

3 ■ Gestion stratégique

3.1 Rappel

Compte tenu des défis auxquels sont confrontées les administrations des douanes dans le monde entier dans leurs environnements politique, social et économique, la gestion stratégique est une condition essentielle de la construction d'une organisation moderne, adaptée à ses missions.

Durant de nombreuses années, la douane s'est principalement occupée de questions fiscales, à travers la perception des droits à l'importation et à l'exportation. Si, pour beaucoup de pays, cette mission reste centrale, les responsabilités liées à la gestion des frontières dans toutes les administrations des douanes sont très rapidement en train de s'étendre.

Environnement de la douane

Au 21^{ème} siècle, la mondialisation des échanges et la possibilité d'effectuer relativement facilement des voyages internationaux modifient la relation traditionnelle entre la communauté commerciale, le public et les autorités chargées de la gestion des frontières. De plus, les gouvernements subissent une pression croissante pour satisfaire aux normes régionales et internationales en vigueur concernant la circulation des personnes et des marchandises. Il s'agit ici plus particulièrement des normes exigées en matière de sécurité et de facilitation par les Nations Unies, l'OMC, l'OMD, les pays développés et les pays en développement.

Les progrès technologiques ont eu pour conséquence de réduire l'importance des points géographiques de passage aux frontières. Ainsi, le besoin s'est fait sentir de développer la capacité à appliquer des règles aux fins du contrôle des marchandises et des personnes et ce, en tous points de la chaîne logistique et des itinéraires de voyage. Dans le cas des marchandises, tous les points de la chaîne logistique sont concernés, du chargement sur le lieu de fabrication au déchargement sur le point de distribution et, en ce qui concerne les personnes, du point de départ au point d'arrivée.

En outre, les organismes chargés de la gestion des frontières, et notamment la douane, sont aujourd'hui tenus d'apporter un large soutien à la politique gouvernementale, dans des domaines traditionnels comme la perception des recettes fiscales, ou encore en matière de développement économique, de sécurité, de protection sociale et environnementale, de défense du patrimoine et de recueil des données.

Stratégie et politique gouvernementales

A un niveau stratégique, les politiques gouvernementales imposent généralement de promouvoir la croissance économique et de financer le développement social en attirant des investissements créateurs de richesses, d'appliquer l'impôt de manière judicieuse et de garantir un environnement sûr et sain. Elles permettent aussi d'élaborer des partenariats régionaux et internationaux et d'observer les dispositions de ces partenariats.

Pour convertir ces exigences stratégiques en actions, des politiques doivent être élaborées dans de nombreux domaines de gouvernement, comme les finances, le commerce, l'agriculture, l'immigration, les affaires étrangères, le tourisme, l'environnement et la santé. Cette élaboration de politiques dans des domaines aussi variés conduit à la nécessité d'adopter une direction stratégique cohérente, une législation, une réglementation et des contrôles appropriés.

Rôle de la douane au 21ème siècle

Le service douanier national doit jouer un rôle clé à travers l'élaboration d'une politique opérationnelle, la rédaction de réglementations adéquates et la mise en œuvre de contrôles appropriés pour veiller à l'application de la stratégie et de la politique gouvernementales. En outre, la douane est tenue d'adopter une approche du contrôle de la circulation des personnes et des marchandises centrée sur le service, où le respect de la loi est récompensé et où les comportements délictueux sont ciblés.

Les décideurs de politiques gouvernementales doivent reconnaître la difficulté d'un tel rôle, faute de quoi différents besoins opérationnels, parfois contradictoires, pourraient se faire sentir. Il importe donc que les décideurs s'assurent que la douane nationale est bien impliquée dans l'étape de développement politique et stratégique, et que les performances font l'objet d'une surveillance afin de garantir que les exigences du gouvernement sont satisfaites.

L'implication de la douane dans ce processus permet de garantir qu'elle comprend et influence la politique choisie, et se trouve donc en meilleure position pour la mettre en œuvre. La douane peut aussi veiller à l'introduction dans le processus d'élaboration politique de normes internationales pour la performance douanière, telles que le programme de facilitation proposé par l'OMC, la Convention de Kyoto révisée et le Cadre de normes SAFE. L'apport de la douane est aussi requis afin d'élaborer des propositions et des positions de négociation dans des forums régionaux et internationaux comme l'OMC et les Nations Unies.

La douane ne saurait se permettre d'opérer à l'écart des autres administrations, de la communauté commerciale et des usagers. S'agissant des autres administrations, la douane doit s'assurer que la mise en œuvre et la réforme de la politique dans un domaine donné ne sont pas réduites à néant par une politique contraire et l'absence de réformes dans d'autres domaines.

Il importe donc de réaliser qu'une douane qui contribue à l'élaboration de la stratégie gouvernementale et participe à sa mise en œuvre permet à son pays de disposer au 21ème siècle d'un avantage en termes de compétitivité commerciale et de crédibilité. Les douanes qui, pour une quelconque raison, ne mettent pas en œuvre ces stratégies gouvernementales reconnues à l'échelon international risquent de pâtir d'un handicap économique, encourrent des sanctions et, de plus, prennent le risque d'un isolement à l'échelon international.

Exigences stratégiques requises de la part de la douane

En ce début de 21ème siècle, un certain nombre d'exigences communes, importantes d'un point de vue stratégique, sont requises de la part de la douane :

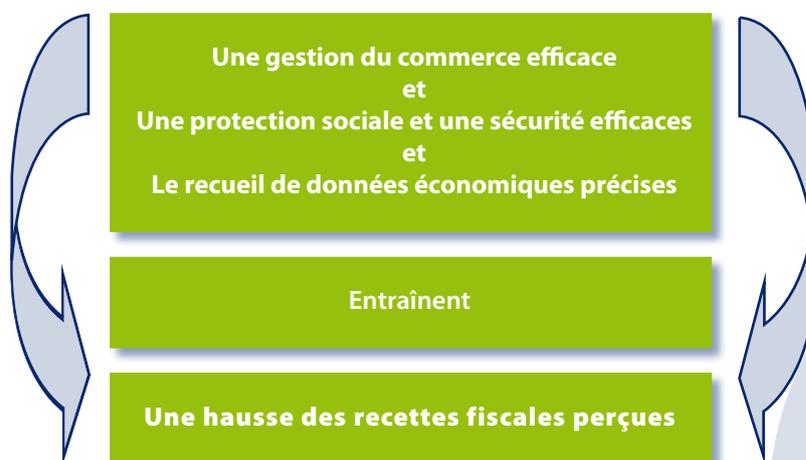
1. **Transparence**- Les entreprises et le public doivent pouvoir disposer de règles et de procédures publiées, claires et appliquées de manière cohérente dans le cadre d'une norme commune. Cela suppose le soutien d'un service d'information complet permettant d'éclairer les usagers avant le déplacement, mais aussi d'un système de recours autorisant une résolution juste des différends et des malentendus.
2. **Niveau minimal d'intervention**- Le commerce légitime et les déplacements légitimes des voyageurs sont raisonnablement en droit d'attendre un niveau minimal d'intervention de la part de la douane. Cet objectif peut être atteint à travers la simplicité des réglementations et des procédures, l'utilisation de renseignements préalables, la rapidité du dédouanement, ainsi que la facilité de paiement et de récupération des sommes payées.
3. **Sécurité**- Outre l'exigence internationale de protection de la société vis-à-vis du terrorisme et du crime organisé, la douane doit protéger le commerce légitime, l'environnement et le patrimoine national. Elle doit en outre constituer une présence visible inspirant la confiance du public.
4. **Partenariats**- La douane doit être encouragée et soutenue pour la mise en place de relations internes et externes effectives permettant aux autres administrations, aux entreprises et au public d'avoir une influence sur ses opérations. En outre, il convient qu'elle soit réactive face aux demandes légitimes émanant d'opérateurs économiques et qu'elle agisse en coordination avec tous les organismes chargés de la gestion des frontières. Ces dispositions permettront d'éliminer les tâches faisant double-emploi et de réduire la bureaucratie.
5. **Professionalisme**- On est raisonnablement en droit d'attendre que le commerce légitime et les déplacements légitimes des voyageurs soient traités par du personnel douanier spécialisé, attaché à dispenser un service et faisant preuve d'un niveau élevé d'éthique personnelle et professionnelle.

Développement des capacités douanières

Une douane moderne, efficace et compétitive doit présenter ou mettre en place les éléments suivants :

- 1 . Des objectifs clairs- qui convertissent la stratégie du gouvernement en un plan stratégique
- 2 . Des données précises- recueillies concernant le PIB, les flux commerciaux, les recettes fiscales potentielles et réelles perçues, les menaces et les réponses qui y sont apportées et d'autres données attendues de la part de la douane. La capacité d'analyse permet l'interprétation de ces données et la définition d'une politique traduisant les exigences stratégiques en plans opérationnels qui fournissent des objectifs clairs et des résultats susceptibles d'être mesurés dans tous les domaines de responsabilité. Le recueil, la gestion et la diffusion de ces données imposent l'existence au sein de la douane de fonctions de renseignement stratégique et tactique.
- 3 . Une structure organisationnelle efficace- capable d'atteindre les résultats voulus de manière efficace et effective, à travers l'attribution et la gestion des ressources en vue de répondre aux besoins prioritaires.
- 4 . Un système de renseignement sur la gestion – qui fournit des renseignements sur les performances de l'organisation et des ressources humaines, pouvant être interprété de manière à contribuer à la prise de décisions et à garantir une amélioration permanente.
- 5 . Des techniques modernes de gestion- Il est nécessaire en outre de développer une approche davantage inspirée des entreprises pour la gestion de la douane, qui exige de la part des responsables les compétences et l'expertise requises pour comprendre et appliquer la gestion stratégique, l'établissement des priorités, la délégation d'autorité, les communications, la gestion du changement et la gestion de programme ou de projet.
- 6 . Une technologie de l'information et de la communication moderne – la variété et la vitesse des flux commerciaux et des voyages ne peuvent plus être gérées sur une base documentaire. L'informatisation est essentielle pour organiser et gérer les renseignements requis aux fins d'une application effective des contrôles dans les meilleurs délais et avec un minimum d'intervention. La technologie offre aussi la possibilité de limiter la portée des agissements de fonctionnaires corrompus.
- 7 . S'engager en faveur du partenariat- avec les entreprises, les opérateurs économiques, le public et les autres organisations gouvernementales.
- 8 . Audit externe régulier – évaluation indépendante de la stratégie, des plans, de l'orientation et des performances.

Pour de nombreuses douanes, le développement de ces capacités consistera un défi majeur, car parallèlement au processus de changement, d'autres défis devront être relevés, liés à un environnement changeant, aux exigences des entreprises et aux attentes du public. Sans un soutien de haut niveau de la part du gouvernement, il n'y a pas de succès possible. Le rendement du capital investi peut se manifester sous la forme de recettes fiscales accrues, d'un climat plus favorable à l'investissement, de flux commerciaux plus efficaces, d'une plus grande sécurité ou d'un développement économique plus prononcé.



En conclusion

Si, dans le monde entier, la douane assume quatre rôles principaux, la structure de toute organisation peut varier en fonction des priorités du gouvernement et des personnes auxquelles est destiné le service. Ainsi, certaines organisations s'attachent principalement à la sécurité et présentent une structure à cet effet, tandis que pour d'autres c'est la facilitation des échanges qui est mise en avant et que pour d'autres encore, la structure choisie vise à favoriser la perception des recettes fiscales.



3.2 Introduction - Le concept de gestion stratégique

La gestion stratégique peut se définir simplement comme un processus de création d'une stratégie organisationnelle, basé sur une mission et une vision, et de maintien du cap choisi pour l'organisation concernée. Dans le cas de la douane, cette stratégie s'appuie généralement sur les renseignements stratégiques disponibles concernant les obligations nationales et internationales.

Nous présentons ci-dessous les éléments clés de la gestion stratégique, qui doivent être pris en compte pour répondre aux besoins d'une douane moderne.

Mission, Vision et Stratégie

La mission, la vision et la stratégie d'une organisation jouent un rôle important dans l'expression de son identité, des positions qu'elle prend vis-à-vis des problèmes rencontrés et des orientations qu'elle se fixe. Ces trois concepts sont étroitement liés, même si chacun possède des caractères et des fonctions qui lui sont propres. On peut les définir ainsi :

- Une mission est une déclaration des valeurs centrales qui animent l'organisation, qui fondent son identité même et qui motivent son action : *La mission exprime l'identité de l'organisation.*
- Une vision constitue une image de l'organisation souhaitée. Cette image n'est pas une fin en soi, mais plutôt un modèle auquel l'organisation doit s'efforcer de correspondre : *La vision indique le cap choisi par l'organisation.*
- Une stratégie fournit le plan d'ensemble de l'organisation permettant de concrétiser la vision de l'organisation : *La stratégie indique le chemin que l'organisation souhaite emprunter.*

La mission, la vision et la stratégie d'une organisation constituent les fondations de la gestion stratégique et la base sur laquelle reposent les évolutions ultérieures de l'organisation. Elles doivent donc être élaborées ou, à tout le moins, être clairement définies dès le début d'un processus de développement (à grande échelle) de l'organisation.

Renseignement stratégique

On peut le définir comme les informations de haut niveau nécessaires pour informer l'organisation sur ses obligations et ses défis. Le renseignement stratégique nécessite une implication dynamique vis-à-vis des besoins des principales parties concernées, une analyse active des renseignements de gestion disponibles, une implication auprès des partenaires internationaux et une recherche spécifique pour identifier les besoins actuels et futurs.

Grâce à une analyse efficace, ces renseignements doivent permettre à l'organisation d'établir les tendances et les modèles, mais aussi d'anticiper les changements. Une organisation saine dispose d'une unité de renseignement stratégique proche de l'équipe de gestion.

La fonction de cette unité ou de ce groupe est d'identifier le rôle particulier attendu de la douane de la part de 6 sources principales.

• Le gouvernement

Les organisations douanières relèvent en grande partie de la responsabilité du ministère des finances ou du ministère de l'intérieur, bien que leurs objectifs opérationnels ne soient pas toujours définis par ces entités et que d'autres organes gouvernementaux, notamment les ministères du commerce extérieur, du transport, des normes, de la santé et de l'agriculture exercent une influence considérable sur les tâches assignées à la douane.

Les négociations de l'Organisation mondiale du commerce concernant « le programme de facilitation des échanges commerciaux » constituent peut-être la meilleure illustration de ces contraintes. Dans ce contexte, les représentants des ministères du commerce négocient les procédures douanières et sollicitent les avis et conseils de leurs services douaniers nationaux.

Il est important que la douane collabore activement avec ces ministères à la fois pour comprendre leurs besoins et pour les conseiller sur les conséquences opérationnelles des politiques qu'ils définissent. Dans cette optique, il faut établir un système de réunions et de partage régulier des renseignements. Cela permettra à la douane non seulement de comprendre les besoins actuels mais également de fournir rapidement des alertes concernant les changements ou évolutions possibles. La douane pourra ainsi jouer un rôle constructif de conseiller en matière politique et / ou d'implications politiques.

• Les milieux commerciaux

Les milieux commerciaux représentent une importante source de renseignements pour la douane. Par essence, ce secteur doit se montrer à la fois vigilant et réactif aux changements. Ces informations sont d'un intérêt vital pour les services douaniers modernes ; elles requièrent l'élaboration d'une relation avec les milieux d'affaires basée sur la confiance réciproque et favorisant les partenariats pour le développement.

De même, dans la mesure où les procédés modernes de contrôle reposent en grande partie sur la gestion du respect de la loi, il importe que la douane utilise cette relation avec les milieux commerciaux pour comprendre leur fonctionnement. Les systèmes de contrôle que les entreprises exigent pour garantir leur rentabilité et l'efficacité de leurs résultats peuvent et doivent servir de base à la mise en œuvre d'une politique de contrôle. La compréhension de ces systèmes peut permettre à la douane de pleinement comprendre le risque et d'établir des contrôles basés sur des audits, plus efficaces et plus fiables que les méthodes traditionnelles d'intervention et de vérification. Les entreprises peuvent elles-mêmes fournir des conseils sur la méthode de contrôle utilisée.

