

Objectif développement

Assistance technique liée au commerce

QUE NOUS APPRENNENT
LES ÉVALUATIONS RÉCENTES ?

Objectif développement

Assistance technique liée au commerce

QUE NOUS APPRENNENT
LES ÉVALUATIONS RÉCENTES ?



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

ISBN 978-92-64-03005-3 (imprimé)
ISBN 978-92-64-03006-0 (PDF)

Série : Objectif développement
ISSN 1990-1402 (imprimé)
ISSN 1990-1399 (en ligne)

Publié en anglais : *Trade-Related Assistance: What Do Recent Evaluations Tell Us?*

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2010

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

La libéralisation du commerce mondial, grâce aux cycles successifs de négociation organisés dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)/Organisation mondiale du commerce (OMC) et à la conclusion d'accords préférentiels, a progressivement facilité l'accès des pays en développement aux marchés, de la zone de l'OCDE entre autres. Si cette évolution constitue une condition essentielle pour permettre à ces pays de mieux s'intégrer dans l'économie mondiale, elle ne suffit toutefois pas à assurer qu'ils exploitent tous les avantages que peuvent leur procurer les échanges internationaux. Pour les aider à y parvenir, il est impératif que l'ouverture des marchés s'accompagne de réformes judicieuses des politiques intérieures ainsi que d'activités d'aide et de renforcement des capacités dans le domaine du commerce.

La communauté des donateurs a un grand rôle à jouer pour aider les pays en développement à améliorer leurs capacités de formulation de politiques commerciales compatibles avec les plans nationaux de développement, de participation aux négociations commerciales, et de mise en œuvre des accords commerciaux qui leur facilitent l'accès aux marchés. Dans le même temps, les donateurs se doivent aussi d'aider les pays en développement à renforcer leurs capacités au niveau de l'offre et ainsi à devenir plus compétitifs sur les marchés internationaux. Cette double tâche des donateurs est expressément reconnue dans la Déclaration ministérielle adoptée en 2001 à l'occasion de la Conférence de l'OMC tenue à Doha, et également dans la Déclaration issue de la Conférence ministérielle qui a eu lieu à Hong Kong en 2005.

Le présent ouvrage *Assistance technique liée au commerce : que nous apprennent les évaluations récentes* rend compte d'une étude dont les conclusions et les recommandations pourraient aider les donateurs à mieux s'acquitter de cette mission. Il en ressort que l'application des principes d'efficacité de l'aide inscrits dans la *Déclaration de Paris* est essentielle pour obtenir de nouvelles améliorations de l'efficacité et de l'impact des activités d'assistance technique liée au commerce. Le présent ouvrage apporte de ce point de vue un complément utile aux conclusions du rapport

publié (par l'OCDE en 2006) sous le titre *L'aide au commerce : comment la rendre efficace* dans la série Objectif développement.

L'étude présentée ici a été conduite par Caroline Lesser, de la Direction pour la coopération pour le développement de l'OCDE, et Masato Hayashikawa, du Centre de développement de l'OCDE, avec le précieux concours, pour le travail de recherche, de Jens Andersson (consultant indépendant). Les auteurs tiennent également à remercier Frans Lammersen et Kiichiro Fukasaku pour leurs commentaires très constructifs.

Table des matières

Avant-propos	3
Sigles	7
Vue d'ensemble	9
Principaux constats	10
Principales recommandations.....	13
Conclusions.....	17
Chapitre 1 Introduction	19
Chapitre 2 Principaux constats : bilan de l'aide fournie dans le passé	29
Problèmes posés par l'évaluation des performances.....	29
Bilan de l'aide liée au commerce	30
Domaines où de nouvelles améliorations s'imposent	34
Conclusion	45
Chapitre 3 Enseignements et principales recommandations pour une plus grande efficacité de l'aide liée au commerce	49
Promouvoir l'appropriation par le pays partenaire à travers un dialogue associant l'ensemble des parties prenantes	49
Bien appréhender les spécificités du contexte national et international.....	51
Établir un lien explicite avec la réduction de la pauvreté.....	54
Mettre en place une gestion axée sur les résultats.....	56
Bien cibler les bénéficiaires	60
Déterminer la combinaison la plus appropriée de canaux d'acheminement ...	60
Contribuer à pérenniser les résultats	62
Renforcer la coordination et l'harmonisation entre donateurs	64
Améliorer la communication entre les donateurs et renforcer les compétences en matière d'aide liée au commerce	64
Conclusions.....	65
Chapitre 4 Pistes pour l'avenir	69

Annexe 1 Difficultés méthodologiques	71
Annexe 2 Indicateurs de performance	75
Annexe 3 Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide	79
Bibliographie	103

Tableaux

Tableau 1. Présentation succincte des dix évaluations étudiées.....	23
Tableau 2. Exemples spécifiques d'indicateurs de performance.....	75

Graphiques

Graphique 1. Evaluation des besoins en rapport avec le commerce	53
---	----

Encadrés

Encadré 1. Amélioration des connaissances et du dialogue sur les questions commerciales : l'exemple du Programme intégré conjoint d'assistance technique.....	31
Encadré 2. Une ferme détermination à l'échelon local : l'exemple du Cambodge.....	34
Encadré 3. Efficacité des différents types d'assistance technique.....	39
Encadré 4. Des attentes divergentes : l'expérience du Cadre intégré.....	51
Encadré 5. Cibler les pauvres : le Business Partnerships Programme du DFID au Kenya	55
Encadré 6. Indicateurs de performance applicables à l'aide liée au commerce	57
Encadré 7. Les difficultés associées à une gestion axée sur les résultats	59
Encadré 8. La sélection des participants : l'expérience de l'OMC et de la CESAP des Nations Unies	61

Sigles

ADE	Aide à la décision économique
APD	Aide publique au développement
BIDS*	Bangladesh Institute for Development Studies
CAD	Comité d'aide au développement
CCI	Centre du commerce international
CE	Commission européenne
CESAP	Commission Économique et Sociale de l'Organisation des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique
CI	Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DFID*	Department for International Development (Royaume-Uni)
FMI	Fonds monétaire international
JITAP*	Programme intégré conjoint d'assistance technique
OCDE	Organisation de coopération et développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
ONG	Organisation non gouvernementale
PDD	Programme de Doha pour le développement
PMA	Pays les moins avancé
TACIS*	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
USAID*	United States Agency for International Development

* Acronyme dans la langue d'origine

Vue d'ensemble

Dans la Déclaration adoptée en 2001 à Doha lors de la Conférence ministérielle de l'OMC, il était reconnu que « la coopération technique et le renforcement des capacités sont des éléments centraux de la dimension développement du système commercial multilatéral » et plusieurs engagements étaient souscrits dans ce domaine. Plus récemment, la Déclaration issue de la Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Hong Kong en 2005 est venue souligner l'importance de « l'aide pour le commerce » en tant que complément au Programme de Doha pour le développement (PDD).

Depuis 2001, la communauté des donateurs a notablement intensifié ses efforts d'assistance technique et de renforcement des capacités dans le domaine des échanges (également dénommée « aide liée au commerce » dans le présent document) en faveur des pays en développement et en transition, en vue d'aider ces derniers à participer plus efficacement aux échanges internationaux et à s'intégrer dans le système commercial mondial. Le volume des engagements d'aide liée au commerce s'est accru de 50 % entre 2001 et 2004, date à laquelle il atteignait 3 milliards USD environ. Ces engagements se répartissent entre deux catégories d'activités : celles visant les politiques et réglementations commerciales, destinées à aider les pays à négocier, opérer des réformes et améliorer leur intégration au système commercial multilatéral, et celles à l'appui du développement des échanges, destinées à aider les entreprises à commercer, à renforcer les structures de soutien des entreprises et à créer un climat favorable aux échanges. Cette multiplication des activités s'est traduite par une augmentation non seulement des financements alloués à l'aide liée au commerce, mais aussi du nombre de donateurs bilatéraux et d'organismes régionaux et multilatéraux qui se sont expressément dotés d'une stratégie en la matière et de directives pour l'élaboration des programmes, et aussi par une intensification du dialogue entre les responsables du développement et des échanges. Dernièrement, plusieurs donateurs bilatéraux et instances régionales et multilatérales ont entrepris d'évaluer leurs activités d'aide pour le commerce.

Le présent document synthétise les principaux constats, ainsi que les enseignements et recommandations ressortant des évaluations de l'aide liée au commerce menées par la Commission européenne (CE), l'Agency for International Development des États-Unis (USAID), le Department for International Development du Royaume-Uni (DFID), le ministère néerlandais des Affaires étrangères, la Banque mondiale, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), ainsi que de celles qui ont été réalisées du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés (CI) et du Programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP)¹. Il a pour objectif de donner une vision plus nette de la performance des donateurs dans ce domaine, d'aider à apprécier les facteurs qui ont contribué au succès (ou à l'échec) des activités passées et de fournir des orientations propres à améliorer, à l'avenir, l'efficacité de l'aide et son impact sur le développement.

Principaux constats

Il est souvent difficile de déterminer l'efficacité ou l'impact à terme, au regard du développement, des activités d'aide liée au commerce en raison de l'absence, dans les documents de programmation, d'objectifs clairs et mesurables, assortis d'indicateurs. En outre, il est souvent malaisé de déterminer la part, dans un changement d'ordre macro-économique (par exemple une modification de la performance à l'exportation d'un pays), de telle ou telle activité au niveau micro-économique. Cet obstacle semble valoir plus particulièrement dans le cas des programmes à l'appui du développement des échanges. En conséquence, il s'est parfois révélé difficile de prouver l'existence d'un impact direct de ce type de programmes sur la performance à l'exportation. Lorsque cela s'est avéré possible, l'impact mesuré pouvait être très variable. Il n'en est pas moins apparu qu'un certain nombre de programmes à l'appui du développement des échanges² avaient contribué à améliorer le climat des échanges ou à diversifier les exportations.

La moitié des évaluations examinées témoignent que les programmes d'aide liée au commerce ont, d'une manière générale, fait mieux appréhender aux pays partenaires l'importance des échanges pour la croissance et la réduction de la pauvreté, amélioré leur connaissance des questions de politique commerciale et leur sensibilité à ces dernières, et contribué à une intensification du dialogue national dans ce domaine.

Les évaluations montrent néanmoins aussi que l'efficacité n'est pas le gage d'un impact durable lorsque les conditions intérieures, qu'il s'agisse

des politiques ou du cadre réglementaire, ne sont pas favorables. Autrement dit, deux conditions préalables au succès sont l'existence d'un environnement favorable au plan intérieur et la volonté politique de faire des échanges un moteur du développement. D'autres facteurs, comme une bonne gestion des affaires publiques, l'accès aux marchés et la compétitivité internationale, influent également beaucoup sur l'efficacité et l'impact de l'aide liée au commerce. En conséquence, une étude des conditions intérieures et extérieures de départ est essentielle avant le lancement de toute activité d'aide pour le commerce. Les donateurs et les pays partenaires doivent aussi envisager de se pencher sur des questions connexes comme le caractère propice du climat des affaires ou des mécanismes de gouvernance, préalablement ou parallèlement à la mise en œuvre de l'assistance liée au commerce, afin d'accroître l'efficacité de l'aide.

Les défaillances mises en évidence par la plupart des évaluations sont les suivantes :

- ***Absence d'évaluation systématique ou complète des besoins.*** Les donateurs ne procèdent pas toujours à une évaluation systématique et complète des besoins dans le domaine des échanges. Lorsqu'ils réalisent une évaluation, les besoins y sont souvent décrits en termes généraux, sans hiérarchisation s'appuyant sur des consultations avec tous les acteurs intéressés, notamment le secteur privé et les bureaux locaux des donateurs. Plusieurs des matrices d'action établies en vertu du CI, par exemple, ne fournissent aucune hiérarchisation des priorités.
- ***Faiblesse des structures de gestion et de gouvernance des projets.*** Dans le cas de certains programmes, les évaluations ont mis en évidence une inadéquation des structures de gestion ou de gouvernance, une insuffisance d'information sur les coûts, les délais ou les résultats, l'absence de consultation systématique des acteurs intéressés du pays partenaire au niveau de la mise en œuvre ou un manque de définition claire des rôles et responsabilités des diverses entités impliquées (côté donneur comme côté partenaire). L'*Africa Trade and Poverty Programme* du DFID, par exemple, relevait de la responsabilité d'au moins quatre organismes différents, semble-t-il, ce qui compliquait la prise de décision. Or, des déficiences dans la gestion entraînent parfois des retards dans la mise en œuvre ou dans le déblocage des fonds, retards qui à leur tour portent atteinte à l'appropriation, à l'efficacité et à l'impact du programme.
- ***Fragmentation des activités d'aide liée au commerce et synergie insuffisante avec les programmes plus généraux d'aide au développement.*** Les donateurs semblent avoir eu du mal à concevoir

des interventions complémentaires et échelonnées qui s'inscrivent dans une stratégie à long terme d'aide liée au commerce. Par ailleurs, les interventions des donateurs étaient parfois déconnectées des programmes plus généraux (et souvent complémentaires) d'aide au développement, du secteur privé et des zones rurales notamment, ce qui en réduisait l'impact. Un manque de synergie a par exemple été mis en évidence entre l'aide liée au commerce accordée par les Pays-Bas dans un cadre multilatéral et les activités bilatérales menées par ces derniers au niveau des pays à l'appui du développement du secteur privé.

- ***Manque de lien explicite avec la réduction de la pauvreté.*** Si, dans l'énoncé de leurs stratégies, la plupart des donateurs insistent sur l'importance de l'aide liée au commerce en tant qu'instrument de promotion du développement économique et de lutte contre la pauvreté, rares sont les programmes qui présentaient effectivement un lien direct avec la pauvreté, que ce soit au niveau micro-économique (ménages, individus) ou macro-économique (objectifs du Millénaire pour le développement, objectifs nationaux de réduction de la pauvreté) ou qui prenaient expressément en compte les effets sur la pauvreté et la répartition du revenu. C'est ainsi qu'aucune référence explicite au lien entre échanges et pauvreté n'était faite dans les activités de la Banque mondiale ni dans le JITAP.
- ***Manque de coordination et de complémentarité entre donateurs, au niveau des services centraux et du terrain.*** La coordination entre donateurs, au niveau des services centraux et du terrain, s'est certes améliorée, mais elle reste insuffisante pour garantir une synergie des activités et faire en sorte que la somme des efforts débouche sur de vastes réformes dans le pays partenaire. Cela vaut aussi pour les dispositifs multidonneurs, comme le JITAP et le CI, même si ces derniers ont réellement contribué à renforcer la coordination et la convergence de vues entre les services centraux des organismes donateurs et des organisations internationales, de même qu'à Genève.
- ***Insuffisance de communication interne et de compétences concernant les questions commerciales.*** Les agents des bureaux locaux, en particulier, appréhendent souvent mal le rôle que les échanges peuvent jouer pour faire reculer la pauvreté ou comment soutenir le processus d'élaboration de la politique commerciale dans les pays partenaires. En outre, ils ne sont pas systématiquement consultés lors de la planification et de la conception des

programmes. Cela porte atteinte à leur motivation à l'égard de l'aide liée aux échanges et rend plus difficile l'intégration systématique de cette dernière dans les autres activités à l'appui du développement. Autant d'éléments qui nuisent à la cohérence de l'approche adoptée à l'égard des pays partenaires. Tel a par exemple été le cas avec le JITAP pour le Burkina Faso, dans le cadre duquel la communication s'est révélée insuffisante entre les représentants à Genève et les services centraux des donateurs et organismes multilatéraux, d'une part, et les bureaux locaux, d'autre part.

Principales recommandations

Face à ces constats, les principales recommandations formulées dans la plupart des évaluations sont les suivantes :

- ***Promouvoir l'appropriation locale par l'établissement d'un large dialogue associant l'ensemble des parties prenantes.*** Il convient de renforcer la collaboration avec tous les acteurs intéressés dans le pays partenaire au niveau de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation. La mobilisation d'un soutien à large assise passe par l'adhésion des responsables des questions commerciales à l'OMC et dans les capitales et aussi par l'implication d'acteurs d'autres ministères, du secteur privé et de la société civile. L'établissement d'une stratégie de communication destinée à expliquer les objectifs d'une activité, les ressources qui lui seront allouées et ce en quoi elle consistera dans les faits est un bon moyen de prévenir les malentendus et de capter l'intérêt des acteurs locaux.
- ***Fonder les activités sur un solide diagnostic établi en concertation.*** Il faut prêter attention aux facteurs intérieurs, spécifiques au pays, et aux conditions extérieures qui risquent d'influencer les résultats et faire fond, si possible, sur les instruments et systèmes d'évaluation des besoins existant dans le pays partenaire. Dans le cas des programmes de développement des échanges, il convient de mener une analyse prospective des avantages comparatifs révélés ou potentiels, d'examiner les facteurs qui favorisent une expansion ou une diversification des échanges et de déterminer les mesures à prendre pour maximiser l'impact sur le développement et la pauvreté. La Banque mondiale, par exemple, encourage le recours à une analyse de la chaîne de valeur. De leur côté, les évaluateurs de l'USAID ont jugé fort utile l'outil mis au point par le Centre du commerce international sous le nom de *TradeMap*, regroupant des indicateurs de la performance commerciale nationale, de la demande internationale, des possibilités de diversification des marchés et des

produits, des obstacles barrant l'accès aux marchés et du rôle des concurrents.