Des contacts réguliers avec les milieux commerciaux sont donc essentiels pour une bonne gestion de la douane moderne. De nombreux services douaniers ont déjà mis en place des forums commerciaux ou des réunions impliquant les parties concernées. L'OMD souhaiterait encourager et soutenir cette tendance.

Elle aimerait notamment s'assurer que ces contacts ne se font pas seulement par le biais de groupements de représentants du commerce, mais également de façon directe, avec les sociétés, de la multinationale à la PME.

• Le Public

L'opinion publique façonne souvent les politiques gouvernementales, dans le sens là encore où l'opinion publique aidera la douane à anticiper les changements et à s'y préparer. La récupération de ces données pourrait se faire grâce aux remontées régulières d'informations par l'intermédiaire du personnel opérationnel, et à travers des forums publics occasionnels ou des journées portes ouvertes.

La douane devrait également s'assurer que le public est conscient de l'importance du rôle de la douane pour la protection de l'économie et de la société en général. Une utilisation efficace des médias et des technologies modernes de communication par certains services douaniers a permis de sensiblement améliorer le respect de la loi, d'augmenter les revenus et de générer des renseignements intéressants

• Les régions

Les besoins des regroupements économiques régionaux, essentiellement en matière de gestion des échanges et d'union douanière, imposent des obligations supplémentaires aux services douaniers. C'est souvent au niveau régional que peuvent être le plus clairement identifiés les besoins douaniers en développement à plus long terme, ainsi que les possibilités de développement conjoint. Il est primordial qu'un service douanier moderne en prenne acte et qu'il s'engage au niveau régional. Cette implication doit être considérée comme stratégique et constitue un des rôles essentiels des cadres dirigeants.

En-dehors de l'identification évidente de ces besoins, une implication au niveau régional offre deux autres avantages.

En premier lieu, la promotion du développement régional relève souvent d'une opération ministérielle commune (Finance et Commerce extérieur). Cela permet de soutenir le besoin de changement de la douane à un niveau qui a le pouvoir de s'assurer que ce changement est bien pris en charge. Cela fournit également l'occasion de promouvoir le rôle global de la douane.

Ensuite, un nombre important des plus gros donateurs s'oriente vers les politiques d'assistance, centrées sur des régions économiques plutôt que sur un pays particulier. En conséquence, la planification du développement régional est plus à même d'obtenir des financements.

• L'international

La mondialisation des échanges et le déplacement croissant des populations comptent parmi les principaux défis auxquels est confrontée la douane. Compte tenu du rythme du développement international, il y a un besoin constant d'anticipation et d'adaptation des techniques de contrôle pour garantir que chaque nation peut maintenir sa sécurité et sa stabilité fiscale tout en demeurant compétitive en termes économiques.

Les programmes de gestion des échanges sont correctement soutenus au niveau international par des organisations telles que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation mondiale du commerce, qui fournissent des conseils et une aide incontournables dans ce domaine. Toutefois, en ce début de XXI^{ème} siècle, il est nécessaire d'avoir conscience que les programmes de sécurité soutenus par les grandes nations commerçantes auront des conséquences sur le rôle de TOUTES les nations en matière de douane et de gestion des frontières.

Les systèmes modernes mis en place par les autorités douanières des pays développés pour renforcer la sécurité se concentrent en priorité sur les contrôles dans les pays exportateurs. Cette tendance doit être intégrée à toute évaluation stratégique du rôle de la douane pour ne pas affecter de façon négative l'économie de la nation exportatrice.

Il est donc essentiel que la douane puisse accéder aux données du modèle international en cours d'élaboration. A cet égard, les informations fournies par l'OMD doivent servir de base pour identifier les tendances. Parmi les autres grands problèmes internationaux affectant le rôle et les besoins des douanes, il faut citer :

- > les négociations commerciales au sein de l'OMD
- > la promotion par les institutions internationales d'une gestion intégrée des frontières
- > la tendance à la création de zones économiques et régionales de coopération, aboutissant à l'instauration d'unions douanières
- > les accords de partenariat économique soutenus par l'Union européenne
- > le Cadre de normes SAFE
- > le cadre SECURE
- > les avancées technologiques en matière de contrôles douaniers.

Ce n'est qu'en établissant un système d'obtention et d'analyse de ces informations que la gestion stratégique de la douane peut fournir des indications précises à l'organisation et apporter un avis éclairé au gouvernement.

• Le personnel

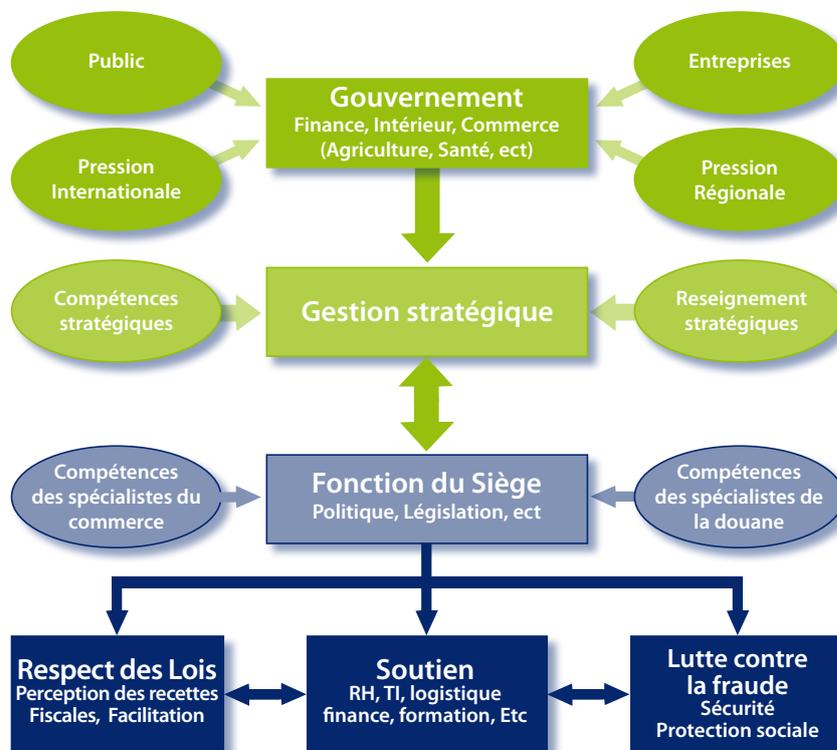
Le personnel opérationnel et les cadres intermédiaires de la douane représentent une source de renseignements souvent sous-évaluée et sous-exploitée ; ils détiennent des informations utiles sur les tendances et les modèles régissant les milieux commerciaux et les voyageurs au sein d'un pays.

Le personnel devrait pouvoir régulièrement communiquer ces informations ou utiliser un système de mesure dans le cadre du système de rapport de gestion, ce qui permettrait d'identifier les tendances. Là encore, il faudrait veiller à affecter à cette mission du personnel spécialisé dans l'analyse. Concernant ce système de mesure, l'OMD peut fournir des conseils et des directives qui constitueront une future partie de ce recueil.

Représentation de la douane au 21ème siècle

Indicateurs, mesures et résultats clés en matière de gestion.

Planification top down (du haut vers le bas), et bottom up (du bas vers le haut)



Les techniques de saisie et d'analyse de ce type de données sont présentées plus loin dans le présent Recueil

3.3 Les différents points de vue concernant le processus de gestion stratégique

De nombreux spécialistes recommandent de recourir au concept de gestion stratégique par le biais d'une approche intégrée. Cette dernière approche s'appuie sur la démarche rationnelle classique, où l'on peut distinguer les différentes étapes suivantes :

- > Analyse des demandes émanant de l'environnement et des parties concernées ;
- > Analyse des forces et des faiblesses de l'organisation interne ;
- > Déclaration de mission ;
- > Vision et objectifs stratégiques ;
- > Choix (ordre) des plans d'action stratégiques et des projets spécifiques ;
- > Mise en œuvre ;
- > Contrôle, surveillance et modification des plans d'action.

Pour que cette approche s'intègre réellement aux pratiques quotidiennes d'une administration des douanes, des éléments importants doivent être pris en compte. Tous les éléments énumérés s'ajoutent les uns aux autres :

• La gestion stratégique est un processus permanent :

Nombre de stratégies d'organisation portent sur des réalités complexes trop éloignées des principaux responsables et employés. Lors de l'élaboration d'une stratégie, l'un des principaux défis concerne l'implication des différents acteurs clés au sein de l'organisation, la prise de conscience de leur perception de la réalité et l'utilisation de cette perception dans ce processus d'élaboration. Avec cette méthode de travail, l'élaboration de la stratégie passe par un processus de 'mise au diapason' des différents acteurs ; ce processus de création d'un langage commun et reconnaissable est essentiel pour que la stratégie mise en œuvre donne les meilleurs résultats ;

• **La combinaison nécessaire du point de vue basé sur l'apprentissage et du point de vue rationnel ::**

Nombre de stratégies d'organisation portent sur des réalités complexes trop éloignées des principaux responsables et employés. Lors de l'élaboration d'une stratégie, l'un des principaux défis concerne l'implication des différents acteurs clés au sein de l'organisation, la prise de conscience de leur perception de la réalité et l'utilisation de cette perception dans ce processus d'élaboration. Avec cette méthode de travail, l'élaboration de la stratégie passe par un processus de 'mise au diapason' des différents acteurs ; ce processus de création d'un langage commun et reconnaissable est essentiel pour que la stratégie mise en œuvre donne les meilleurs résultats ;

• **L'importance du rôle de tous les employés et de l'ensemble du personnel à tous les niveaux de l'organisation ::**

Si le rôle essentiel des dirigeants de l'organisation consiste in fine à énoncer et à gérer la stratégie, le personnel appartenant à d'autres échelons hiérarchiques de l'organisation n'en joue pas moins un rôle important dans ce processus. D'une manière générale, la gestion tactique (niveau intermédiaire) consiste à traduire les orientations stratégiques au niveau des objectifs et des plans des différentes unités et équipes. La gestion opérationnelle s'occupe de répercuter la stratégie dans les processus effectifs de travail. A l'idéal, la gestion stratégique se traduit par un processus permanent d'interaction entre les différents niveaux hiérarchiques. Les cadres de niveau intermédiaire jouent un rôle essentiel à cet égard, car ils sont chargés de communiquer au sommet de la hiérarchie les signaux en provenance du personnel exécutant, et inversement. Ainsi, la gestion stratégique n'est pas seulement un processus du sommet vers la base de la hiérarchie, mais aussi de la base vers le sommet ;

• **Le caractère essentiel de la mise à jour, au moyen de l'informatique, des renseignements relatifs à la gestion :**

Il est impossible de mettre en œuvre la gestion stratégique sans disposer d'informations correctes et mises à jour concernant les résultats enregistrés par l'organisation. L'important à cet égard est de disposer de renseignements facilement accessibles pour l'utilisateur, ni trop nombreux ni trop rares et pas trop complexes. En outre, les renseignements doivent être adaptés aux usages auxquels ils sont destinés. En d'autres termes, les responsables de haut rang ont besoin de données qui leur donnent une idée des résultats stratégiques d'ensemble tandis que les responsables de niveau intermédiaire doivent disposer de données plus détaillées, etc. L'apport des données relatives à la gestion doit s'appuyer sur des infrastructures informatiques modernes. La présentation du processus et l'interprétation des renseignements relatifs à la gestion nécessitent l'intervention de nombreuses autres personnes au sein de l'organisation (agents chargés du contrôle, comptables, employés).

Aperçu des chapitres suivants

- Dans le chapitre suivant, nous étudierons un modèle utilisé dans le monde entier par de nombreuses organisations, ainsi que par plusieurs administrations des douanes, dont on peut s'inspirer pour la mise en œuvre de la gestion stratégique. Ce modèle s'intitule le « Tableau de bord prospectif » et a été créé par Kaplan et Norton
- Nous aborderons ensuite les thèmes liés à la gestion des risques Ces questions font partie de la gestion stratégique d'ensemble et sont particulièrement vitales dans une administration des douanes moderne.
- Puis, seront présentés et expliqués certains concepts choisis qui peuvent être utilisés par les administrations des douanes pour mettre en œuvre les premières mesures de gestion stratégique : les questions de « l'analyse de l'environnement et des souhaits des parties concernées » et de la « détermination des plans d'action stratégiques » seront ainsi abordées. Comme nous l'avons vu plus tôt, ces concepts doivent être considérés comme un ensemble d'outils, où chaque administration peut puiser selon ses besoins, en soutien à son propre processus de gestion stratégique.
- Si les outils qui viennent d'être mentionnés se révèlent utiles, en matière de gestion stratégique, jusqu'à la phase de détermination des plans d'action, les étapes suivantes s'appuieront sur les concepts de gestion du changement, de gestion de projet et d'analyse comparative. Tous ces sujets concernent les administrations des douanes qui élaborent et mettent en œuvre un véritable processus de développement de l'organisation.

3.4 Gestion des risques

Introduction

La gestion des risques ne constitue pas pour les douanes un concept nouveau. En puisant dans les renseignements, les informations et les expériences, la douane a adopté au fil du temps des procédures destinées à lutter contre le non respect ou le contournement de la législation douanière.

Les méthodes traditionnelles de contrôle douanier, comprenant une intervention à 100 % ou la sélection de pourcentages élevés d'importations ou des critères de sélection purement aléatoire, ne constituent pas les meilleurs modèles en matière de gestion des frontières et ne répondent pas aux attentes actuelles du gouvernement, de la communauté et des entreprises.

Dans toutes les administrations des douanes, les dirigeants et cadres supérieurs sont tenus d'obtenir de meilleurs résultats avec les mêmes ressources, voire avec des ressources moindres. La gestion des risques permet à une administration des douanes de rendre explicites les choix qui sous-tendent ses actions : « Que faire et que ne pas faire ? ». Une méthode de travail axée sur le risque fera toute la transparence sur les raisons sous-jacentes qui motivent les plans d'action organisationnels, le choix de certaines actions et ce qu'il en coûterait de procéder différemment.

La gestion des risques devrait être considérée comme un complément indispensable de la gestion stratégique. Un système de gestion des risques devrait être partie intégrante des systèmes institutionnels de l'organisation, y compris des processus stratégiques et de détermination des politiques, afin de faire en sorte que la gestion des risques constitue une partie intrinsèque de la façon de conduire les activités. Elle devrait également être pleinement intégrée dans l'organisation, pour constituer le fondement permettant d'anticiper sur les risques éventuels (organisationnels et en rapport avec la frontière), de s'y préparer et de réagir effectivement face à ceux-ci.

D'emblée, il convient de rappeler qu'il y a lieu de faire une distinction entre *gestion des risques*, d'une part, et *évaluation des risques*, d'autre part.

La *gestion des risques* couvre les activités coordonnées des administrations en vue de canaliser et de contrôler les risques. *L'évaluation des risques* est la méthode globale d'identification, d'analyse et d'évaluation des risques qui débouche sur le traitement du risque.

Le troisième élément constitutif de la stratégie concernant la Douane au 21^{ème} siècle cite *Une gestion des risques reposant sur le renseignement* parmi les éléments constitutifs clés d'une stratégie visionnaire des douanes¹. Ladite stratégie identifie expressément la nécessité d'appliquer une gestion des risques reposant sur le renseignement dans la gestion quotidienne d'une douane. Pour atteindre cet objectif, une administration des douanes moderne se doit d'être pleinement et constamment consciente de ce que les gouvernements, les entreprises, les citoyens et la communauté internationale attendent d'elle.