- ***Établir un lien explicite avec les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté afin de tenir compte des répercussions possibles pour les pauvres.*** Les organismes donateurs pourraient optimiser les effets positifs de leur aide liée au commerce en renforçant la synergie entre cette dernière et les programmes plus généraux d'aide au développement et de lutte contre la pauvreté, en encourageant un dialogue national, associant les pauvres, sur la politique commerciale, et en étudiant les liens entre échanges et pauvreté au niveau du pays ou en menant des évaluations préalables d'impact sur la pauvreté (lesquelles peuvent en outre se révéler utiles pour déterminer les mesures correctives ou complémentaires à prendre pour protéger les pauvres). Ils pourraient aussi cibler leurs efforts d'aide liée au commerce sur des secteurs ou des activités qui intéressent les pauvres. C'est notamment ce qu'a fait le DFID dans le cadre son *Business Partnership Programme* avec son projet d'apiculture centré sur les petits exploitants de l'ouest du Kenya.
- ***Mettre en place une gestion axée sur les résultats.*** Les donateurs et les pays partenaires doivent se concentrer sur l'obtention de résultats. Ils doivent adopter des modes de gestion fondés sur la collaboration et axés sur les résultats, dans le cadre desquels des objectifs précis, réalistes et mesurables sont assignés aux programmes et traduits en résultats attendus et moyens à mettre en œuvre, assortis d'un calendrier (y compris des informations sur l'ordonnancement des produits) et d'un chiffrage des coûts. Il est en outre primordial de préciser les rôles et responsabilités de chacun des acteurs devant intervenir dans l'obtention des produits.
 - Tout en étant axée sur les résultats, l'approche retenue en matière de gestion doit autoriser une certaine marge de manœuvre au niveau du financement et de la réalisation des produits afin qu'il soit possible de s'adapter à d'éventuels changements de la situation et de fonder le choix des activités sur les préférences du pays. La délégation de pouvoirs accrue aux bureaux locaux et la mise en place d'instruments d'aide susceptibles d'être mobilisés ou adaptés à bref délai, tels que le système d'appel à assistance technique instauré par le DFID qui a permis aux homologues locaux de bénéficier du concours d'experts hautement qualifiés lorsqu'ils en avaient besoin, constituent autant de moyens de favoriser la flexibilité.

- Les objectifs et les résultats du programme doivent faire l'objet d'un suivi et d'examen réguliers et conjoints. Les conclusions de ces évaluations doivent être utilisées pour modifier le cas échéant les activités en cours et informer l'élaboration des programmes futurs. Les bilans systématiques réalisés par la CESAP, par exemple, ont conduit à apporter certains changements dans son programme de formation dans le domaine du commerce.
- La conduite d'évaluations conjointes avec d'autres donateurs ou organismes peut permettre d'alléger le fardeau administratif imposé aux bénéficiaires et de déterminer l'impact collectif des efforts déployés par les donateurs, et donc de contourner ainsi jusqu'à un certain point le problème d'imputation auquel se heurte l'évaluation individuelle de l'efficacité et de l'impact à long terme de l'aide de chaque donneur ou organisme.
- **Déterminer la combinaison la plus appropriée de canaux d'acheminement et de bénéficiaires directs.** De l'évaluation de la CE, par exemple, il ressort que l'aide liée au commerce, surtout en matière de politiques et de réglementations commerciales³, produit de meilleurs résultats lorsqu'elle passe par des programmes d'envergure régionale. Pour leur part, certains donateurs estiment que, dans certains cas, le soutien budgétaire direct est le canal d'acheminement le plus approprié car il favorise davantage l'alignement et l'harmonisation, côté donateurs. Pour ce qui est des bénéficiaires directs, l'évaluation de l'USAID montre que cibler l'assistance sur les acteurs du secteur privé, par exemple les associations commerciales, est parfois plus productif, certaines associations se révélant plus fiables que les instances gouvernementales pour ce qui est de la fourniture et de la diffusion d'informations en rapport avec les échanges. L'expérience de la CESAP met elle aussi en évidence l'importance d'accorder le plus grand soin au choix des participants et à la conception des activités. Il faut en particulier veiller à ce que les participants possèdent un bagage minimum et soient des personnes susceptibles de mettre à profit à l'avenir les compétences acquises dans leurs activités professionnelles. Par ailleurs, dans les formations, l'accent doit être mis sur le développement des compétences (et pas seulement sur la diffusion d'informations).
- **Améliorer la durabilité des résultats.** Cela nécessite généralement un soutien et/ou un suivi financier et technique à plus long terme, avec le concours des donateurs et/ou une participation financière et

administrative du pays partenaire. Consolider les institutions et les réseaux locaux (instances gouvernementales, instituts de recherche, associations commerciales, etc.) et faire appel à des sous-traitants locaux sont aussi des moyens de rendre les résultats plus durables, car cela contribue à renforcer les capacités locales. Au Bangladesh, par exemple, le DFID et les Pays-Bas ont cofinancé un projet reposant sur la collaboration entre l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires et le Bangladesh Institute of Development Studies dans le cadre duquel sont organisées des formations et conduites des recherches pour les ministères. Ce projet a contribué à enrichir les connaissances du Bangladesh Institute of Development Studies sur les questions commerciales et à renforcer ses capacités d'analyse, et donc à étoffer les compétences locales dans le domaine des échanges.

- ***Renforcer la coordination, l'harmonisation et la complémentarité côté donateurs.*** Cela implique de créer des incitations à l'intention du personnel et de tenir régulièrement des réunions de coordination sur le terrain. Les donateurs se doivent de mener des activités pour lesquelles ils possèdent un avantage comparatif et de veiller à la compatibilité (ou la complémentarité) de ces activités avec celles des autres donateurs, de telle sorte que l'effort global d'aide liée au commerce soit cohérent. C'est par exemple ce qui a été fait en Ukraine, où la CE a appuyé les projets d'aide liée au commerce mis en œuvre dans le cadre du Programme *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States* (TACIS) sur les projets antérieurs du DFID.
- ***Améliorer la communication et la collaboration internes, de même que les compétences en matière de politique commerciale et de renforcement des capacités au niveau des organismes donateurs.*** Cela nécessite d'inciter davantage les agents à collaborer entre eux, de diffuser une stratégie commune d'aide liée au commerce, des principes directeurs et des manuels, de mettre en place des formations et d'établir des dispositifs formels de coordination ou un réseau de compétences à l'échelle de l'organisme afin de resserrer les liens et d'améliorer la cohérence entre l'aide liée au commerce et les programmes plus généraux d'aide au développement. C'est ainsi que la CE a élaboré des Lignes directrices pour l'aide liée au commerce. D'une façon générale, il conviendrait que les messages adressés par les services centraux aux bureaux locaux et aux services opérationnels soient plus cohérents et qu'ils soient assortis de moyens (financiers et humains) et de mesures effectives d'incitation.

Conclusions

En résumé, les évaluations montrent que, si quelques progrès sont décelables, des améliorations n'en demeurent pas moins indispensables, notamment concernant la programmation de l'aide, l'harmonisation entre donateurs et le partenariat entre donateurs et bénéficiaires, pour rendre l'aide liée au commerce plus efficace. Les principes fondamentaux de l'efficacité de l'aide énoncés dans la *Déclaration de Paris* peuvent se révéler utiles à cet égard.

Notes

- ¹ Pour plus de précisions sur ces évaluations, se reporter au tableau 1.
- ² Par projets ou programmes « à l'appui du développement des échanges », il faut entendre les projets ou programmes qui visent à aider les entreprises à commercer, à renforcer les structures de soutien des entreprises et à créer un climat favorable aux échanges.
- ³ Par projets ou programmes « en matière de politiques et réglementations commerciales », il faut entendre les projets ou programmes qui visent à aider les pays à négocier, opérer des réformes et améliorer leur intégration au système commercial multilatéral.

Chapitre 1

Introduction

Depuis le lancement du Programme de Doha pour le développement en 2001, les donateurs ont notablement intensifié leurs efforts d'assistance technique et de renforcement des capacités dans le domaine des échanges (sont également utilisées les expressions « aide pour le commerce » ou « activités d'aide liée au commerce ») en faveur des pays en développement et en transition les moins avancés, en vue d'aider ces derniers à participer plus efficacement aux échanges internationaux et à s'intégrer dans le système commercial mondial. En 2001, les membres de l'OMC se sont engagés à « ... faire des efforts positifs pour que les pays en développement, et en particulier les moins avancés d'entre eux, s'assurent une part de la croissance du commerce mondial qui corresponde aux besoins de leur développement économique ». Ils ont à cet égard admis que « un meilleur accès aux marchés, des règles équilibrées, ainsi que des programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités bien ciblés et disposant d'un financement durable ont des rôles importants à jouer » et confirmé que « la coopération technique et le renforcement des capacités sont des éléments centraux de la dimension développement du système commercial multilatéral ». Dans la Déclaration ministérielle de Doha (OMC, 2001), est par ailleurs soulignée l'importance qu'il y a à :

- appuyer les efforts déployés pour intégrer le commerce dans les plans nationaux de développement économique et les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté ;
- coordonner l'acheminement de l'assistance technique à l'intérieur d'un cadre d'action et selon un échéancier cohérents ;
- veiller à ce qu'assistance liée au commerce bénéficie d'un financement sûr et prévisible ;
- soutenir la diversification de la base de production et d'exportation des pays les moins avancés (PMA).

Plus récemment, la Déclaration issue de la Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Hong Kong en 2005 est venue souligner l'importance de

l'aide pour le commerce en tant que complément au Programme de Doha pour le développement (PDD), tout en précisant que celle-ci ne saurait remplacer les bienfaits pour le développement d'une bonne fin du PDD.

Le volume des engagements d'aide liée au commerce s'est accru de 50 % entre 2001 et 2004, date à laquelle ces derniers représentaient 4.4 % du total des engagements d'aide publique au développement (APD) ventilable par secteur consentis par les membres du Comité d'aide au Développement (CAD) - OCDE, soit environ 3 milliards USD. Ces engagements se sont répartis entre deux catégories :

- *Politiques et réglementations commerciales* – c'est-à-dire les activités destinées à aider les pays à négocier, opérer des réformes et améliorer leur intégration au système commercial multilatéral, dont le montant moyen est passé de 0.65 milliard USD en 2001-02 à 0.85 milliard USD en 2003-04.
- *Développement des échanges* – c'est-à-dire les activités destinées à aider les entreprises à commercer, à renforcer les structures de soutien des entreprises et à créer un climat favorable aux échanges, dont le volume moyen s'est hissé de 1.3 milliard USD en 2001-02 à 2.1 milliards USD en 2003-04 (OMC/OCDE, 2005).

Parallèlement à cette progression des apports, l'enquête sur les pratiques des donneurs en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités dans le domaine des échanges réalisée par le CAD-OCDE fait apparaître une augmentation du nombre de donneurs et d'organismes qui se sont expressément dotés d'une stratégie en la matière et de directives pour l'élaboration des programmes, une prise de conscience grandissante par les donneurs de l'importance de cette forme d'aide pour le développement et la lutte contre la pauvreté, et une intensification, allant parfois jusqu'à l'institutionnalisation, du dialogue entre les responsables du développement et des échanges (OCDE, 2005). Cette enquête montre en outre que la conception et la mise en œuvre des programmes font souvent intervenir diverses instances autres que l'organisme public en charge de l'aide, notamment des ministères sectoriels (commerce et industrie, agriculture, par exemple) ou des entités publiques spécialisées (service des douanes, par exemple).

De grands donneurs bilatéraux (CE, États-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni, entre autres) et des organisations multilatérales (Banque mondiale, Centre du commerce international [CCI], CESAP, CNUCED, Organisation mondiale des douanes [OMD] et, plus récemment, OMC) ont entrepris d'ambitieux exercices d'évaluation thématique (autrement dit couvrant plusieurs projets ou programmes) de leurs activités bilatérales et de

leur stratégie d'aide liée au commerce et/ou de leur participation à des initiatives multilatérales (par exemple le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce [CI] ou le Programme intégré conjoint d'assistance technique [JITAP]). Ces deux derniers dispositifs multidonneurs ont en outre fait l'objet d'évaluations indépendantes.

Ces différents exercices répondaient à des objectifs et des motivations variables. Certains étaient centrés sur la performance de l'organisme assurant le financement ou l'exécution des activités et visaient à déterminer l'avantage comparatif de ce dernier dans le domaine de l'aide liée au commerce (cas, par exemple, de l'étude du CCI). D'autres portaient sur l'adéquation et l'efficacité de canaux multilatéraux comme le CI, le JITAP ou la CNUCED (cas, notamment, de l'étude des Pays-Bas). D'autres encore présentaient un caractère plus global et se voulaient contribuer à l'affinement de la stratégie suivie par l'organisme considéré dans cette sphère de la coopération pour le développement au regard de divers critères (cas, en particulier, des études du Royaume-Uni et de la CE), parmi lesquels :

- la pertinence, l'efficacité et l'efficacé des activités mises en œuvre par l'organisme dans un cadre bilatéral, régional et multilatéral ;
- l'impact du soutien fourni par les donneurs sur les compétences des bénéficiaires en matière de formulation des politiques commerciales et de négociation ainsi que sur le fonctionnement de leurs institutions en rapport avec le commerce ;
- les retombées de l'aide dispensée sur les capacités d'offre (autrement dit de production et d'exportation) des bénéficiaires ;
- le degré d'appropriation des activités par les pays partenaires, et la qualité de la coordination des donneurs et la cohérence de leur action.

Les évaluations s'appuient en règle générale sur les critères classiques préconisés par le CAD-OCDE (pertinence, efficacité, efficacité, impact et durabilité) pour apprécier la performance des donneurs. Cela dit, la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, adoptée en 2005 par la communauté internationale du développement, recense divers principes fondamentaux (appropriation locale, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle) et indicateurs à l'aune desquels pourraient être évaluées les activités futures des donneurs.

Le présent ouvrage synthétise les principaux constats, ainsi que les enseignements et recommandations pratiques, ressortant de dix évaluations thématiques de l'aide liée au commerce (tableau 1). Il a pour objectifs de

donner une vision plus nette de la performance passée des donateurs dans ce domaine, d'aider à apprécier les facteurs qui ont contribué au succès (ou à l'échec) des activités passées et de fournir des orientations propres à améliorer à l'avenir l'efficacité de l'aide et son impact sur la croissance et la pauvreté¹. Le rapport est structuré comme suit :

- Le chapitre 2 récapitule les principaux constats concernant les résultats passés de l'aide liée au commerce.
- Le chapitre 3 recense les enseignements de l'expérience et présente des recommandations propres à améliorer l'efficacité des activités futures.
- Le chapitre 4 met en évidence, en guise de conclusion, les principaux points qui appellent encore des améliorations.
- L'annexe 1 fournit un aperçu des difficultés méthodologiques rencontrées pour évaluer l'aide liée au commerce.
- L'annexe 2 contient la liste des indicateurs de performance les plus couramment utilisés dans les évaluations.
- L'annexe 3, enfin, reproduit le texte de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* adoptée en 2005.