La présente partie du Recueil de l'OMD visant à développer le renforcement des capacités complète le Recueil OMD sur la gestion des risques. La terminologie utilisée dans cette section provient du Glossaire figurant dans la section liminaire du Recueil de l'OMD sur la gestion des risques. Les orientations fournies dans la présente section abordent les risques organisationnels, tandis que le Recueil de l'OMD sur la gestion des risques se concentre davantage sur les risques liés à la gestion des frontières. Le Recueil comprend deux volumes distincts mais interconnectés. Le volume 1 décrit l'environnement opérationnel en mutation et définit la nécessité d'adopter une approche globale du respect de la loi basée sur la gestion des risques. Le volume 2 traite de la gestion des risques opérationnels. Il comprend des documents sensibles en matière de lutte contre la fraude et destinés à l'usage exclusif de la douane, y compris de nombreux modèles et guides pratiques pour l'évaluation des risques liés à la circulation des marchandises, des personnes, des moyens de transport, des opérateurs économiques et autres parties prenantes du commerce international.

Gestion des risques au sein d'une organisation

Toute bonne stratégie de gestion des risques est prospective et contribue à faciliter la prise de décisions opérationnelles. Elle ne contribue pas seulement à éviter ou à minimiser les pertes, elle contribue aussi à identifier et à saisir les opportunités. Il s'agit d'un outil puissant pour tous les niveaux de l'encadrement des douanes.

¹ Organisation mondiale des douanes, 2008, *La Douane au 21^{ème} siècle : Favoriser la croissance et le développement par la facilitation des échanges et le renforcement de la sécurité aux frontières*, OMD, Bruxelles.

Une bonne gestion des risques est fondée sur une stratégie planifiée, pertinente, complète et bien étayée. Cette stratégie va normalement déboucher sur des orientations, des plans et des procédures de type général qui pourront être utilisés dans le cadre des activités quotidiennes de l'administration en matière de gestion des risques.

Chaque administration des douanes aura à déterminer sa propre politique de gestion des risques, qui tiendra compte de ses objectifs stratégiques et des plans y afférents. La déclaration politique de gestion des risques devrait exposer clairement les objectifs et orientations générales en matière de gestion des risques.

Le diagramme 1 ci-dessous représente « l'architecture » de planification, conception et mise en œuvre de gestion des risques. Il convient de faire observer que les principes sont donnés à titre d'indication et que les administrations devraient arrêter une politique de gestion des risques en phase avec leurs propres principes.

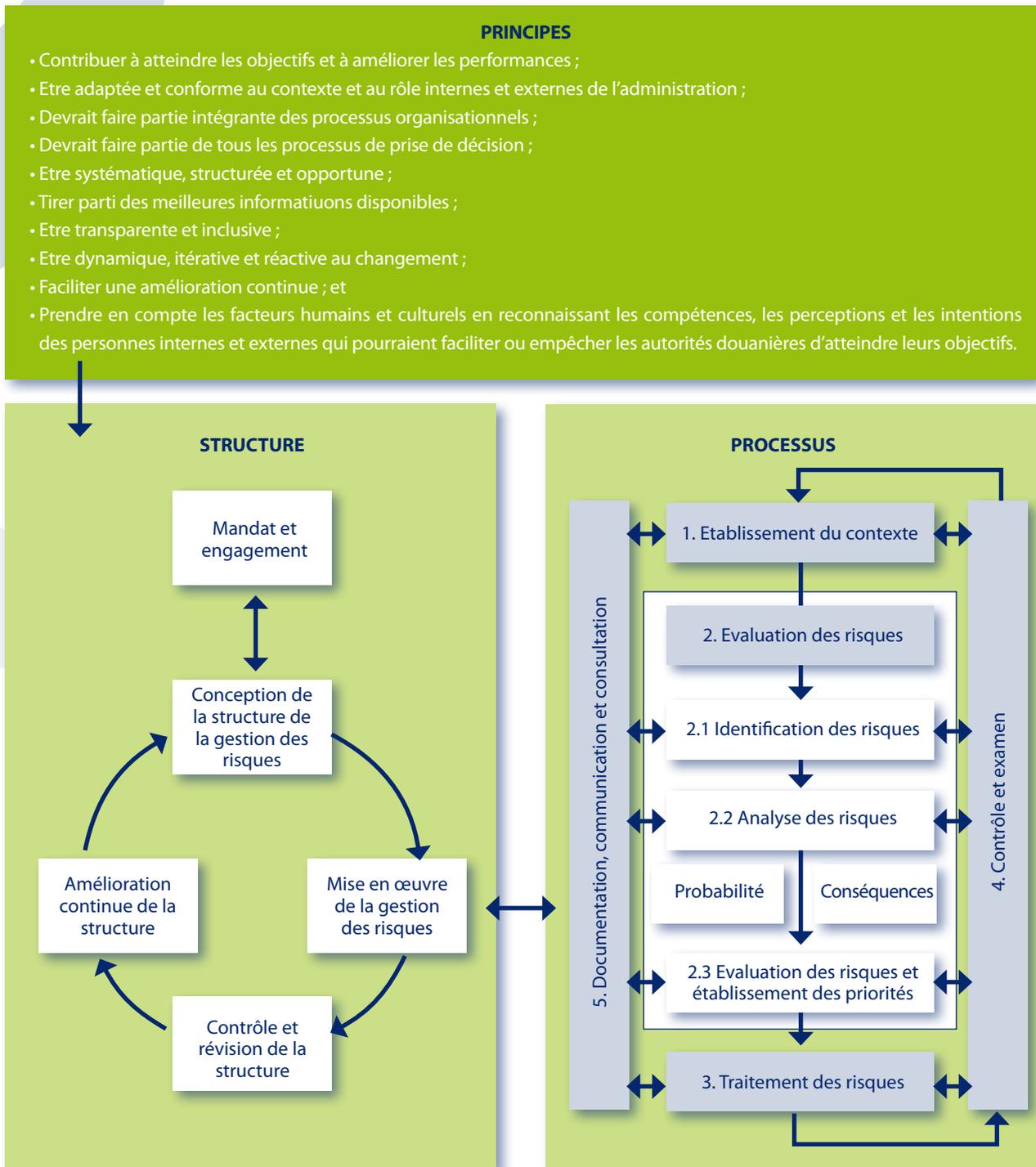


Diagramme 1 : Architecture de la gestion des risques
Source : Norme ISO 31000-2009, Management du risque - Principes et lignes directrices

Un engagement et une détermination à haut niveau sont vitaux pour assurer une gestion effective des risques. Le diagramme montre qu'il s'agit de l'élément déclencheur du passage à une démarche de gestion des risques. Sans soutien au plus haut niveau de l'organisation, la gestion des risques ne sera que trop rarement effective dans l'ensemble de l'organisation. La capacité à bien appréhender l'environnement opérationnel constitue un pas important vers la mise au point d'un cadre organisationnel de gestion des risques.

A travers une étude de l'environnement, une administration est en mesure d'identifier divers facteurs et risques internes et externes qui ont des incidences sur la manière dont elle arrivera à atteindre ses objectifs. Les facteurs externes à prendre en considération sont de divers ordres : politiques, économiques, sociaux et technologiques. L'Annexe 1 fournit des exemples de catégories de risques organisationnels et évoque plusieurs questions à examiner au regard de chaque risque.

Dans le cadre de l'examen du contexte de gestion des risques internes, il convient de tenir compte :

- du cadre global de gestion;
- des structures existantes en matière de gouvernance et de responsabilisation;
- des parties prenantes, des valeurs et de l'éthique;
- de l'environnement opérationnel de travail;
- de la culture et des tolérances en matière de gestion des risques individuels et organisationnels;
- de l'expertise et des pratiques existantes en matière de gestion des risques;
- des types de flux d'information et des systèmes utilisés; et
- des politiques, procédures et processus locaux et organisationnels.

Le Directeur général et les cadres supérieurs doivent arrêter les politiques, objectifs et autorisation de planifier, déployer les ressources et prendre les décisions sur la base du processus de traitement des risques.

Il importe que le processus de gestion des risques soit appliqué à tous les niveaux de l'organisation par tous les propriétaires de risques. Les diverses phases du processus sont décrites dans le diagramme 2.

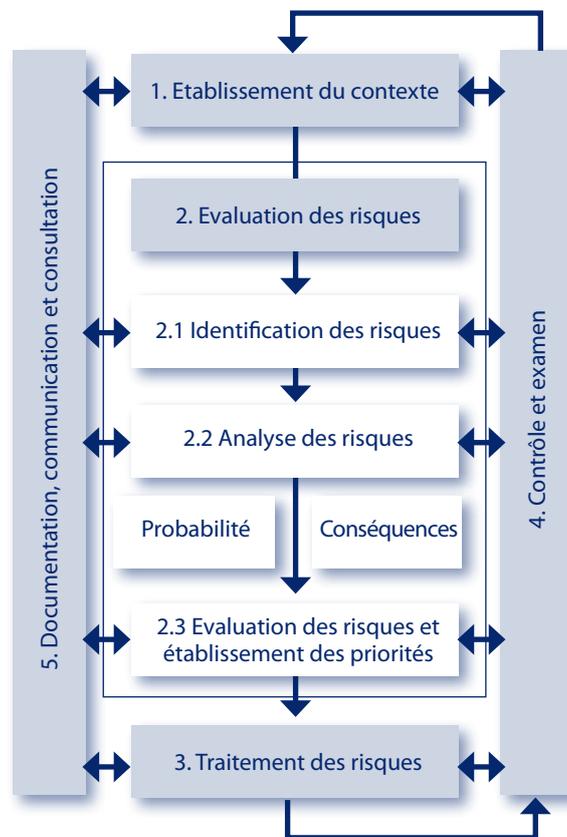


Diagramme 2 : Processus de gestion des risques
 Source : adapté à partir de la Directive & de l'Annexe Générale de la Convention de Kyoto révisée et de la Norme ISO 31000-2009, Management du risque - Principes et lignes directrices

Outils de gestion des risques au sein de l'organisation

En appliquant les diverses phases de cette architecture, il est possible d'étayer une démarche et une politique globales en matière de gestion des risques.

Les objectifs premiers d'une politique de gestion des risques efficace devraient consister à :

- améliorer la capacité de la douane à appliquer la politique du gouvernement;
- obtenir des résultats douaniers en temps opportun, de manière efficace et rentable;
- identifier les capacités en matière de ressources et sur le plan opérationnel pour assurer un déploiement responsable et efficace;
- fournir un cadre de prise de décisions qui témoigne d'une responsabilisation;
- protéger les intérêts de toutes les parties prenantes de la chaîne logistique du commerce ou le long de l'itinéraire du moyen de transport/voyageur de manière efficace, rentable, économique, continue et conforme;
- préserver l'éthique des services fournis par la douane;
- sauvegarder les ressources, y compris les moyens financiers, les biens et la technologie; et
- créer un environnement dans lequel les fonctionnaires des douanes sont investis d'une responsabilité et de prérogatives en matière de traitement et de gestion des risques.

La politique de gestion des risques comprendra en règle générale un registre et un plan des risques de l'organisation contenant les éléments suivants :

- Objectifs organisationnels liés aux risques ;
- Motivation et engagement en matière de gestion des risques (stratégie) ;
- Organisation et arrangements en matière de gestion des risques ;
- Processus de planification de la gestion des risques ;
- Informations sur les techniques d'identification et d'évaluation des risques ;
- Documentation pour l'analyse et le compte rendu des risques ;
- Exigences et mécanismes de contrôle de l'atténuation des risques ;
- Responsabilisation spécifique aux fins de la gestion des risques (c.-à-d. propriétaires du risque) ;
- Niveaux des risques (prise de risques/tolérance) ;
- Critères aux fins de la mesure de la performance de la gestion des risques ;
- Affectation de ressources spécialisées à la gestion de la mise en œuvre de la gestion des risques ;
- Communication et compte rendu internes et externes des plans et systèmes ; et
- Délais aux fins de l'examen périodique de la politique et des plans connexes en matière de gestion des risques.

Une démarche de gestion des risques exige que la gestion des risques soit abordée sur un plan global, impliquant l'administration dans son intégralité, du Directeur général au fonctionnaire de terrain.

Il ne suffit plus désormais de gérer les risques uniquement à un niveau d'activité individuelle ou par domaines fonctionnels distincts. Une démarche générale en matière de gestion des risques requiert une évaluation constante à tous niveaux des risques potentiels pour l'organisation. L'agrégation des résultats au niveau organisationnel permet ensuite de faciliter la fixation des priorités et de prendre de meilleures décisions.

L'évaluation des risques et la gestion des risques dans l'ensemble d'une organisation contribue à démontrer l'importance d'une vision d'ensemble, à connaître la totalité des risques et l'interdépendance entre les parties constitutives du risque. Il convient toutefois de faire observer que l'évaluation des risques performante ne consiste pas à empiler simplement les éléments distincts. Pour dégager un aperçu global des risques, il convient d'appliquer une méthode de pondération des risques. A titre d'exemple, aux fins d'une évaluation des risques stratégique, l'administration des douanes pourrait pondérer les risques de la manière suivante :

- Impact financier (33 %) – c.-à-d. incidence sur les recettes fiscales.
- Impact social (17 %) – c.-à-d. effet néfaste potentiel sur la société.
- Impact sur la réputation – c.-à-d. atteinte à la réputation de l'organisation.
- Vulnérabilité (25 %) – c.-à-d. facilité de répétition du risque/impact potentiel futur.

Une administration doit veiller à ce que la gestion des risques repose sur des responsabilités, des habilitations et des compétences clairement définies. L'attribution de responsabilités et d'autorité à traiter les risques constitue un élément clé pour assurer une véritable prise en compte de la gestion des risques dans la culture d'une organisation.

La détermination des responsabilités inclut également la définition et l'attribution de responsabilités au niveau de l'organisation en matière de mise au point, de mise en œuvre et de tenue à jour du cadre de gestion des risques ainsi que l'identification des propriétaires de risque pour les différents risques clés dans l'ensemble de l'organisation. Chaque propriétaire de risque est alors responsable, tenu d'analyser ses risques respectifs et d'en rendre compte.

Un registre des risques est un outil essentiel de documentation en matière de gestion des risques. Le registre est en quelque sorte un « index » des risques d'une administration, à partir duquel chaque domaine fonctionnel peut alors élaborer ses propres plans en matière de risques. Le registre doit être conçu de telle sorte à satisfaire les besoins de l'organisation et peut se présenter de diverses manières. Des exemples de registre de risques figurent dans le Recueil de l'OMD sur la gestion des risques.

Quelle est la différence entre la planification et le leadership en matière de gestion des risques ?

La gestion des risques est de toute apparence un processus logique, linéaire et graduel qui met l'accent sur l'analyse. La planification en matière de gestion des risques est un cycle qui comprend un début et une fin, et qui se répète, étant donné que les risques sont réexaminés à intervalles réguliers. Il est caractérisé par le fait que les cadres supérieurs exercent sur lui une influence et il se traduit généralement dans un plan formel écrit. Le leadership en matière de gestion des risques est un processus sans fin. Il devient partie intégrante de la façon dont l'organisation conduit ses activités et doit être pratiqué par les titulaires de risques à tous les niveaux.

Leadership en matière de gestion des risques

Le leadership en matière de gestion des risques consiste à penser de manière intuitive, créative et à se poser la question « what if » (« quid de ») pour dégager une perspective d'ensemble.

Faire en sorte que les objectifs restent alignés sur les risques. C'est à ce stade que leadership et planification en matière de gestion des risques se séparent. En ce qui concerne la planification, la marche à suivre est documentée et la reddition de comptes permet de faire en sorte que le plan fasse l'objet d'un suivi de manière à pouvoir identifier les ressources et à les adapter en cas de besoin. Le leadership en matière de gestion des risques veille à faire passer le message selon lequel les objectifs organisationnels restent effectivement prioritaires à tout moment, tout en étant conscient des changements de l'environnement qui mettent obstacle à l'obtention de résultats et en appliquant des solutions pertinentes pour y remédier.

Apprendre à penser « Gestion des risques ». Les dirigeants motivent les propriétaires de risques à tous niveaux en vue d'anticiper sur les opportunités et menaces tout en gérant les tâches et responsabilités quotidiennes. Ils donnent au personnel la formation, le matériel et la responsabilité lui permettant de devenir plus efficace et de se montrer novateur. Ils veillent également à ce que les fonctionnaires prennent conscience du fait que les décisions et les mesures qu'ils prennent ont un impact sur l'avenir de l'organisation.