Tableau 1. Présentation succincte des dix évaluations étudiées

Donneur/ Organisme	Auteur et titre	Période couverte	Méthode	Principaux objectifs
CE	Aide à la décision économique (ADE) (2004), Evaluation of Trade Related Assistance by the EC in Third Countries, Volumes 1 and 2, Bruxelles	1996-2002	Étude documentaire et sur le terrain de plusieurs programmes d'aide liée au commerce mis en œuvre, respectivement, au Kenya, en Zambie (ACP), en Tunisie (pays méditerranéens - MEDA), en Moldova (Communauté des États Indépendants - TACIS) et au Viêt-Nam (Asie et Amérique latine [ALA])	Aider la CE à améliorer les stratégies adoptées pour aider les pays partenaires à participer plus étroitement aux échanges internationaux et optimiser les bienfaits de cette participation en termes de croissance durable et de réduction de la pauvreté.
États-Unis	USAID/Office of Development Evaluation and Information (DEI) (2004), <i>An Evaluation of Trade Capacity Building Programmes: Overview</i> , USAID, Washington ¹	1999-2003	Étude documentaire s'appuyant sur la base de données d'USAID sur le renforcement des capacités commerciales. Analyse de 23 programmes sur la base d'entretiens téléphoniques ou par courriel avec des responsables de projet en poste dans les missions locales d'USAID.	Évaluer la performance des activités d'aide liée au commerce mises en œuvre par USAID. Recenser les principaux problèmes soulevés par la conception et l'exécution de ces activités. Déterminer l'utilité de reproduire ces activités dans d'autres pays.
Royaume-Uni	Weston, A. C. Blouin and L. De Silva (2005), <i>Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building: Synthesis Report</i> , Institut Nord-Sud, Canada ²	1998-2004	Étude documentaire et sur le terrain de plusieurs programmes menés, respectivement, au Kenya, au Bangladesh, au Malawi, en Ukraine et dans les Caraïbes (région CARICOM)	Évaluer l'efficacité et l'efficacité de l'aide pour le commerce consentie par le DFID. Recenser les enseignements de l'expérience afin d'en tirer de bonnes pratiques à intégrer dans une nouvelle Stratégie du DFID dans le domaine du commerce.

Donneur/ Organisme	Auteur et titre	Période couverte	Méthode	Principaux objectifs
Pays-Bas	Département de l'évaluation des politiques et des opérations (IOB), ministère néerlandais des Affaires étrangères (2005), <i>Aid for Trade? An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance</i> , IOB Evaluations, Pays-Bas ³	1997-2004	Étude documentaire et visites sur le terrain au Burkina Faso et en Tanzanie (JITAP), en Éthiopie et au Yémen (CI) et à Genève (deux projets de CT de la CNUCED ; Centre consultatif sur la législation de l'OMC - ACWL ; Agence de coopération et d'information pour le commerce international (ACICI) ; Bureau de la Société des Amis auprès des Nations Unies (QUNO).	Évaluer les résultats de divers programmes <i>multilatéraux</i> d'assistance technique liée au commerce et d'Organisations intergouvernementales (OIG)/ d'Organisations non gouvernementales (ONG) bénéficiant du concours des Pays-Bas afin de permettre aux décideurs de (i) rendre compte au Parlement de l'utilisation des fonds affectés à l'assistance technique liée au commerce et (ii) déterminer s'il convient d'accroître ou de réduire le volume des engagements à l'avenir, ou d'en modifier la nature.
Banque mondiale	Agarwal M. et J. Cutura (2004), Département de l'évaluation des opérations, <i>An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programmes: Case Study: Integrated Framework</i> , Banque mondiale, Washington	2001-2004	Étude documentaire, entretiens avec des parties prenantes, enquête et visites sur le terrain.	Évaluer la performance et l'impact du CI, ainsi que l'effet de ce dernier sur la performance de la Banque et inversement. Examiner le rôle stratégique joué par la Banque dans le CI et voir comment ce rôle pourrait évoluer à l'avenir.
Banque mondiale	Banque mondiale Groupe indépendant d'évaluation (2006), <i>Assessing World Bank Support for Trade</i> , Banque mondiale, Washington	1987-2004	Étude documentaire visant à mettre en évidence l'évolution au fil du temps (1987-2001; 2001-04) des activités d'aide pour le commerce. Examen des interventions d'aide liée au commerce en Inde, en Indonésie, au Maroc, au Mozambique, au Sénégal et en Zambie. Des entretiens ont été conduits avec les principales parties prenantes et des enquêtes réalisées auprès de ces dernières.	Évaluer l'efficacité du point de vue du développement des interventions (prêts et autres activités, de recherche et de promotion notamment) de la Banque dans le domaine de l'aide liée au commerce. Voir si les stratégies déclarées ont été suivies et les objectifs affichés atteints.

Donneur/ Organisme	Auteur et titre	Période couverte	Méthode	Principaux objectifs
CNUCED	Denis J.E., H. Saha, D. Griffiths (2002), <i>Évaluation des activités de coopération technique de la CNUCED relatives au renforcement des capacités</i> , CNUCED, Genève	1995-2001	Étude documentaire de 12 programmes intégrant un volet renforcement des capacités ⁴ et visites sur le terrain en Ouganda, en Roumanie et au Viêt-nam.	Évaluer la performance des programmes étudiés en termes de renforcement des capacités. Déterminer les facteurs de leur succès ou de leur échec. Formuler des recommandations pour la conception des programmes futurs.
CESAP	Secrétariat de la CESAP (2003), <i>Programme de formation conjoint CESAP/OMC en faveur des pays en développement</i> , CESAP, Bangkok	1999-2003	Étude documentaire sur la base des descriptifs des formations et des fiches d'appréciation remplies par les participants	Évaluer les résultats des activités d'assistance technique mises en œuvre par la CESAP sur les questions relatives à l'OMC et examiner les enseignements à en tirer pour la planification et l'exécution des projets futurs.
Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés (CI)	Capra International Inc. et Bureau de promotion du commerce Canada (2003), <i>Évaluation du Cadre intégré remanié relatif à l'assistance liée au commerce aux pays les moins avancés</i> , OMC, Genève	2000-2003	Étude documentaire et (brèves) visites sur le terrain dans les 5 pays bénéficiant de longue date du CI, 3 pays pilotes et 11 nouveaux bénéficiaires. Consultations avec tous les acteurs intéressés.	Évaluer les progrès accomplis vers les deux grands objectifs assignés au CI, c'est-à-dire l'efficacité de ce dernier en tant que mécanisme facilitant (i) l'intégration des échanges dans les plans nationaux de développement et (ii) la mise en œuvre coordonnée d'une assistance répondant aux besoins des PMA dans le domaine du commerce.
Programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP)	Da Silva, L. et A. Weston (2002), <i>Report of the Summative Evaluation of JITAP</i> , CCI/CNUCED/OMC, Genève	2000-2002	Étude documentaire et visites sur le terrain dans 8 pays bénéficiaires du JITAP, intégrant des consultations avec tous les acteurs intéressés.	Évaluer l'impact du JITAP et vérifier les suites données aux recommandations de l'évaluation à mi-parcours effectuée en 2000.

Notes du tableau

1. Le rapport de synthèse s'appuie sur les trois rapports d'évaluation suivants :

USAID, Bureau for Policy and Program Coordination (PPC) (2004b), *An Evaluation of Trade Capacity Building Programs, USAID Support for WTO/FTA Accession and Implementation*, PPC Evaluation Working Paper No. 13, USAID, Washington.

USAID, Bureau for Policy and Program Coordination (PPC) (2004c), *An Evaluation of Trade Capacity Building Programs, USAID Behind-the-Border Trade Capacity Building*, PPC Evaluation Working Paper No. 14, USAID, Washington.

USAID, Bureau for Policy and Program Coordination (PPC) (2004d), *An Evaluation of Trade Capacity Building Programs, Regional Trade Agreements: A Tool for Development?* PPC Evaluation Working Paper No. 15, USAID, Washington.

2. Le rapport de synthèse s'appuie sur les cinq rapports d'évaluation suivants :

(1) Blouin, C. et I. Njoroge (2004), *Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building, Case Study of Kenya*, Institut Nord-Sud, Canada.

(2) Institut Nord-Sud (2004a), *Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building, Case Study of Bangladesh*, Institut Nord-Sud, Canada.

(3) Institut Nord-Sud (2004b), *Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building, Case Study of the Commonwealth Caribbean*, Institut Nord-Sud, Canada.

(4) Institut Nord-Sud (2004c), *Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building, Malawi Case Study*, Institut Nord-Sud, Canada.

(5) Institut Nord-Sud (2004d), *Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building, Ukraine Case Study*, Institut Nord-Sud, Canada.

3. Le rapport de synthèse s'appuie sur les quatre rapports d'évaluation suivants :

(1) Lanser, P., P. Wijmenga et P. Mwazyunga (2004), *Evaluation of the Joint Integrated Technical Assistance Programme, Country Reports of Burkina Faso and Tanzania*, IOB Working Document, IOB, Pays-Bas.

(2) Liebrechts, R. et P. Wijmenga (2004a), *Evaluation of Trade-Related Technical Assistance, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD): Programmes on Investment and Competition*, IOB Working Document, IOB, Pays-Bas.

(3) Liebrechts, R. et P. Wijmenga (2004b), *Evaluation of the Integrated Framework for Trade Related Technical Assistance to the Least Developed Countries, Country Reports of Ethiopia and Yemen*, IOB Working Document, IOB, Pays-Bas.