Poser les bonnes questions aux bonnes personnes. Les services de soutien en matière de renseignement, dont il sera question plus loin dans le présent chapitre, ne disposent pas de toutes les données. Le défi pour les dirigeants consiste à poser les bonnes questions aux bonnes personnes. Les bonnes questions amènent les personnes à envisager le même risque de manière différente, ce qui ouvre de nouvelles perspectives. Si les questions sont bien posées, les personnes vont s'approprier le problème, canaliser leur énergie de manière à trouver des réponses et non des prétextes. En règle générale, ce sont les domaines opérationnels qui détiennent la connaissance la plus complète des processus et des parties prenantes de la douane. Obtenir un accès à ces connaissances et pouvoir les utiliser à travers l'aptitude des dirigeants à nouer des relations apportent des avantages inestimables.

Ne pas se fier uniquement au renseignement. Le leadership en matière de gestion des risques passe par le recueil de données au-delà des sources internes. Les dirigeants s'intéresseront à tous les développements dans les environnements de réglementation frontalière et de commerce/déplacement à l'échelle de la planète.

Proscrire l'imprécision. Il convient d'être parfaitement clair quant aux risques à traiter – au niveau de l'organisation, du département, du bureau, du port, de l'équipe, d'une fonction, d'un projet, etc. Il faut constamment revenir sur la situation et la solution jusqu'à ce que les propriétaires de risques soient parfaitement au courant.

Le leadership en matière de gestion des risques oblige à soupeser les objectifs de l'organisation et à les confronter aux changements continuels ayant des répercussions sur la chaîne logistique, l'environnement douanier et la communauté du commerce international.

Analyse des risques

L'analyse des risques est essentiellement affaire de quantification du risque et requiert un examen des sources de risques identifiés, une évaluation de leurs incidences potentielles sur la réalisation des objectifs, et une estimation de la probabilité que les dites incidences se produiront effectivement (en l'absence de tout traitement spécifique dans le cadre des contrôles existants).

L'analyse de risques repose sur l'utilisation de données et d'informations qui permettent d'exposer les incidences qui découleront probablement de la survenance ou du non-traitement des risques. Même si l'analyse des risques doit être fondée sur le renseignement, il convient d'être conscient qu'il ne s'agit pas d'une science exacte. La connaissance du contexte opérationnel, l'avis d'experts ou le bon sens ne doivent jamais être négligés dans l'analyse des risques. L'expérience a montré qu'en émettant un avis ou en élaborant des solutions, il vaut mieux se fier à la force combinée d'un groupe plutôt qu'à un seul individu.

Une démarche en matière d'analyse de risques au niveau organisationnel peut consister à procéder par catégories, reposant sur les responsabilités d'une administration des douanes moderne au 21^{ème} siècle, par exemple :

1. **Recouvrement des recettes**
 - Classement erroné
 - Sous-évaluation
 - Fraude en matière de concessions
 - Exonérations
 - Dissimulation des marchandises

2. **Sécurité**
 - Importations sans autorisation de marchandises faisant l'objet de restrictions
 - Prohibitions
 - Normes et qualité
 - Marchandises à double usage
 - Comportements violents
 - Fausses identités

3. **Protection de la communauté**
 - stupéfiants et substances psychotropes
 - marchandises sanitaires et phytosanitaires
 - Faune et flore en danger
 - risques sanitaires et pandémiques
 - Dissimulation
 - Falsification et contrefaçon
 - Complicité interne (collusion)

4. **Facilitation des échanges**
 - Licences
 - Quotas
 - Règles d'origine
 - Exigences en matière de destination
 - Délais
 - Corruption

5. **Recueil de données commerciales**
 - Statistiques à l'importation et à l'exportation
 - Recettes, valeurs et quantités
 - Partenaires commerciaux
 - Modes de transport

En bref, l'analyse de risques examine :

- la probabilité de la survenance d'un événement ; et
- ses conséquences potentielles et leur ampleur.

La combinaison de ces éléments donne naissance à une évaluation du niveau de risque ou « tolérance ». L'évaluation du risque peut être de nature qualitative ou quantitative, ou une combinaison des deux.

Comment évaluer les risques

Il peut suffire de procéder au classement de chaque risque en diverses catégories (élevé/moyen/faible) et ceci constitue en l'occurrence le niveau minimum – c'est le résultat du recours à une matrice de risque « 3x3 », comme le montre la figure 3. Une échelle analytique plus détaillée (« 5x5 ») peut aussi convenir, et est également utilisée couramment. Il n'existe pas de modèle absolu en matière de matrice de risque – l'organisation devrait choisir elle-même le niveau d'analyse qu'elle juge le plus adéquat en fonction des circonstances. Le recours à des couleurs (« sémaphores ») constitue une autre façon d'illustrer et de faire connaître l'importance des risques.

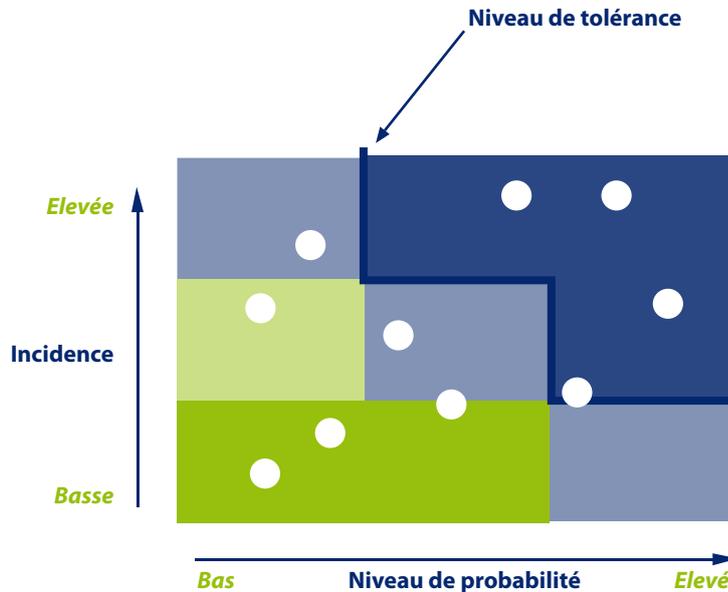


Figure 3. Grille d'évaluation des risques.

Le traitement des risques vise les décisions ou mesures prises en réaction à un risque identifié. Il existe 4 types de réactions couramment utilisées par les administrations des douanes. Elles sont généralement désignées sous l'appellation « les 4 T » :

- Tolérer ;
- Traiter ;
- Transférer ; et
- Terminer (mettre fin)

Il existe de nombreux outils et techniques différents pour faciliter les diverses étapes du processus d'évaluation des risques. Des informations plus détaillées sur ces outils sont disponibles dans la Norme ISO 31010:2009 « Gestion des risques - Techniques d'évaluation des risques ». La norme ISO 31010:2009 mentionnée ci-dessus dresse la liste des techniques de gestion, ainsi que d'autres techniques, pouvant être utilisées pour identifier les risques :

- réunions de réflexion ;
- technique Delphi ;
- entretiens structurés ou semi-structurés ;
- utilisation de listes de contrôle ;
- analyse préliminaire du danger ;
- études de danger et d'exploitabilité (HAZOP) ;
- analyse des dangers et contrôle critique (HACCP) ;
- estimation des risques environnementaux ;
- analyse de scénarios ;
- structure « What if? » (SWIFT) ;
- analyse des modes de défaillance et de leurs effets ;
- analyse de cause à effet ;
- analyse de fiabilité humaine ;
- maintenance basée sur la fiabilité ;
- matrice de conséquence/vraisemblance ; et
- analyse par arbre de panne.

Gestion des risques reposant sur le renseignement

La gestion des risques est la clé qui va permettre de concilier les impératifs de la lutte contre la fraude, de la sécurité et de la facilitation. Le renseignement est quant à lui une composante clé de la gestion des risques.

Le renseignement est le résultat de la collecte et du traitement de l'information et est utilisé par les décideurs des douanes à tous les niveaux pour appuyer le processus de prise de décision.

Le rôle d'une unité (service) de renseignement comprend généralement les éléments suivants :

- Identifier et recueillir des informations du plus vaste éventail de sources possible ;
- Nouer des contacts et développer des liens avec les communautés nationale et internationale du renseignement ;
- Développer des contacts avec le personnel et les parties prenantes intervenant directement dans les mouvements de marchandises et de personnes ;
- Encourager la coopération du personnel afin qu'il signale les envois ou mouvements suspects ;
- Indiquer par des critiques constructives ce qu'il importe de signaler et constituer l'interlocuteur des fonctionnaires qui communiquent des informations ;
- Tenir des séances d'information et fournir des produits du renseignement sur les analyses et tendances de nature à intéresser le propriétaire du risque.

Une stratégie en matière d'information et de renseignement bien documentée fait partie de l'éventail dont disposent les administrations des douanes en matière de politiques et arrangements concernant la gouvernance, ce qui permet aux cadres d'affecter les ressources et de prendre des décisions de manière cohérente.

La teneur de la Stratégie en matière d'information et de renseignement complète le Plan de gestion des risques d'une administration. La structure d'une telle Stratégie pourrait être déclinée en reprenant tout ou partie des chapitres suivants :

- Introduction
- Cadre juridique
- Fonctions du renseignement et recueil de l'information
- Utilisation de l'information et du renseignement
- Produits du renseignement
- Renforcement des capacités
- Coopération avec l'extérieur
- Coordination
- Relations publiques
- Technologie
- Répercussions économiques
- Mécanismes de révision

Le lecteur trouvera dans le Recueil OMD sur la gestion des risques des informations plus détaillées, des outils et études de cas concernant la gestion des risques, l'évaluation des risques et le rôle du renseignement.

Le cas hypothétique repris à l'Annexe 2 décrit la mise en œuvre d'une politique de gestion des risques. L'Annexe 3 contient un bref exemple, communiqué par un Membre, qui illustre le calendrier et l'incidence de la mise en œuvre de la gestion des risques.

Synthèse

La gestion des risques est considérée dans le monde entier comme un processus opérationnel clé aux fins de la planification et de la prise de décisions, tant au sein du secteur public que du secteur privé.

Le risque est inhérent à toutes les activités douanières. La douane devrait mettre en œuvre des processus formalisés de gestion des risques afin d'améliorer la prise de décisions, d'accroître la performance et de minimiser l'incidence de la survenance d'un événement susceptible d'entraîner des conséquences négatives sur les activités opérationnelles.

La gestion des risques reposant sur le renseignement implique de s'intéresser à ce qui pourrait se passer et à l'impact éventuel d'un événement.

Les risques sont identifiés, attribués à un propriétaire de risque et les traitements sont mis en place. L'organisation continue à assurer le suivi des couches de traitement des risques mises en place ainsi que des incidences attendues. Comme pour tout processus de planification, il est logique, évident et systématique, conçu pour protéger la communauté et l'organisation, tout en visant à atteindre les objectifs de l'organisation.

Points essentiels aux fins de la mise en œuvre de la gestion des risques douaniers :

- Culture de gestion des risques
- Politique en matière de risques ou Registre des risques – *qui tiennent compte des objectifs de l'organisation*
- Plan des risques – *y compris la matrice identifiant les propriétaires de risques et les traitements*
- Structure de renseignement
- Technologie de l'information
- Mécanismes de compte rendu
- Effectifs formés
- Législation et équipement qui soutiennent le personnel
- Bonne connaissance de la chaîne logistique et de ses rouages / du routing du voyageur.

Tableau 2 Tableau présentant plusieurs catégories de risque stratégique

Identifier les risques

Catégorie du risque	ILLUSTRATION / QUESTIONS À ENVISAGER
<p>1. Externe (provenant de l'environnement extérieur, partiellement sous le contrôle de l'organisation, mais où des mesures peuvent être prises pour le réduire) <i>[Cette analyse se base sur le modèle « PESTLE » - voir le Guide de la survie stratégique à www.strategy.gov.uk]</i></p>	
1.1 Politique	Changement de gouvernement, décisions politiques interdisciplinaires ; mécanismes de changements gouvernementaux
1.2 Economique	Capacité à attirer et retenir les allocations budgétaires gouvernementales en matière de personnel pour mener à bien les programmes douaniers ; impact de l'économie mondiale sur l'économie nationale
1.3 Socio-culturel	Impact des programmes régionaux ou des programmes d'unions douanières ; modification des attentes des actionnaires
1.4 Technologique	Obsolescence des systèmes actuels ; coût pour produire la meilleure technologie disponible ; opportunités suscitées par le développement technologique
1.5 Légal / Réglementaire	Exigences/Lois qui imposent de nouvelles obligations pour la douane
1.6 Environnemental	Infrastructure, équipements, installations, interconnexion
<p>2. Opérationnel (en relation avec les opérations existantes – à la fois la production actuelle, les bâtiments et le maintien du rendement et des capacités)</p>	
2.1 Production	
2.1.1 Manque produit / Service	Ne fournit pas les services à l'utilisateur selon les termes convenus / établis
2.1.2 Livraison de projet	Ne rend pas à temps le budget / spécifications
2.2 Rendement et capacité	
2.2.1 Ressources	Financières (capital insuffisant, mauvaise gestion budgétaire, fraude), RH (aptitudes / capacités du personnel / recrutement et rétention) Information (compétence pour la prise de décision ; protection des données) Biens matériels (perte / dommage / vol)
2.2.2 Relations	Partenaires de livraison (menaces sur le respect des engagements / définition des attributions) Clients / Utilisateurs de services (satisfaction à la livraison) Responsabilité

2.2.3 Opérations	Rendement global et capacité à livrer
2.2.4 Ethique	Confiance que les actionnaires ont en l'organisation
2.3 Capacité et performance de la gestion des risques	
2.3.1 Gouvernance	Régularité et propriété / Conformité aux normes en vigueur : considérations d'ordre éthique
2.3.2 Prospective	N'identifie pas les menaces et les opportunités
2.3.3 Capacité de récupération	Capacité des systèmes / logements / TI pour résister aux crises et impacts négatifs (dont la guerre et les attaques terroristes). Capacité de récupération après un désastre / Mise en place de plans d'urgence
2.3.4 Sécurité	Des biens matériels, de l'information et de la chaîne logistique
3. Changements (risques engendrés par la décision de poursuivre de nouvelles tentatives allant au-delà des capacités actuelles)	
3.1 Cibles de performance	Les nouvelles cibles PSA sont un challenge à la capacité de livraison de l'organisation / capacité d'équiper l'organisation pour la livraison
3.2 Programmes de changement	Les programmes pour une mutation culturelle ou structurelle menacent la capacité actuelle de livraison comme l'opportunité d'améliorer la capacité
3.3 Nouveaux projets	Prendre des décisions d'investissement optimales / hiérarchisation entre les projets qui sont en concurrence concernant les ressources
3.4 Nouvelles stratégies	Les décisions stratégiques créent des attentes qui provoquent des incertitudes sur la livraison

ANNEXE 2

Mise en œuvre de la gestion des risques par l'administration des douanes du pays R (cas hypothétique)

Le pays R est un Etat côtier qui comporte également deux frontières terrestres, l'une au sud et l'autre au nord. Il ne dispose que d'un nombre limité d'industries de fabrication secondaires et doit par conséquent importer énormément de marchandises. Il a un secteur d'exportation en expansion pour plusieurs de ses ressources naturelles.

Une élection récente a conduit à un changement de gouvernement. Dans le cadre d'un profond chambardement de la fonction publique, le nouveau gouvernement a institué l'administration des douanes R en tant qu'autorité statutaire indépendante. L'administration des douanes sera l'autorité chef de file dans les domaines suivants :

- Protection de la communauté ;
- Recouvrement des recettes ;
- Facilitation des échanges ;
- Statistiques du commerce ;
- Sécurité.

La fonction **Protection de la communauté** comprend les contrôles sur les marchandises faisant l'objet de prohibitions et de restrictions et sur les marchandises dangereuses, tel qu'en dispose le gouvernement. La fonction **Recouvrement des recettes** consiste à gérer les droits et taxes sur les marchandises importées ainsi que les droits d'accises sur les carburants et les produits à base d'alcool. La fonction **Facilitation des échanges** consiste à mettre au point une charte de services qui bénéficie aux opérateurs respectueux des lois. La fonction **Statistiques du commerce** consiste à recueillir toutes les données statistiques concernant les marchandises importées et exportées. La fonction **Sécurité** comprend la collaboration avec les autres autorités publiques afin de prévenir et de contrecarrer la prolifération, les événements naturels, biologiques ou chimiques susceptibles de menacer le pays R.

Le nouveau Directeur général convoque ses cadres supérieurs à une réunion d'une demi-journée.

L'ordre du jour est double. Il s'agit d'informer l'ensemble des cadres supérieurs sur les résultats des réunions avec le Ministre responsable des douanes et d'obtenir de leur part des observations qui permettront de tracer les contours d'un plan stratégique de gestion des risques de l'organisation.

En répercutant l'avis du Ministre, le DG confirme que les douanes seront effectivement l'autorité chef de file dans les domaines de la protection de la communauté, du recouvrement des recettes, de la facilitation des échanges, des statistiques du commerce et de la sécurité.

Le groupe des cadres supérieurs passe en revue le plan stratégique et le plan d'action existants.

Afin de réaliser un équilibre entre les impératifs d'un flux harmonieux du commerce et ceux des contrôles à la frontière, le plan stratégique de l'administration des douanes traduit la volonté de modernisation des systèmes et d'établissement de relations fortes avec les parties prenantes internes et externes.

L'administration des douanes se fixe comme priorité « la recherche d'un système TI interopérable, d'une coopération nationale et internationale en vue d'aboutir à des systèmes de dédouanement et de gestion des risques automatisés ». Travaillant en partenariat avec le Ministre, le nouveau Directeur général veillera à ce que la douane dispose d'une législation et d'un budget adéquats afin de pouvoir mettre en œuvre les stratégies et plans douaniers.

Les mesures mises en place par la douane pour atteindre ses objectifs organisationnels consistent notamment à :

- Harmoniser les systèmes TI ;
- Simplifier les processus de dédouanement des importations et des exportations ;
- Réorienter de manière sélective les personnes et marchandises franchissant les frontières ;
- Consulter fréquemment les parties prenantes externes (publiques et privées) ;
- Fournir un soutien aux plans de carrière et de développement professionnel des fonctionnaires des douanes ; et
- Mettre en œuvre des structures et procédures de gestion des risques.

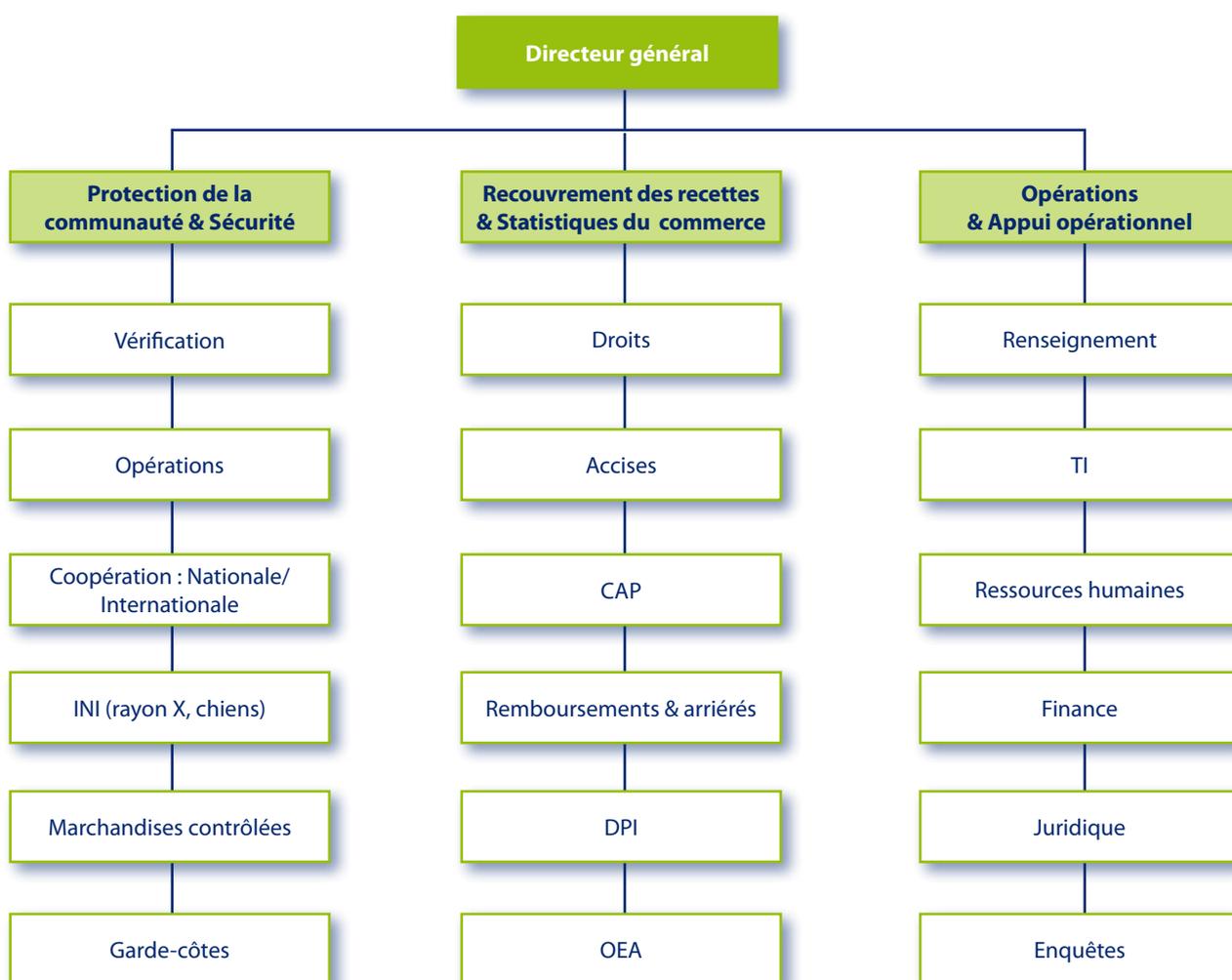
Conformément à la stratégie de l'organisation, le groupe des cadres supérieurs de la douane convient que les principes qui s'appliqueront à la structure et aux procédures de gestion des risques de la douane du pays R reposeront sur les postulats suivants :

- Intervention sélective sur les envois suspects de contrevirer aux lois et règlements du pays ;

- Méthodes de ciblage dynamiques et méthodes de contrôle post-importation en vue d'assurer le recouvrement du montant exact des droits ;
- Le pays R investi d'une responsabilité en matière de transbordement ainsi que l'exigent les accords bilatéraux et multilatéraux pertinents ;
- Formation de l'ensemble du personnel en gestion des risques ;
- Acquisition et entretien d'outils, de systèmes et de matériel de gestion des risques ;
- Assurance du suivi des stratégies de gestion des risques de l'organisation tous les six mois et examen annuel lors des débats concernant d'autres plans de l'organisation ; et
- S'assurer que les autres autorités et le secteur privé s'alignent sur les plans de gestion des risques de l'administration des douanes.

L'administration des douanes du pays R fait donc l'objet d'une restructuration conformément au partage des responsabilités tel que défini dans son plan stratégique.

Chaque division ou département détermine de quelle manière il contribuera au plan stratégique et mettre au point son propre plan d'action. Il conviendra en outre d'étayer les plans des domaines d'activité et les descriptions de poste y afférents. Cette documentation doit être à jour et facile d'accès.



Cette structure étant mise en place, le pays R commence à mettre en oeuvre sa stratégie de gestion des risques.

Dans le cadre du processus de planification, des catégories spécifiques de risques sont placées sous la responsabilité de cadres supérieurs. Le responsable du service Renseignement se voit également confier un rôle de coordination des risques.

Ce rôle de coordination des risques comprend notamment la fourniture de conseils dans la cadre de l'élaboration des registres de risques, des plans de risques et des activités opérationnelles quotidiennes. Alors que les fonctionnaires du renseignement participent également à l'élaboration des plans dans le domaine des ressources humaines, du secteur des finances et de secteur juridique, etc., leur compétence et les systèmes TI de soutien ont vocation à identifier et analyser les risques afférents aux contrôles frontaliers.

Le Directeur général de l'administration des douanes du pays R convoque les responsables des trois départements de l'organisation et leurs adjoints à une réunion.

Préalablement à la réunion, le responsable de chacun des trois départements a été invité à diffuser le rapport de son département.

Le responsable du département Opérations et Appui opérationnel a été chargé de diffuser un rapport sommaire sur les saisies, les enquêtes et les cas transmis aux tribunaux. Le responsable du département Recouvrement des recettes et Statistiques du commerce a présenté un rapport de situation sur les demandes d'adhésion au programme d'OEA, sur l'état de la conformité, ainsi que sur les statistiques commerciales. Le responsable du département Protection de la communauté et Sécurité a fourni un rapport sur les vérifications et sur les statistiques émanant d'autres autorités et de la police frontalières. Le service Renseignement a contribué à l'élaboration de tous les rapports sommaires.

En utilisant les données historiques et la connaissance qu'il avait des programmes, ce groupe de haut niveau a identifié les risques majeurs qui empêcheraient d'atteindre l'objectif organisationnel.

Le Directeur général a rappelé au groupe quel était l'objectif organisationnel, à savoir « assurer l'acheminement sans heurts du commerce tout en gardant le contrôle sur la frontière ». Le Directeur général signale également qu'une priorité arrêtée consiste en « la recherche d'un système TI interopérable, d'une coopération nationale et internationale en vue d'aboutir à des systèmes de dédouanement et de gestion des risques automatisés ».

Les risques majeurs sont ensuite répartis en « Domaines à risque » dont la responsabilité est répartie entre les trois responsables de département.

Domaine à risque	Propriétaire du risque
Recettes Blanchiment de fonds Corruption personnel Infiltration par des réseaux criminels	Responsable Recouvrement des recettes et Statistiques du Commerce
Stupéfiants Armes illicites Marchandises dangereuses Inspection équipement défaillant	Responsable Protection de la communauté et Sécurité
Gouvernance Développement professionnel Dépassements de crédits Déficiences TI	Responsable Opérations et appui organisationnel

La phase suivante du processus d'évaluation des risques consiste alors pour le groupe à procéder à une analyse, à une évaluation et à une détermination de priorités. Ceci est consigné dans un projet de registre.

Le responsable Opérations et appui organisationnel se voit confier des responsabilités en matière de suivi et de gestion de la stratégie de gestion des risques opérationnels.

Après établissement d'un registre des risques répartissant les responsabilités en matière de risques, les cadres supérieurs chargent les gestionnaires et superviseurs de mettre au point leurs propres matrices de gestion des risques.

Sur la base du registre des risques, le groupe des cadres supérieurs de l'administration des douanes du pays R constitue un petit groupe de travail chargé d'élaborer un plan de gestion des risques.

Afin que toute la palette des sujets d'intérêt au sein de l'organisation soit prise en considération, le groupe de travail comprend un petit nombre de membres du personnel ayant une expérience couvrant l'ensemble des domaines fonctionnels. Alors que le groupe de travail est responsable de la mise au point du plan de gestion des risques, le groupe des cadres supérieurs supervi- sera le processus et prendra les décisions requises aux fins de la mise en œuvre du plan.

Le groupe de travail détermine les répercussions sur la douane de chaque risque figurant dans le registre de risques. Il convient à cet égard d'être aussi précis que possible dans la formulation des incidences de chaque risque. C'est ainsi par exemple que l'administration des douanes peut très bien décider que plutôt que d'indiquer « les documents concernant le dédouanement à l'importation sont retardés », elle indiquera « les documents concernant le dédouanement à l'importation seront retardés de plus de 24 heures ». De cette façon, le plan de gestion des risques sera un complément de la mesure de la performance des objectifs organisationnels.

Le groupe de travail fait également le rapprochement entre les rôles et les responsabilités au sein de la douane et les risques, en délimitant ainsi les rôles respectifs en cas de perturbation. Le plan de gestion des risques indiquera qui sera chargé de se mettre en rapport avec d'autres membres du personnel et avec les parties prenantes en cas de défaillance du système TI par exemple.

Le groupe de travail élabore le plan dans le cadre d'un processus de réflexion (« remue-méninges ») qui imaginera autant de scénarios que possible et ensuite leurs parades pour chacun des risques. Il sera fait recours aux traitements les plus réalistes qui seront mis en place pour minimiser l'incidence et maintenir le bon déroulement des opérations.

Le groupe de travail a veillé à ne pas fournir des indications trop détaillées sur les processus et à ne pas compliquer exagérément les scénarios imaginés. La politique de gestion des risques est reconnue comme étant un élément important de l'administration des douanes du pays R ; il ne faudrait pas toutefois que la planification prenne le pas sur les travaux à accomplir effectivement. Le groupe de travail a réussi à ne pas se laisser obnubiler par des risques non pertinents et à ne pas surcharger le plan avec des informations inutiles.

Après réalisation des travaux décrits ci-dessus, le groupe de travail présente le plan de gestion des risques à une réunion plé- nière du groupe des cadres supérieurs, incluant le Directeur général.

Le groupe des cadres supérieurs examine le plan, le groupe de travail apportant toute précision utile et répondant aux ques- tions ; après l'incorporation des modifications, le groupe des cadres supérieurs entérine le plan.

Une fois entériné, le plan doit alors être mis en œuvre. En bref, cela comprend notamment la publication par le Directeur général d'une déclaration concernant la gestion des risques, la diffusion du plan, une formation (le cas échéant), la gestion de la docu- mentation des procédures et la répartition des responsabilités et des habilitations en matière de traitement des risques au sein de l'organisation.

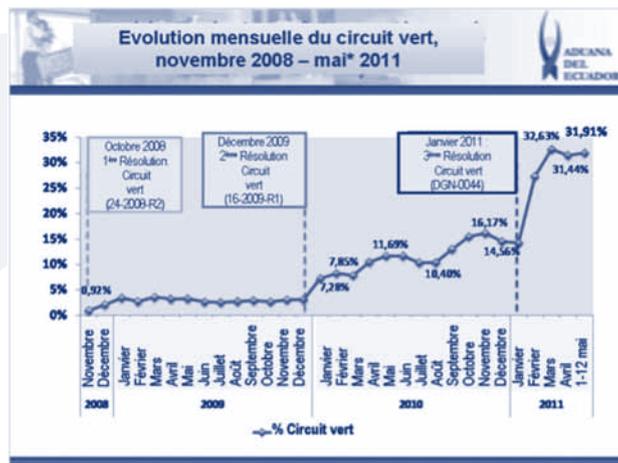
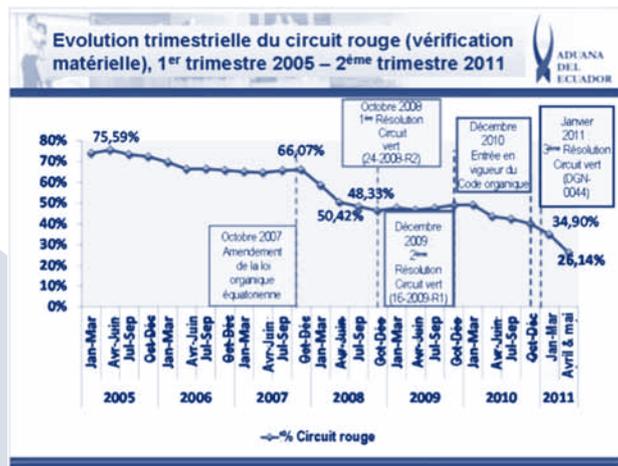
Les cadres et superviseurs organiseront des réunions à l'intention de leur personnel pour examiner les stratégies de contrôle en place et leur traitement ultérieur. En outre, des propriétaires de risques spécifiques au sein des domaines fonctionnels se verront confier le traitement de risques spécifiques. C'est ainsi par exemple qu'en relation avec le risques Recettes, un traitement pourrait consister à mettre en œuvre des séances de présentation et d'éducation concernant les réglementations. Cette tâche sera confiée à un agent spécifique.