(4) Plaisier, N. et P. Wijmenga (2004), *Evaluation of Trade-Related Technical Assistance, Three Geneva-Based Organisations: ACWL, AITC and QUNO*, IOB Working Document, IOB, Pays-Bas.

4. Par renforcement des capacités, on entend « le fait pour un programme d'assistance technique de permettre au pays bénéficiaire de réaliser de ses propres moyens et sur le long terme des fonctions données, du fait même de la mise en œuvre de ce programme ».

Notes

- ¹ Ces orientations complètent utilement celles fournies dans l'ouvrage paru en 2001 sous le titre *Renforcer les capacités commerciales au service du développement* dans la série des Lignes directrices du CAD.

Chapitre 2

Principaux constats : bilan de l'aide fournie dans le passé

Le présent chapitre fait la synthèse des principales conclusions des dix évaluations retenues concernant les activités d'assistance technique et de renforcement des capacités dans le domaine des échanges. Les auteurs ont délibérément laissé de côté les conclusions se rapportant expressément aux activités et performances d'un organisme ou programme spécifique afin de centrer l'attention sur les résultats communs à la plupart des programmes et organismes évalués. L'objectif est ainsi de mettre en évidence les réussites et les difficultés le plus couramment recensées à ce jour en ce qui concerne la programmation de l'aide liée au commerce et de dégager les éléments qui ont concouru à ces résultats.

Problèmes posés par l'évaluation des performances

Il ressort de plusieurs rapports d'évaluation qu'il est souvent difficile, pour diverses raisons, de déterminer l'efficacité et l'impact à terme, au regard du développement, des programmes d'aide liée au commerce. Premièrement, le descriptif du programme n'assigne pas toujours à ce dernier des objectifs, à long terme en particulier, clairs et mesurables assortis d'indicateurs de performance, et surtout d'indicateurs d'impact. Deuxièmement, les objectifs (et les approches) varient souvent selon le type des projets et programmes (par exemple entre les activités intéressant les politiques et réglementations commerciales qui visent à soutenir le développement des capacités de négociation commerciale et celles concernant le développement des échanges qui ont principalement pour objet de renforcer les capacités de production et « du côté de l'offre »), d'où la difficulté d'évaluer l'efficacité de l'aide liée au commerce à un niveau plus global. Enfin, il est souvent malaisé de déterminer la part, dans un changement d'ordre macroéconomique (modification de la performance à l'exportation d'un pays ou de l'orientation globale de ses politiques), de telle ou telle intervention au niveau microéconomique (en raison de problèmes d'imputation et des délais de répercussion). Cela semble valoir tout particulièrement pour les projets et programmes relatif au développement des échanges. L'annexe 2 contient des informations complémentaires sur les

difficultés méthodologiques que soulèvent les évaluations de l'aide liée au commerce.

Bilan de l'aide liée au commerce

La moitié des programmes évalués ont contribué à sensibiliser davantage les pays partenaires aux questions de politique commerciale et à les leur faire mieux comprendre...

Malgré les difficultés méthodologiques rencontrées, la moitié des évaluations examinées font apparaître que, d'une manière générale, les programmes d'aide liée au commerce (principalement dans le domaine des politiques et réglementations commerciales) ont aidé les pays partenaires à :

- mieux comprendre l'importance que revêtent les échanges pour le développement et la réduction de la pauvreté ;
- mieux cerner les questions de politique commerciale (notamment celles dont traite l'OMC) et étoffer leurs connaissances sur ces sujets ;
- intensifier le dialogue national dans ce domaine.

Ces éléments sont des préalables indispensables à la mise en place de capacités plus élaborées, par exemple pour la négociation et la mise en œuvre des accords commerciaux ou au niveau de l'offre.

Il ressort, par exemple, de l'évaluation de plusieurs projets du DFID que ces derniers ont contribué au développement des connaissances (tant au sein qu'à l'extérieur de l'administration du pays partenaire) sur les questions traitées à l'OMC et d'autres questions commerciales, favorisé une approche plus intégrée de l'élaboration de la politique commerciale à l'échelle du gouvernement, aidé à instaurer un dialogue sur la politique commerciale plus ouvert aux acteurs non gouvernementaux (parlementaires, représentants du secteur privé et des Organisations non gouvernementales [ONG], notamment), et renforcé les interactions entre les échanges et la réduction de la pauvreté dans les politiques et pratiques commerciales (Weston *et al.*, 2005). Il est de même reconnu que le JITAP a permis des avancées certaines (encadré 1). Dans le cas de l'aide émanant de la CE, les évaluateurs notent que l'impact en termes de sensibilisation et d'amélioration des connaissances sur les enjeux commerciaux a été encore plus fort lorsque des canaux régionaux d'acheminement de l'aide ont été utilisés. Il semble, néanmoins, que les programmes régionaux ne servent guère l'objectif d'intégration de la politique commerciale dans les stratégies nationales de développement (ADE, 2004).

Encadré 1. Amélioration des connaissances et du dialogue sur les questions commerciales : l'exemple du Programme intégré conjoint d'assistance technique

La phase 1 du Programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP I) lancé à l'initiative de plusieurs organismes a produit de nombreux résultats positifs. Tout en notant que le Programme n'a pas contribué directement à accroître le volume des exportations, les évaluateurs estiment que le JITAP I a :

- aidé les pays en développement à jouer un rôle plus actif dans les négociations commerciales multilatérales ;
- stimulé l'émergence d'une culture de la formation sur les questions touchant au système commercial multilatéral, grâce notamment à l'association au Programme d'établissements locaux de formation (dont le rôle peut, toutefois, être encore élargi) ;
- renforcé la consultation et le dialogue à l'échelon local sur les questions touchant au système commercial multilatéral entre les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile, à travers la mise en place de commissions interinstitutionnelles ;
- encouragé la création de *Centres de référence* et de *Points d'information nationaux* en liaison avec l'OMC.

L'évaluation des Pays-Bas, par exemple, fait apparaître que le JITAP I a contribué à renforcer les capacités de la commission interinstitutionnelle du Burkina Faso (au moyen de programmes de formation spécialisés), ce qui a aidé les responsables politiques du pays à forger une solide position de négociation sur les questions touchant au coton et à travailler en coordination avec leurs homologues d'autres pays d'Afrique de l'Ouest en vue de présenter conjointement une « Initiative sur le coton » à la Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Cancun en 2003.

Source : Da Silva et Weston, 2002 ; Lanser *et al.*, 2004.

... ou ont facilité l'intégration de ces pays dans le système commercial multilatéral

De plus, certaines activités dans le domaine des politiques et réglementations commerciales sont jugées avoir facilité l'adhésion de certains pays à l'OMC. La CESAP, par exemple, a apporté une aide pour l'établissement d'un réseau de pays candidats à l'adhésion à l'OMC, et un soutien financier pour permettre la participation régulière de fonctionnaires cambodgiens aux activités organisées dans le cadre du programme de

formation OMC/CESAP. D'après les évaluateurs, ces actions auraient facilité l'adhésion du Cambodge à l'OMC (CESAP, 2004).

De même, le rapport de l'évaluation du Cadre intégré souligne que l'entrée du Cambodge à l'OMC atteste de l'impact positif que peut avoir un programme CI bien structuré et doté des moyens financiers voulus. Outre qu'il a facilité l'adhésion du Cambodge, le Cadre intégré a aussi aidé ce pays à mettre en place un mécanisme de consultation sur les questions relatives aux échanges pour les acteurs gouvernementaux et le secteur privé, le Forum secteur public - secteur privé. Ces succès sont toutefois largement imputables à la très grande importance qu'attache le Cambodge aux questions commerciales (Capra-Bureau de promotion du commerce Canada, 2003 ; Banque mondiale, 2004). Ce point est développé plus avant dans l'encadré 2.

D'autres programmes ont favorisé l'expansion des exportations et amélioré le cadre des échanges...

Certaines activités à l'appui du développement des échanges ont fait l'objet d'une évaluation positive. Les bénéficiaires de l'aide de la CE, par exemple, indiquent que les interventions (comme le soutien direct aux entreprises visant à renforcer la compétitivité et le soutien indirect destiné à améliorer les pratiques et connaissances dans le domaine du commerce) ont eu une incidence positive sur le volume des exportations, notamment lorsque le programme avait expressément retenu comme objectif la diversification des exportations (ADE, 2004). Les projets du DFID à l'appui du développement des échanges qui ont été examinés ont aidé à améliorer le cadre des échanges en simplifiant les réglementations, en renforçant les services et institutions de soutien aux entreprises, et en améliorant l'accès au financement des échanges (Weston *et al.*, 2005).

... encore que cela soit généralement plus difficile à démontrer et que l'impact à plus long terme soit variable

Les évaluateurs de la Banque mondiale signalent toutefois que l'impact à plus long terme des activités dans le domaine du développement des échanges n'est pas toujours clairement identifiable ni systématiquement positif. Ils notent, par exemple, que si une diversification des exportations est bien intervenue dans la plupart des régions bénéficiant de l'aide de la Banque, les effets sur la capacité d'offre des pays partenaires n'ont pas toujours été spectaculaires. En Afrique, les exportations non traditionnelles étant précédemment quasiment inexistantes, même de forts taux de croissance étaient insuffisants pour modifier radicalement la composition des paniers d'exportation. De plus, de nombreux pays africains ont connu

une érosion de la compétitivité de leurs paniers d'exportation, ce qui a contribué à les marginaliser encore davantage dans les échanges mondiaux (Banque mondiale, 2006).

L'efficacité et la viabilité requièrent au minimum un environnement national favorable et des activités de suivi

Fait intéressant, la moitié des évaluations font apparaître que des résultats positifs sur le plan de l'efficacité ne sont pas le gage d'un impact durable lorsque les conditions intérieures, qu'il s'agisse des politiques ou du cadre réglementaire, ne sont pas favorables et lorsque la volonté politique de faire des échanges un moteur de la croissance fait défaut. D'autres facteurs, comme une bonne gestion des affaires publiques, l'accès aux marchés et la compétitivité internationale, influent également beaucoup sur l'impact de l'aide liée au commerce.

Les évaluateurs du Cadre intégré notent que l'obtention de résultats concrets dans les différents pays bénéficiant du Cadre intégré est étroitement subordonnée à l'existence d'éléments de réussite internes - comme un climat des affaires favorable, une ferme volonté politique et un solide leadership à l'appui du développement des échanges (Capra-Bureau de promotion du commerce Canada, 2003) (encadré 2). Or, malgré l'approche par pays suivie par le Cadre intégré, ce programme n'avait (avant l'évaluation de 2003) ni examiné systématiquement la situation nationale ni pris en compte des critères nationaux spécifiques – comme le soutien des pouvoirs publics et le leadership politique, un climat des affaires favorable et un consensus entre les acteurs locaux – dans son processus de sélection (Capra-Bureau de promotion du commerce Canada, 2003). De la même manière, il ressort de l'examen de la Banque mondiale qu'une attention insuffisante a été accordée, aux stades de la planification et de la conception des activités, aux conditions internes, propres à chaque pays – comme la stabilité macroéconomique, le cadre réglementaire et la qualité des institutions chargées du commerce (Banque mondiale, 2006). Enfin, l'évaluation du JITAP met aussi l'accent sur le fait qu'une solide adhésion des acteurs locaux est un élément de réussite essentiel (Da Silva et Weston, 2002).

En conséquence, une étude des conditions intérieures et extérieures de départ est indispensable avant le lancement de toute activité d'aide liée au commerce, par exemple à travers la réalisation, avec les parties prenantes locales, d'un diagnostic approfondi pendant la phase de planification. Cette idée est développée plus avant dans le chapitre 3.

Encadré 2. Une ferme détermination à l'échelon local : l'exemple du Cambodge

L'adhésion du Cambodge à l'OMC est souvent qualifiée de « réussite exemplaire ». Les évaluations du Cadre intégré soulignent toutefois que le facteur déterminant de cette réussite a été le solide intérêt porté par le Cambodge aux questions commerciales. La manière dont le gouvernement cambodgien a pris en main l'ensemble du processus, comme en témoigne le degré élevé de coopération interministérielle, a été une caractéristique particulière de l'expérience cambodgienne du Cadre intégré. Les infrastructures institutionnelles requises, notamment une Unité de soutien spécialisée, formée de huit experts, et un Comité directeur national, ont été mises en place avec l'aide d'un réseau informel d'appui aux échanges (l'Unité de soutien a bénéficié d'une aide financière du Fonds d'affectation spéciale destiné au Cadre intégré).

Source : Banque mondiale, 2004 et Capra-Bureau de promotion du commerce Canada, 2003.

De plus, les évaluateurs notent que l'impact et la viabilité des interventions ne sauraient être assurés à terme dans les pays les plus pauvres sans un suivi financier et technique, bénéficiant du soutien des donateurs et/ou impliquant la participation financière et administrative du pays partenaire (Weston *et al.*, 2005 ; Lanser *et al.*, 2004). C'est ainsi que les programmes de la CNUCED qui ont été examinés ne disposaient pas, bien souvent, de ressources administratives et financières suffisantes pour mettre en place des capacités durables (Denis *et al.*, 2002). La viabilité peut, par exemple, être favorisée par l'instauration de dispositifs d'apprentissage continu et un renforcement des capacités des institutions locales (Weston *et al.*, 2005 ; Lanser *et al.*, 2004).

Domaines où de nouvelles améliorations s'imposent

Un certain nombre d'autres facteurs influant sur les résultats des activités d'aide liée au commerce ont été recensés, dont :

- la qualité des évaluations *ex ante* des besoins, et des structures de gestion et de gouvernance des projets ;
- la mise à dispositions de moyens financiers suffisants et prévisibles ;
- le degré de cohésion des différentes activités et leur articulation avec les stratégies plus générales des donateurs et les programmes d'aide au développement ;
- l'existence d'un lien explicite avec la réduction de la pauvreté ;

- le degré de coordination et de complémentarité de l'action des donateurs ;
- la communication et les compétences concernant les questions commerciales au sein des organismes d'aide.

Plus de la moitié des évaluations examinées font apparaître que les donateurs se sont trouvés confrontés à d'importants défis dans chacun de ces domaines.

Les donateurs n'ont pas toujours procédé à une évaluation approfondie des besoins liés au commerce...

Il est indispensable de procéder à une évaluation rigoureuse et « participative » des besoins avant de fournir une aide dans le domaine des échanges, de sorte que le soutien consenti par les donateurs réponde aux priorités du pays partenaire, contribue à combler ses lacunes sur le plan des capacités et soit conforme à la mission et aux attributions de l'organisme d'aide concerné. Or, un certain nombre de rapports d'évaluation soulignent que les besoins n'ont pas toujours été dûment évalués. Tel a été le cas, entre autres, pour le programme *Train for Trade* et le programme relatif aux pôles commerciaux mis en œuvre par la CNUCED, où l'absence d'évaluation systématique des besoins a parfois amené à choisir des partenaires peu appropriés ou bien à faire l'impasse sur la coordination entre l'ensemble des acteurs associés aux programmes (Denis *et al.*, 2002).

De même, les documents de programmation de la CE n'incluent, bien souvent, pas de diagnostic ou de présentation systématique des grands problèmes auxquels sont confrontés les pays partenaires en matière de politique et de performance commerciales. Lorsqu'il en existe une, l'analyse de la politique commerciale et des dispositifs institutionnels connexes se limite à des déclarations générales sur les progrès de la libéralisation et les perspectives concernant les grandes négociations commerciales, tandis que les capacités des secteurs productifs ne font l'objet d'aucune étude détaillée. De plus, les documents de programmation ne s'attachent guère à déterminer dans quelle mesure les échanges sont pris en compte dans les politiques de développement des pays partenaires.

En outre, les besoins ne sont pas toujours hiérarchisés. Plusieurs des matrices d'action établies en vertu du Cadre intégré, par exemple, ne fournissent aucune hiérarchisation des priorités, et certains documents de programmation de la CE énumèrent les besoins des pays partenaires en termes généraux, sans préciser si la liste établie est exhaustive et classe les besoins par ordre de priorité (ADE, 2004). L'approche suivie par la CE en matière de diagnostic et de recensement des besoins pourrait néanmoins

s'améliorer avec la récente diffusion de *Lignes directrices de la CE pour l'aide liée au commerce* (CE, 2003).

Le rapport d'évaluation de l'USAID relève aussi que des améliorations pourraient être apportées à la phase de diagnostic des projets et programmes. Les missions locales pourraient, par exemple, prendre de meilleures décisions concernant les priorités liées au commerce si elles bénéficiaient de davantage de conseils de la part des spécialistes des échanges basés au siège leur permettant de classer les différentes questions traitées à l'OMC en fonction de leur importance probable pour les pays en développement, au vu de critères tels que la taille, le degré de développement et le potentiel d'attraction des échanges et des investissements étrangers (USAID, 2004b).