ANNEXE 3 Etude de cas

ETUDE DE CAS : Mise en œuvre de la gestion des risques en Equateur

Depuis 2007, l'administration des douanes de l'Equateur utilise un système d'analyse des risques en lieu et place d'un régime d'inspection avant expédition pour les importations d'une valeur F.O.B supérieure à 4.000 dollars des Etats-Unis.

En 2007, l'Equateur a également modifié certaines procédures et exigences douanières en vue de réduire les coûts et de réduire les délais pour les importateurs. En vertu de ce système, les importateurs présentant un risque faible font l'objet d'un nombre moindre de vérifications matérielles et d'une mainlevée plus rapide de leur chargement.



L'Equateur a mis en place une solution TI pour le dédouanement des exportations et importations, la perception des droits et taxes, la gestion du fret à l'importation et à l'exportation, la gestion des risques et le système intégré de gestion des informations douanières.

Les graphiques ci-dessus illustrent l'impact des politiques de gestion des risques de l'administration des douanes. Les interventions en circuit rouge diminuent et la facilitation en circuit vert augmente, alors que les saisies restent constantes et que les recettes continuent à dépasser le niveau de 2006.

Statistiques des recettes totales de la douane équatorienne (en équivalent dollar des Etats Unis)

2006	2007	2008	2009	2010
2.102.672	2.386.551	2.781.024	2.490.543	3.081.226

Le 29 décembre 2010 est entrée en vigueur une nouvelle législation intitulée « Code organique concernant la production, le commerce et les investissements » (Code de Production). Ledit Code prévoit des mesures d'incitation en vue de stimuler les investissements locaux et étrangers et de promouvoir une expansion et une diversification des exportations.

Ce Code remplace plusieurs textes de loi et couvre un large éventail de questions, y compris les politiques d'importation et d'exportation, les procédures douanières, les investissements, les ouvraisons et les taxes. En vertu du Code de production, la « Corporation équatorienne des douanes » est devenue « l'administration nationale des douanes équatorienne ».

Le Code de Production stipule également que le gouvernement équatorien va promouvoir les exportations par le truchement d'initiatives de libéralisation des échanges et le recours à des programmes de préférences tarifaires et autres avantages accordés en vertu d'accords commerciaux. Des pénalités à la mesure de la gravité des faits sont prévues pour les opérateurs qui choisissent de tenter de contourner intentionnellement les contrôles douaniers.

3.5 Outils de gestion stratégique :

Le Tableau de bord prospectif :

Au début des années 1990, Robert Kaplan et David Norton (Harvard Business School) ont élaboré une nouvelle approche pour l'exécution de la gestion stratégique et ont choisi de désigner cette nouvelle approche sous l'appellation de Tableau de bord prospectif. *Le tableau de bord prospectif* (TBP), prenant acte de certaines des faiblesses et des imprécisions des approches antérieures en matière de gestion, précise clairement quels sont les éléments qu'une entreprise doit mesurer dans quatre domaines différents pour des résultats stratégiques équilibrés.

Le TBP est un système de gestion stratégique complet, et pas seulement un système de mesure, qui permet aux organisations de clarifier leur vision et leur stratégie, puis de les répercuter en actions dans les processus de travail. Dans le cadre de ce système, des retours d'expérience sont disponibles concernant les activités internes et les résultats externes, afin d'améliorer en permanence les résultats et la performance stratégiques. Lorsque le TBP est pleinement appliqué, la planification de l'action stratégique est au cœur des activités des entreprises et n'apparaît plus comme un exercice purement théorique.

Le modèle de TBP est un système interactif intégrant des retours permanents d'expériences en boucle, du haut vers le bas :

- Les objectifs stratégiques, découlant des souhaits et demandes des parties concernées ainsi que des évolutions externes et internes, sont intégrés aux processus de travail et ont une incidence sur les parties concernées,

et du bas vers le haut :

- les renseignements sur les résultats et les effets concrets sont utilisés pour modifier les objectifs stratégiques.

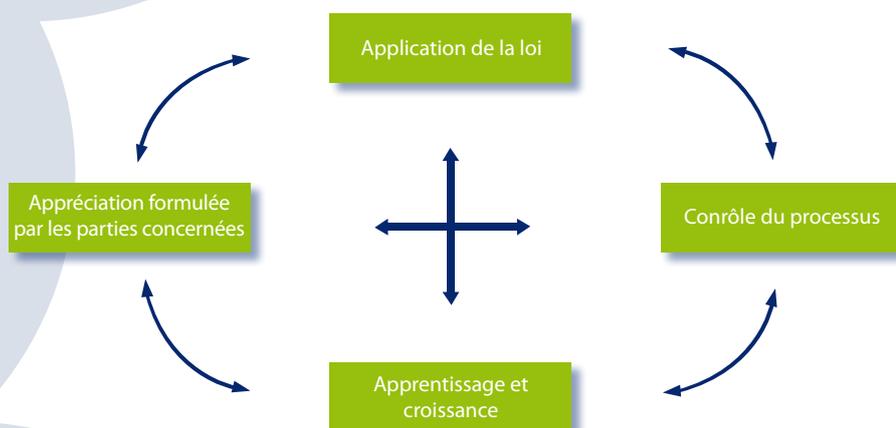
Le TBP pousse les organisations à modifier leur réflexion et leur conduite et, tout d'abord, à se poser réellement les questions suivantes : 'quels effets souhaitons-nous vraiment obtenir ?' puis 'avec quels résultats pouvons-nous y parvenir ?' et enfin 'quels sont les produits et services requis pour cela ; quels sont les moyens et la main d'œuvre dont nous devons disposer ?'.

Le tableau de bord prospectif suggère d'aborder l'organisation selon quatre perspectives stratégiques (domaines de résultats stratégiques), de développer un système de renseignement sur la gestion, de recueillir les données et de les analyser au regard des objectifs fixés pour chacune des perspectives. Mais on ne saurait améliorer ce que l'on ne peut mesurer. Des systèmes de mesure doivent donc être élaborés sur la base des priorités du plan stratégique et il convient de concevoir des processus de recueil de renseignements exploitables par les systèmes de mesure. La difficulté ici est de rendre ces renseignements transparents et facilement utilisables par les décideurs.

Les administrations des douanes pourraient recourir aux domaines de résultats stratégiques suivants :

- la perspective de l'apprentissage et de la croissance
- la perspective du contrôle de processus
- la perspective de l'application de la loi
- la perspective de l'appréciation portée par les parties concernées

Domaines de résultats stratégiques



La perspective de l'apprentissage et de la croissance

- Etude, lancement, développement et mise en œuvre de nouvelles technologies, techniques et méthodes ;
- Améliorer l'efficacité et le professionnalisme de la direction et des employés à travers la formation et l'enseignement ;
- Améliorer le niveau de savoir-faire au sein de l'organisation.

La perspective du contrôle de processus

- Amélioration du contrôle des coûts
- Amélioration de l'efficacité
- Optimisation de la gestion des données
- Amélioration de la qualité et, le cas échéant, de la quantité de produits et de services

La perspective de l'appréciation par les parties intéressées

- Prise en charge des usagers mise à jour
- Réduction des coûts et des charges pour les contribuables
- Attractivité des emplois

La perspective de l'application de la loi

- Amélioration du processus de recouvrement des recettes fiscales ;
- Réduction du niveau de non respect de la loi ;
- Lutte efficace contre la fraude ;
- Amélioration du caractère uniforme des politiques et de leur mise en œuvre
- Protection de la société vis-à-vis des marchandises indésirables

Il s'est avéré dans la pratique que la mise en œuvre complète du modèle de TBP ne constitue nullement une tâche facile ou rapide. Toutefois les idées centrales de ce modèle, à savoir :

- l'approche consistant à commencer par se demander 'quels effets devons-nous obtenir ?',
- l'utilisation des domaines de résultats stratégiques indiquant un cap à suivre pour l'organisation, et
- les retours permanents d'expériences en boucle entre la stratégie, d'une part, et les résultats et effets concrets d'autre part, peuvent être appliqués assez rapidement et se révèlent très utiles pour la construction et l'exécution par les administrations des douanes d'un système de gestion stratégique.

Analyse des parties concernées :

L'analyse des parties concernées peut permettre de spécifier quelles sont les différentes parties externes et internes pour lesquelles l'organisation présente un intérêt. Surtout, cette analyse établit clairement l'importance de chacune des parties concernées, leurs intérêts ou demandes spécifiques et les canaux de communication auxquels elles ont recours dans leur relation avec l'organisation.

La principale question qui est posée lors de l'analyse des parties concernées porte sur les résultats que l'organisation doit obtenir pour être reconnue par la partie concernée : quels résultats confèrent à l'organisation son droit d'exister ? Dans le marché libre, ce droit est validé par les clients disposés à payer pour les biens ou les services produits. Pour une administration des douanes en revanche (et il en va de même pour toutes les organisations à but non lucratif), les choses sont un peu plus compliquées. Elle dépend de la politique, des gouvernements, ainsi que des dispositions légales et des accords nationaux et (indirectement) internationaux. Le champ de force constitué par ces différentes parties est extrêmement complexe. L'analyse des parties concernées constitue un excellent instrument pour distinguer ces parties et préciser quelles sont leurs forces (et les résultats qu'ils attendent de l'administration des douanes).

Afin d'assurer la meilleure analyse possible des parties concernées, il convient de regrouper des personnes clés au sein de l'administration des douanes, travaillant à des niveaux et dans des domaines divers, pour obtenir une image complète des parties concernées potentielles. Les principales informations relatives à chacune de ces parties sont les suivantes :

- > Nom et position (rôle)
- > (Niveau d') Intérêt de la partie concernée vis-à-vis de l'administration des douanes
- > Niveau de pouvoir

On peut recourir au tableau suivant pour réaliser une analyse des parties concernées:

Modèle de répartition des parties concernées

		Niveau d'intérêt	
		Bas	Elevé
Pouvoir Faible	A	Effort minimum	B Tenir informée
	Pouvoir élevé	C	Répondre aux attentes

ETUDE DE CAS : mise en œuvre d'un concept / d'une stratégie de guichet unique / d'arrêt unique :

En raison du développement de ces deux concepts dans l'administration des douanes du pays XXX, de nombreuses questions se posent au niveau stratégique, telles que :

S'agit-il vraiment d'une stratégie ou de l'expression de bonnes intentions ? Qu'est-ce qui donne corps à la stratégie ? Dispose-t-on d'une feuille de route ou d'un plan de projet, fixant des objectifs clairs et établissant un planning ?

Dispose-t-on des ressources nécessaires (budget, capacités suffisantes en personnel, structure organisationnelle) ? Si oui, ces ressources sont-elles garanties sur le long terme (de manière à avoir des objectifs réalistes et réalisables) ? Qui est responsable de la réalisation de la stratégie en matière de TI (le Directeur Général de la douane, le conseil d'administration de la douane, le ministre concerné) ?

La stratégie en matière de TI dépasse-t-elle le cadre de la douane et, dans l'affirmative, quelles autres administrations couvre-t-elle ? Peut-être une approche plus large que la douane est-elle souhaitable si vous voulez travailler sur des principes comme le guichet / l'arrêt unique (Cadre de normes de l'OMD). Ne pas se laisser piéger par une réflexion en termes de "pilier". Si vous avez la possibilité de prendre un nouveau départ avec la TI, voyez large. Elle peut vous aider à aligner les processus des différentes administrations (efficacité et rentabilité),

à travailler pour la normalisation des données et des jeux de données et à économiser beaucoup d'argent. Bien entendu, l'intégration de questions et d'administrations nouvelles à une stratégie douanière de TI rend plus complexes les phases de développement des processus et des logiciels ainsi que la mise en œuvre des nouveaux systèmes. A cet égard, une gestion incorrecte peut se révéler très onéreuse et entraîner un rejet de votre proposition pour l'organisation. La stratégie intègre-t-elle des initiatives internationales, du type de celles de l'OMD? S'agit-il au contraire d'une stratégie essentiellement interne ?

Les parties concernées (notamment les milieux commerciaux et les autres administrations) ont-elles été consultées et sont-elles activement impliquées dans les travaux sur la stratégie en matière de TI ? C'est un élément important puisque les milieux commerciaux et les autres parties concernées ont aussi dû investir pour développer leur propre TI (et, avant cela, peut-être ont-elles même dû reconcevoir ou reformuler leurs procédures de fonctionnement). Afin de situer chacune des parties concernées, le récapitulatif et les questions qui précèdent peuvent être utilisés. Dans le cas présent, il faudra se concentrer sur l'un des éléments centraux du Cadre de normes de l'OMD : "le guichet / l'arrêt unique"; En situant les parties concernées, il convient d'établir clairement quels sont les acteurs les plus importants. De même, cette opération permet de préciser quelles sont les attentes et les pouvoirs des parties concernées mais aussi de fixer les priorités. Il s'agit de se prononcer sur deux questions :

- > dans quelle mesure chaque partie concernée a-t-elle intérêt à voir ses attentes se répercuter sur les choix stratégiques de l'organisation ;
- > ont-elles les **moyens** de cette ambition (ont-elles le pouvoir d'orienter une stratégie dans un sens particulier).

Moyens: pouvoir politique, budget, capacité à influencer les décideurs, pouvoir économique, pouvoir de gestion, etc.

Feuille de travail 1

Analyse des parties concernées

Feuille n°1

Répartition des processus de haut niveau : « Guichet / arrêt unique »

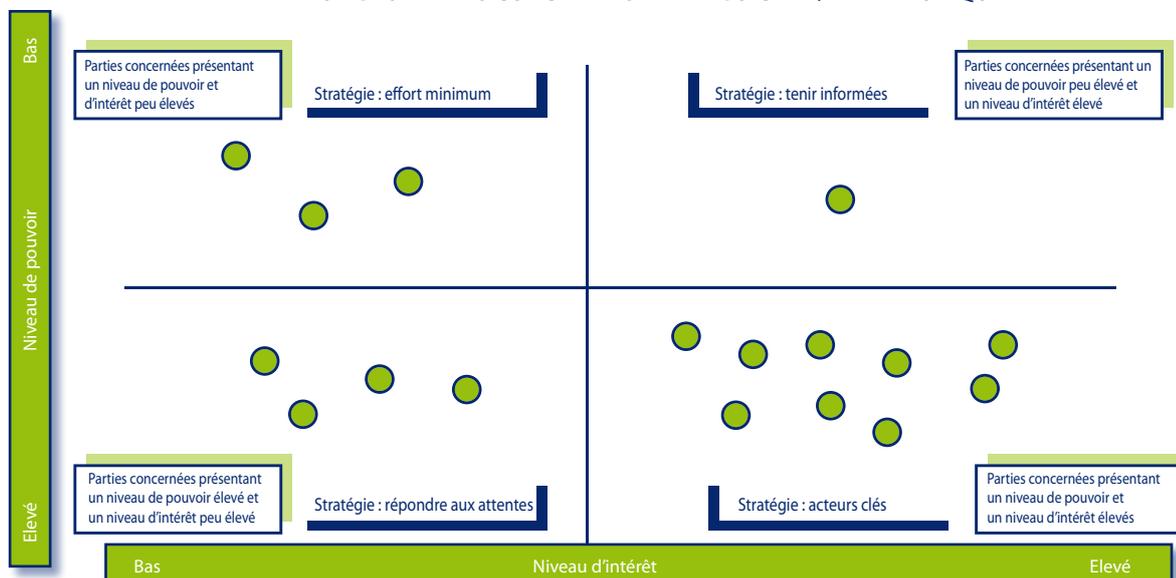
- • Décrire les principales questions que ces concepts doivent recouvrir
- • La TI doit-elle être concernée :
- • Décrire les acteurs clés du processus :
- • Présenter les impératifs légaux :
- • Décrire les exigences politiques :

Feuille de travail 2

Analyse des parties concernées

Feuille n°2

REPARTITION DES PARTIES CONCERNEES PAR LE GUICHET / L'ARRET UNIQUE



Analyse SWOT

L'analyse SWOT peut permettre d'élaborer une vision et une stratégie complètes et mises à jour (ou d'affiner la stratégie existante) en mettant à jour la situation interne de l'organisation et les évolutions externes ayant une influence. Elle peut être utilisée pour décrire les éléments sur lesquels l'organisation doit se concentrer afin d'obtenir les résultats voulus et ce, en tenant compte des personnes et des moyens disponibles et en examinant les facteurs externes qui joueront un rôle (à l'avenir).

Les lettres de l'abréviation SWOT prennent le sens suivant :

- Forces (en anglais : Strengths)
- Faiblesses (en anglais : Weaknesses)
- Possibilités (en anglais : Opportunities)
- Menaces (en anglais : Threats)

Les forces et les faiblesses concernent l'organisation interne tandis que les possibilités et les menaces renvoient aux facteurs externes ayant une influence.

En effectuant l'analyse SWOT, les résultats obtenus à partir de l'analyse des parties concernées apportent des données essentielles, exploitées pour décrire les possibilités et les menaces de l'environnement externe.

Par ailleurs, les résultats du rapport de diagnostic de l'OMD (obtenus au terme de la première étape du Programme Columbus) constituent une source d'information cruciale pour décrire les forces et les faiblesses de l'organisation interne.

Modèle d'analyse SWOT

Ext. / Int.	Possibilités	Menaces
Forces	Cette force nous permet-elle de faire usage de cette possibilité ?	Cette force nous permet-elle de prévenir cette menace ?
Faiblesses	Cette faiblesse nous empêche-t-elle de faire usage de cette possibilité ?	Cette faiblesse nous empêche-t-elle de prévenir cette menace ?

Forces	Faiblesses
Exemples de critères	Exemples de critères
Avantages de la proposition? Capacités? Avantages concurrentiels? Points de vente uniques? Ressources, biens, personnes? Expérience, connaissances, données? Réserves financières, retours possibles? Marketing - portée, distribution, prise de conscience? Aspects novateurs? Localisation et situation géographique? Prix, valeur, qualité? Accréditations, qualifications, certifications? Processus, systèmes, TI, communications? Culture, attitude, comportement? Protection par la direction, succession? Philosophie et valeurs?	Désavantages de la proposition? Manque de capacités? Peu d'atouts concurrentiels? Réputation, présence et portée? Ressources financières? Vulnérabilités connues ? Calendrier, délais et pressions? Bénéfices disponibles, flux de trésorerie négatif au démarrage? Continuité, solidité de la chaîne logistique? Effets sur les activités centrales, diversion? Fiabilité des données, prévisibilité du plan? Morale, engagement, conduite? Accréditations, etc.? Processus et systèmes, etc.? Protection par la direction, succession?
Possibilités	Menaces
Exemples de critères	Exemples de critères
Evolutions du marché? Faiblesse des concurrents? Modes de vie ou pratiques professionnelles en vogue? Evolution technologique et innovation? Influences? Nouveaux marchés, vertical, horizontal ? Niches de marché ciblées? Géographie, exportation, importation? Nouveaux points de vente uniques? Tactique: ex, surprise, contrats majeurs? Développement d'activité et de produit? Information et recherche? Partenariats, agences, distribution? Volumes, production, économies? Influence de la saison, du climat et de la mode ?	Effets politiques? Effets législatifs? Effets environnementaux? Evolutions de la TI? Intentions des concurrents - diverses? Demande du marché? Technologies, services, idées nouvelles/eaux? Contrats et partenaires essentiels? Capacités internes durables? Obstacles rencontrés? Faiblesses insurmontables? Perte d'employés clés? Soutien financier durable? Economie - intérieure, à l'étranger? Effets de la saison et du climat?

L'analyse des parties concernées et l'analyse SWOT fournissent des données essentielles aux fins de la première partie de la gestion stratégique, pour la création d'une vision et d'une stratégie complètes, basée sur la réalité externe et interne du moment (et du futur proche). Les renseignements que fournissent ces modèles permettent de prendre des décisions en matière de planification de l'action stratégique.

On pourra recourir à d'autres modèles d'outils de gestion stratégique, afin de prendre des décisions sérieuses et mûrement réfléchies liées à la planification de l'action. Ces modèles sont présentés dans les parties suivantes.

Modèle d'analyse SWOT
Relation Rapport de diagnostic de l'OMD - Analyse de dépositaire - SWOT et Stratégie

		Niveau d'intérêt	
		Bas	Elevé
Pouvoir Faible	A	Effort minimum	B Tenir informée
	C	Répondre aux attentes	D Acteurs clés



Rapport de diagnostic de l'OMD



Ext. / Int.	Possibilités	Menaces
Forces	Cette force nous permet-elle de faire usage de cette possibilité ?	Cette force nous permet-elle de prévenir cette menace?
Faiblesses	Cette faiblesse nous empêche-t-elle de faire usage de cette possibilité ?	Cette faiblesse nous empêche-t-elle de prévenir cette menace?



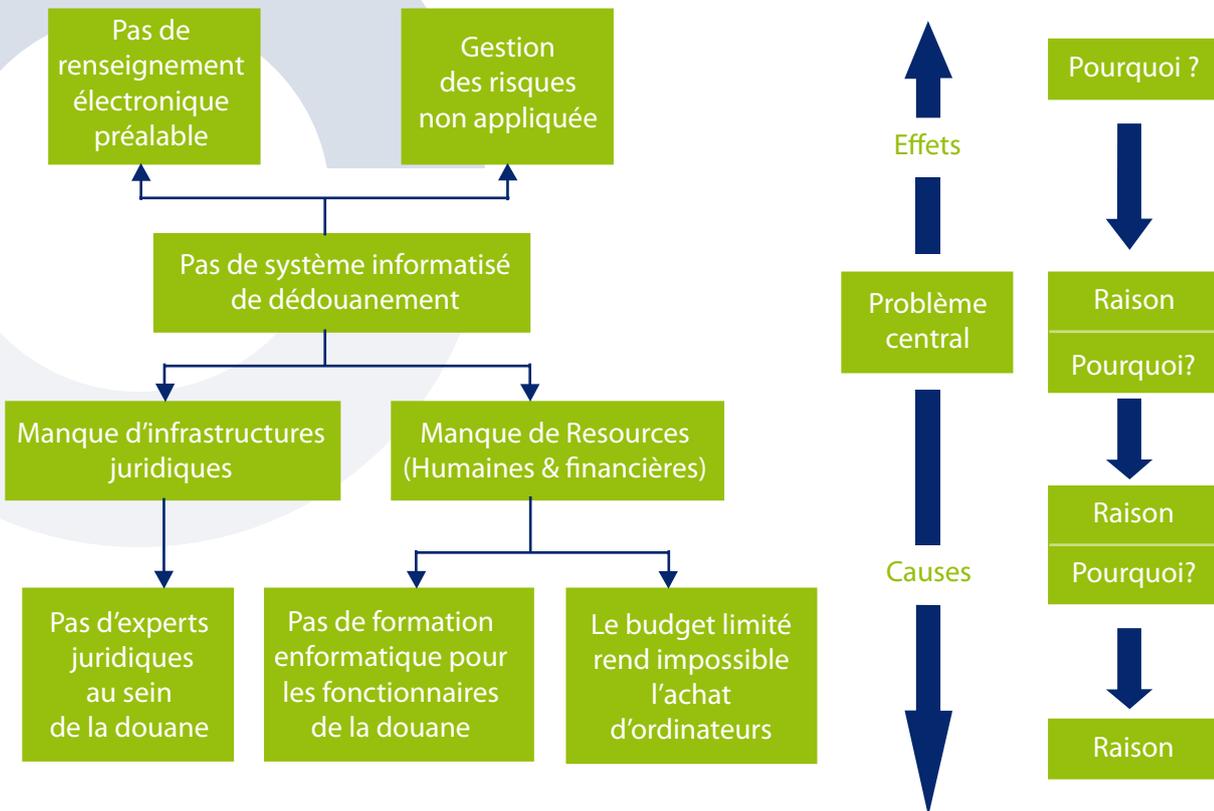
Stratégie de mise à jour

Le modèle cause-effet:

Le modèle cause-effet est une méthode d'analyse des problèmes permettant de visualiser un problème existant en tant qu'effet, et d'en présenter les causes. L'analyse présente les problèmes dans une arborescence de type cause-effet dont les racines et les ramifications illustrent les liens entre les différents problèmes. Les racines représentent les facteurs de causalité et les ramifications correspondent aux conséquences. Le modèle cause-effet peut être utilisé pour identifier les causes et les effets d'un problème donné ou d'un facteur ayant une influence. Il permet en outre de représenter sous la forme d'un schéma les relations entre plusieurs de ces causes et effets et peut servir à déterminer les plans d'action stratégiques.

Comment mener à bien cette analyse ?

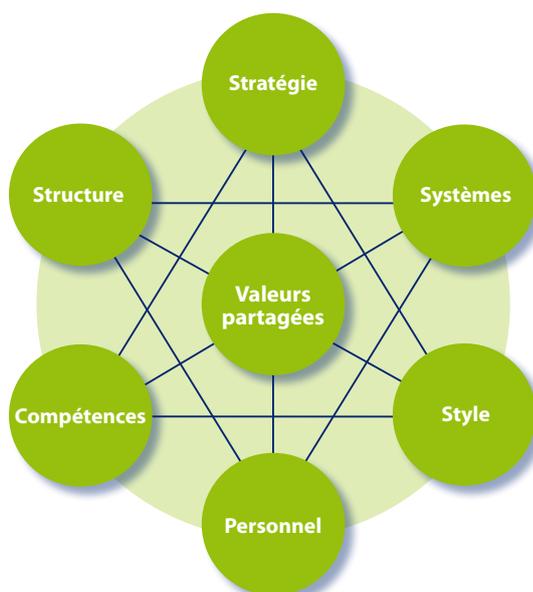
- > Identifier les principaux problèmes rencontrés dans le cadre des recommandations du Cadre de normes SAFE.
- > Convenir d'un problème central sur lequel il convient de se concentrer.
- > Analyser la cause du problème central.
- > Analyser les conséquences du problème central.
- > Etablir un schéma, sous la forme d'une arborescence, montrant les relations cause-effet.



Le modèle des 7-S

Le *modèle des 7-S* (McKinsey) peut être utilisé pour décrire les parties / domaines essentiels de l'organisation, leur niveau de développement ainsi que la façon dont ces éléments sont liés entre eux. Avec le modèle des 7-S, il est également possible de déterminer des plans d'action aux fins du développement de l'organisation dans le sens de l'adoption du Cadre de normes de l'OMD.

L'idée fondamentale sous-jacente au modèle, c'est qu'une organisation n'est pas seulement une structure mais se compose de 7 éléments :



On peut distinguer, parmi ces sept éléments, les éléments de base (hard) et des éléments « malléables » (soft). Les éléments de base (structure, stratégie et systèmes) sont réalisables et faciles à identifier, tandis que les autres (soft) sont moins visibles et plus difficiles à réaliser. Ces derniers peuvent toutefois avoir une influence majeure sur les éléments de base.

> Les éléments de base (hard)

Stratégie: Actions planifiées par une organisation en réponse à des changements de son environnement ou par anticipation de ces changements

Structure: Base pour la spécialisation et la coordination, conditionnée avant tout par la stratégie ainsi que par la taille et par la diversification de l'organisation

Systèmes: Procédures formelles et informelles qui soutiennent la stratégie et la structure (en pratique, les systèmes se révèlent plus puissants qu'on ne le pense).

> Les éléments malléables (soft)

Style: Culture de l'organisation, composée de deux éléments :

>> Culture organisationnelle : les valeurs et croyances dominantes, ainsi que les normes, qui se développent au fil du temps et deviennent des caractéristiques relativement stables de la vie de l'organisation ;

>> Style de gestion : plutôt la manière dont les dirigeants se comportent que ce qu'ils disent. Dépend de la manière dont ils passent leur temps et de ce à quoi ils prêtent attention. Et du sens qu'ils donnent à la réalité (changeante) de l'organisation.

Personnel (Staff)

Processus de gestion des ressources humaines pour :
>> Développer la direction ;
>> Orienter ou initier les processus de socialisation;
>> Recruter de nouveaux employés;
>> Gérer le développement des carrières

Compétences (Skills)

Compétences centrales propres à l'organisation – ce qu'elle fait de mieux.
Façons d'étendre ou de modifier ces compétences.

Valeurs partagées (Shared values)

Concepts directeurs, idées fondamentales autour desquelles une organisation se construit. Lorsque ces valeurs sont énoncées, elles le sont simplement et de manière abstraite. Elles ont une influence considérable sur l'organisation.

Les organisations efficaces combinent harmonieusement tous ces éléments. Ils sont liés entre eux et si l'un est modifié, tous en sont affectés. Lors des processus de changement, on s'attache généralement aux éléments de base, à la stratégie, à la structure et aux systèmes, tandis que les éléments malléables sont moins pris en compte.

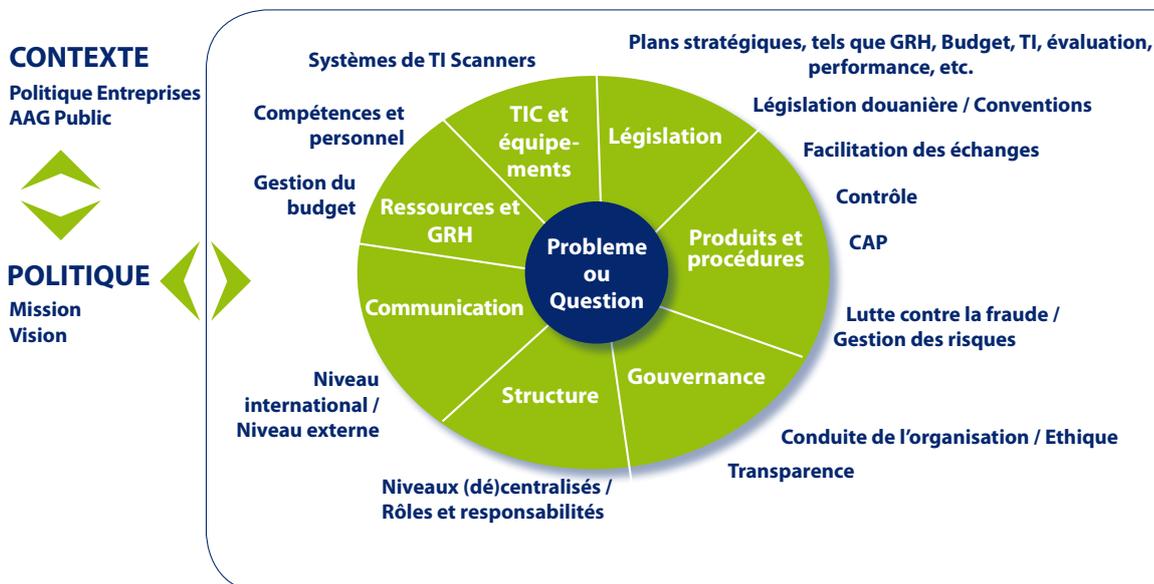
Le modèle des 7-S peut constituer un outil précieux pour orienter le processus de changement des administrations des douanes, en permettant de prendre les décisions stratégiques essentielles pour lesquelles les plans d'action stratégiques doivent être mis en œuvre, de déterminer dans quel ordre ces mises en œuvre doivent s'opérer et d'établir quelles en seront les conséquences sur les différentes parties de l'organisation

Une utilisation standard du modèle des 7-S permet de décrire la situation existante. Toutefois, pour constituer un outil précis de gestion stratégique, le modèle doit permettre de déterminer l'état actuel et l'état souhaité de l'organisation. Il faut pour cela l'utiliser à deux reprises : une première fois en tenant compte de la situation présente et une seconde fois en s'attachant à la situation future souhaitée. De plus, il est alors possible de déduire des deux représentations obtenues les plans d'action nécessaires et leurs interrelations.

Le cadre d'innovation :

On peut remplacer le modèle des 7-S par le cadre d'innovation (CI), ou simplement lui adjoindre ce dernier. A l'instar du modèle des 7-S, le cadre d'innovation peut permettre d'établir les plans d'action stratégiques à partir desquels on travaillera. Le principal avantage du CI réside dans le fait que, sous la forme où il se présente ici, les éléments contenus sont adaptés aux administrations des douanes et en représentent le mieux la composition. Ce modèle peut, tout comme le modèle des 7S, non seulement permettre de décrire la situation actuelle des différents éléments de l'organisation mais, pour chacun de ces éléments, il invite à en déterminer et décrire le statut, les ambitions et le diagnostic, ce qui permet de formuler des choix pour les plans d'action à venir.

Cadre d'innovation

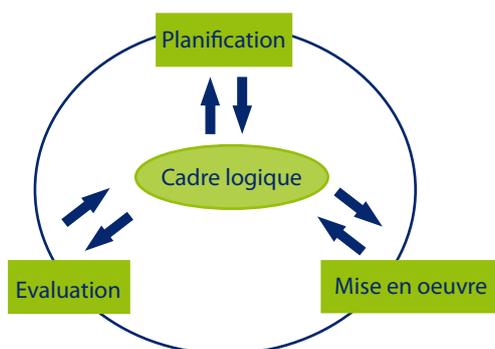


Le cadre logique (Logframe):

Le cadre logique peut être désigné sous différentes appellations telles que Logframe, schéma logique de conception du projet, document théorique portant sur un projet ou se présenter sous la forme d'un résumé de projet en une page. Le cadre logique est utilisé comme outil de gestion, de la phase de planification à la phase d'évaluation du processus. Il consiste en un tableau structuré où le processus de changement, (ci-après désigné « le projet » et qu'il faut entendre dans le contexte présent comme un « vaste processus de changement de l'organisation ») est présenté aussi clairement et simplement que possible.

Le cadre logique indique :

- > ce à quoi le projet est destiné
- > les conséquences de la mise en œuvre du projet
- > le travail à accomplir pour mener à bien le projet
- > les ressources nécessaires pour mener à bien le projet
- > les indicateurs qui montreront si le projet est en cours de réalisation
- > les moyens ou la source permettant d'obtenir ces renseignements

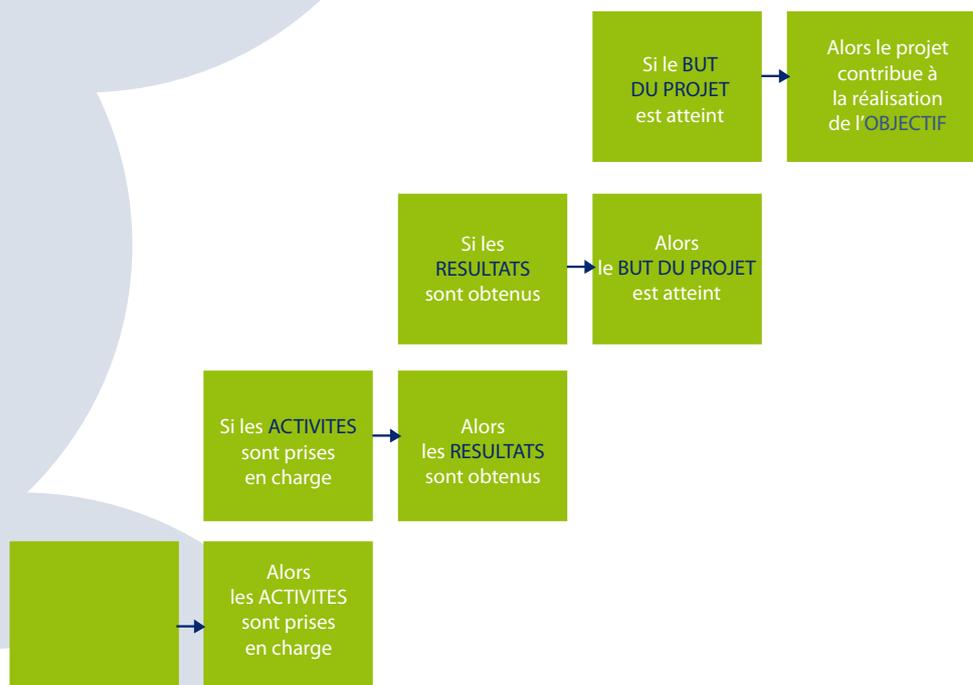


Elaboration du cadre logique

Le cadre logique consiste en un schéma de quatre cases sur quatre, présentant la conception d'un projet. Chacune des cases contient des renseignements spécifiques sur le projet.

- Logique du projet : il s'agit ici de présenter les objectifs du projet par ordre d'importance et d'opérer une distinction entre l'objectif général, l'impact du projet (but du projet), les résultats du projet et les activités clés ;
- Indicateurs objectivement vérifiables : servent à identifier les indicateurs de performance qui définissent la quantité, la qualité et les délais pour chacun des objectifs dans la première colonne ;
- Moyens de mesure : permettent de se référer aux sources des données pour les indicateurs objectivement vérifiables ;
- Environnement : sert à décrire les autres conditions dont dépend le succès du projet (Hypothèse). Ces hypothèses se situent à différents niveaux qui présentent tous des degrés variables de risque ;
- Ressources : permet d'établir les ressources internes et externes pour la mise en œuvre de chaque plan d'action ;
- Coûts : cette rubrique permet de déterminer les coûts estimés pour le projet ou pour les plans d'action ;
- Conditions préalables : cette rubrique permet de préciser les conditions préalables nécessaires au démarrage du projet (ou à la mise en œuvre des activités).

La logique du Projet devrait pouvoir être obtenue à partir d'une analyse des objectifs (arborescence), présentée sous la forme d'une analyse logique du type si-alors (voir schéma).



Le cadre logique du programme et le cadre logique du projet

Le cadre logique du *programme* est conçu comme un outil de gestion pour l'ensemble du processus de changement, qui consiste souvent en différents plans d'action (ou projets). Le cadre logique du programme est utilisé par le Directeur Général ou par le Directeur Général adjoint pour gérer l'ensemble du processus de modernisation de la douane.

Le cadre logique du *projet*, par ailleurs, est élaboré à des fins de gestion de chaque plan d'action / projet. Il est utilisé par un responsable de projet.

Il est donc recommandé d'adopter la structure du programme et du projet afin d'avoir un aperçu de la hiérarchie des objectifs et de renforcer la capacité à prendre des mesures supplémentaires appropriées.

ETUDE DE CAS : cadre logique de développement pour le pays X

Le programme stratégique d'ensemble peut se présenter sous la forme d'un simple cadre logique permettant d'avoir un aperçu rapide de ce que l'on est en droit d'attendre du programme de développement. Ce document accompagne généralement la proposition de programme, dont il fait la synthèse.

" Programme de développement stratégique"

Logique du projet	Indicateurs objectivement mesurables	Moyens de mesure	Hypothèses	Autres parties impliquées
OBJECTIF Protéger et développer l'économie du pays X en matière de commerce, de sécurité et de protection sociale	<p>Maintien ou amélioration des statistiques actuelles concernant le commerce international et l'investissement dans le pays.</p> <p>Les statistiques actuelles sur la criminalité aux frontières montrent une amélioration.</p>	<p>Comparaison des statistiques d'une année sur l'autre.</p> <p>Enquêtes auprès des milieux commerciaux et de l'opinion publique.</p>	<p>L'objectif est le reflet de la politique stratégique du gouvernement du pays X.</p> <p>Pas de changement significatif de la politique gouvernementale.</p> <p>Les tendances actuelles de développement commercial se confirment.</p>	<p>Services gouvernementaux des Membres, chargés de l'économie et de la sécurité</p> <p>Opérateurs économiques</p> <p>Public</p>
BUT Faire de la douane un service efficace de perception des recettes fiscales et de gestion des frontières	<p>La perception des recettes fiscales est maintenue ou suit le taux d'inflation.</p> <p>Disponibilité moindre des marchandises contrôlées / interdites.</p> <p>L'opinion publique reconnaît une amélioration des performances</p>	<p>Surveillance régulière des statistiques sur les recettes fiscales</p> <p>Surveillance des prix et de la disponibilité des marchandises</p> <p>Enquêtes auprès de l'opinion publique</p>	<p>La politique tarifaire demeure cohérente</p> <p>Fondamentalement, les taux de TVA et de droits d'accise demeurent identiques.</p> <p>Les interdictions et les restrictions à l'importation / l'exportation restent fondamentalement identiques et relèvent de la responsabilité de la douane.</p>	<p>Service fiscal de l'autorité chargée des recettes fiscales</p> <p>Importateurs/exportateurs Agents en douane, services logistiques, transporteurs, banques etc.</p> <p>Voyageurs</p> <p>Organisations internationales</p> <p>Membres de l'OMD</p>
RESULTATS Un service douanier respectueux de la Convention de Kyoto et du Cadre de normes SAFE	<p>Evaluation au regard des Normes de la Convention de Kyoto et du Cadre de normes SAFE</p>	<p>Contrôle et examen réguliers par les responsables du Programme au sein de l'autorité chargée des recettes fiscales</p> <p>OMD et autres organisations internationales</p>	<p>Les recommandations de la mission de diagnostic de l'OMD sont acceptées et adoptées.</p>	<p>Opérateurs économiques</p>

ACTIVITES	Coûts	Ressources	Conditions préalables
<ul style="list-style-type: none"> •Maintenance des opérations de la douane <ul style="list-style-type: none"> Maintien du plan actuel Renouvellement des agréments Développement des renseignements commerciaux Développement des cadres intermédiaires •Développement et mise en œuvre : <ul style="list-style-type: none"> Politique efficace de gestion du risque et procédure intégrant la gestion du risque Structure de soutien Budget de développement et plan de dépense Stratégie de communication et de promotion •Examen et mise en oeuvre <ul style="list-style-type: none"> Nouvelle structure Nouvelles procédures Législation favorable Nouveaux systèmes informatiques Nouveaux équipements Programme de RH favorable •Former des partenariats pratiques avec <ul style="list-style-type: none"> Les services fiscaux de l'autorité chargée des recettes fiscales Les autres administrations Les opérateurs économiques La SACU et autres partenaires régionaux et internationaux 	<p>A estimer durant la phase de définition de la portée</p>		<p>Acceptation large, au sein du gouvernement, du but stratégique et des résultats de ce programme</p> <p>Un budget de développement réaliste est attribué</p> <p>Des délais réalistes sont fixés</p> <p>Un mécanisme de gestion du Programme est mis en place au sein de la douane</p> <p>Données de base permettant la surveillance et l'évaluation à long terme du programme</p>

Pour chaque résultat et / ou activité, un autre cadre logique donnera des détails supplémentaires sur chaque projet spécifique. Une série de ces cadres logiques figurerait parmi les documents liés au projet et constituerait la documentation de base aux fins de la planification. On voit ci-après comment pourrait se présenter l'un(e) de ces résultats / activités. On peut ainsi voir que le résultat du cadre logique stratégique est devenu l'objectif du projet spécifique.

“ Programme de développement stratégique ”

Logique du projet	Indicateurs objectivement mesurables	Moyens de mesure	Hypothèses	Autres parties impliquées
OBJECTIF Un service douanier respectueux de la Convention de Kyoto et du Cadre de normes SAFE	Evaluation au regard des Normes de la Convention de Kyoto et du Cadre de normes SAFE	Contrôle et examen réguliers par les responsables du Programme au sein de la douane OMD et autres organisations internationales	Les recommandations de la mission de diagnostic de l'OMD sont acceptées et adoptées.	Opérateurs économiques
BUT Améliorer la gestion stratégique de la douane	Résultats de la douane au regard de l'accord avec le ministre. Résultats de la douane au regard de la Charte destinée aux usagers. La douane est sensible et réactive vis-à-vis des évolutions dans les domaines de l'économie et de la sécurité. Respect par la douane du Cadre de normes SAFE et des autres normes et accords internationaux.	Le ministre valide par signature les résultats obtenus. Réactions du service de surveillance de l'autorité chargée des recettes fiscales et enquêtes auprès des usagers. Meilleure conformité vis-à-vis des comptes-rendus ministériels Résultats d'un diagnostic approprié et / ou d'un examen indépendant.	La douane est responsable devant le ministre des finances. Acceptation et engagement vis-à-vis des normes internationales. La direction stratégique du Commissaire et du ministre des finances comprend des objectifs non financiers.	Contrôleur Général Trésor National Ministère des finances Etc.
RESULTATS Capacité de gestion stratégique pleinement développée, qui fournit une direction stratégique, garantit une évolution en matière de modernisation douanière et préserve un service douanier moderne.	Meilleure visibilité de la douane. Unité de politique stratégique douanière mise en place. Structure de gestion de la douane revue, publiée et mise en œuvre. Le service chargé de la gestion du Programme (en charge ou non de la TI) veille à ce que tous les projets et programmes fournis soient alignés sur la stratégie organisationnelle. Plan stratégique final disponible et publié au niveau opérationnel au début de l'exercice budgétaire. Plan stratégique répercuté au niveau des mesures des performances individuelles. Le système de renseignements sur la gestion répond aux besoins des entreprises. Les responsables compétents en place sont suffisamment nombreux.	Enquêtes auprès des usagers. Vérifications matérielles au regard des listes de contrôle (signalisation, véhicules, zones de contrôle douanier délimitées, etc.) Unité de politique stratégique mise en place. Structure de gestion de la douane mise en place et publiée. Mise en place du service chargé du projet. Plan stratégique final disponible et publié au niveau opérationnel au début de l'exercice financier. Programme d'audit visant à garantir que le plan stratégique est répercuté en aval. Enquête auprès des Cadres supérieurs / Dirigeants. Résultats du processus de gestion des performances.	Le budget nécessaire au plan stratégique est disponible. L'audit du service opérationnel garantit que le plan stratégique est répercuté au niveau opérationnel. Le processus de gestion des performances permet d'évaluer les compétences en matière de gestion. Le cycle de vie de la planification stratégique peut aller de pair avec une publication du plan stratégique au début de l'exercice financier.	Cadres supérieurs / Dirigeants Ressources humaines Opérations Responsables opérationnels Personnel Usagers Ministère des finances Audit interne Contrôleur Général TIC Communications

ACTIVITES	Durée	Coûts	Ressources	Conditions préalables
<p>Meilleure visibilité de la douane.</p> <p>Unité de politique stratégique douanière mise en place.</p> <p>Structure de gestion de la douane revue, publiée et mise en œuvre.</p> <p>Le service chargé de la gestion des programmes (en charge de la TI et des autres domaines) veille à ce que tous les projets et programmes fournis soient alignés sur la stratégie organisationnelle.</p> <p>Plan stratégique final disponible et publié au niveau opérationnel au début de l'exercice budgétaire.</p> <p>Plan stratégique répercuté au niveau des mesures des performances individuelles.</p> <p>Le système informatique de gestion répond aux besoins des entreprises.</p> <p>Les responsables compétents en place sont suffisamment nombreux.</p> <p>Accord au niveau des services entre les services chargés des opérations, les services juridiques et les services chargés des politiques</p> <p>Révision du cycle de planification des activités (en termes de budget, de formation, de RH et de planification des activités</p>				<p>Le programme de développement complet a été approuvé et une équipe chargée du projet a été mise en place</p>

L'approche en termes de cadre logique offre une base très complète de gestion du programme et elle devrait normalement être utilisée pour les projets qui nécessitent un financement substantiel. Elle doit toujours être employée lorsqu'un donateur important est impliqué, car c'est souvent une exigence de leur système d'approvisionnement.