... ils n'ont pas non plus consulté systématiquement tous les acteurs concernés durant la phase de planification

Qui plus est, les donateurs n'ont pas toujours associé tous les acteurs concernés à la phase d'évaluation des besoins. C'est ainsi que certains programmes du DFID, notamment l'*Africa Trade and Poverty Programme*, ont été conçus sans la participation des bureaux locaux (Weston *et al.*, 2005). De même, le recensement des besoins des pays partenaires opéré dans le cadre de certains programmes de la CE a donné lieu à de vastes consultations, mais principalement avec les gouvernements, les organismes publics et les organisations interrégionales et beaucoup moins avec les acteurs du secteur privé (ADE, 2004).

Plusieurs évaluations ont également mis en évidence la faiblesse des structures de gestion et de gouvernance des projets ...

Une solide gestion opérationnelle des projets et programmes d'aide est essentielle pour garantir des résultats positifs à court et long termes. Cela suppose généralement une définition claire des rôles et responsabilités des différents acteurs concernés, la consultation régulière de représentants du pays partenaire, des structures adéquates de gouvernance des projets, la réalisation des activités et le décaissement des fonds dans les délais, un chiffrage des coûts, un calendrier et un ordonnancement dans le temps appropriés pour chaque activité, une sélection rigoureuse des (éventuels) sous-traitants, des activités et des canaux d'acheminement, et un certain degré de souplesse. De plus, les activités d'aide liée au commerce doivent obéir à des objectifs clairs et réalistes (à court et moyen termes) et leur gestion axée sur les résultats. On reviendra plus avant sur ce point au chapitre 3.

Selon les évaluations examinées, des améliorations sont possibles dans chacun de ces domaines. Certains projets du DFID, par exemple, ont pâti

d'une gestion déficiente, de tensions entre les sous-traitants et les homologues locaux, et de retards dans la mise en œuvre (Weston *et al.*, 2005). Dans le cas de l'*Africa Trade and Poverty Programme*, au Malawi, l'organisme chargé de l'exécution a mal interprété la finalité du programme, les activités ne se sont pas enchaînées comme prévu en raison de retards dans les études préliminaires, le programme a été conçu par les services centraux, en l'occurrence à Londres, avec un apport limité du bureau local, des autorités nationales et d'autres parties prenantes qui étaient censées en être les principaux bénéficiaires (Institut Nord-Sud, 2004c). De la même manière, certains projets du JITAP I ont pâti d'une gestion déficiente des ressources techniques, qui s'est répercutée sur les résultats du programme (Da Silva et Weston, 2002).

Une définition peu claire des rôles et responsabilités a parfois entraîné des retards importants

Des déficiences au niveau de la gestion entraînent parfois des retards dans l'exécution des activités ou le déblocage des fonds. Cela a été le cas, par exemple, pour certaines activités menées dans le cadre du JITAP I, de même que pour le programme *Euro Tunisie Entreprise* de la CE dont la mise en œuvre a été retardée de deux ans en raison d'un manque de clarté dans la répartition des tâches entre l'Unité chargée de la gestion du projet et les Ministères tunisiens (Da Silva et Weston, 2002 ; ADE, 2004).

Le Cadre intégré a lui aussi pâti d'une gestion déficiente du fait des capacités limitées dont disposaient les PMA et les donateurs pour gérer un programme aussi complexe, associant autant de donateurs et de bénéficiaires, et d'une répartition des tâches peu claire entre l'ensemble des parties prenantes. Si les rôles du Comité directeur et du Groupe de travail du CI ont été bien définis, les responsabilités des organisations internationales et des donateurs bilatéraux (au niveau des services centraux et des services extérieurs) et des gouvernements des pays en développement s'agissant de la gestion et de la mise en œuvre du Cadre intégré (notamment au-delà de la phase de diagnostic) n'ont pas toujours été clairement délimitées ni très ciblées (Agarwal et Cutura, 2004 ; Capra-Bureau de promotion du commerce Canada, 2003).

Qui plus est, un déséquilibre a été noté dans la représentation et l'influence des pays bénéficiaires au sein des organes de contrôle du CI, à savoir le Groupe de travail et le Comité directeur (Capra-Bureau de promotion du commerce Canada, 2003). Dans l'évaluation de la Banque mondiale, il est recommandé de permettre aux PMA de se faire mieux entendre dans la gouvernance et la gestion du CI, en encourageant la participation active de ces pays et une plus ferme prise en main du processus

par ces derniers (Agarwal et Cutura, 2004). Pour ce faire, on pourrait, par exemple, organiser des activités de sensibilisation ou renforcer les institutions qui gèrent les tâches touchant au CI (comme les centres de coordination et les unités de soutien). D'autres recommandations, propres à promouvoir une plus forte appropriation locale et un soutien à large assise des activités d'aide liée au commerce, seront abordées au chapitre 3.

La planification et le chiffrage du coût des activités ainsi que la sélection des canaux d'acheminement pourraient encore être améliorés

Certains programmes de la CNUCED ont, par exemple, principalement mis l'accent sur la mise en œuvre d'activités, sans tenir compte de leur coût (Denis *et al.*, 2002). De plus, l'évaluation des Pays-Bas fait apparaître qu'un des projets d'assistance technique de la CNUCED intitulé *Institutionnal and Capacity Building in Competition Law and Policy for African Countries* ne comportait pas d'engagements précis concernant le nombre de produits, le calendrier des activités et le coût estimatif de chacune d'elles (Liebrechts et Wijmenga, 2004a). En revanche, les programmes de la CE contenaient en général une information sur les coûts, et les fonds mobilisés ont été jugés suffisants pour réaliser les activités prévues et compatibles avec la capacité d'absorption des bénéficiaires (ADE, 2004).

Le choix des activités et des canaux d'acheminement est également important. Ceux-ci doivent être cohérents avec les objectifs des projets et programmes, et adaptés à la situation locale. Les évaluateurs notent, par exemple, que si le volume et l'éventail des activités mises en œuvre par la CE ont généralement été satisfaisants, les canaux d'acheminement ont parfois été choisis sans prêter suffisamment attention au morcellement des attributions, au niveau d'un pays, pour ce qui est de la formulation et de la mise en œuvre de la politique commerciale (ADE, 2004). L'encadré 3 fait la synthèse des principales conclusions ressortant des évaluations concernant l'efficacité des différents types d'activités d'assistance technique.

Encadré 3. Efficacité des différents types d'assistance technique

Dans plusieurs évaluations, sont mis en lumière les avantages et les inconvénients de différents types d'activités, ainsi que les principaux éléments indispensables à leur succès. Il en ressort en particulier que :

Formation : choisir les participants adéquats, possédant un bagage suffisant, est essentiel pour garantir le succès d'un programme de formation. De plus, les résultats obtenus sont meilleurs et plus durables lorsque :

- l'accent est davantage mis sur les questions techniques ;
- une thématique spécifique sert de fil conducteur (tel ou tel accord de l'OMC, par exemple) ;
- les participants ont un niveau homogène de connaissances et tireront profit de la formation dans leur travail quotidien ;
- un soutien ou une formation de suivi tenant compte des évolutions les plus récentes survenues dans l'économie mondiale et le système multilatéral d'échanges est prévu ;
- le développement des compétences est privilégié par rapport à la diffusion d'informations, afin d'accroître la capacité des bénéficiaires (par exemple, les fonctionnaires formés) d'accéder aux informations dans le domaine des échanges et de les gérer, ainsi que d'étoffer la réserve locale de compétences et d'en tirer parti pour l'élaboration de la politique commerciale ou des négociations commerciales.

Visites d'étude et stages : ce type d'activités, qui relève de ce qu'on appelle souvent l'apprentissage expérientiel, vont au-delà d'une formation ponctuelle et peuvent contribuer à améliorer la compréhension des questions de politique commerciale et à renforcer les compétences techniques en matière de formulation des politiques ou de négociation.

Ateliers : le bilan de l'expérience dans ce domaine est contrasté. Plus les ateliers auront été conçus avec soin, plus ils auront d'impact. Ils seront d'autant plus efficaces si :

- l'objectif et le ciblage en sont clairement définis ;
- le lieu (un pays en développement de préférence) et les participants sont choisis de manière judicieuse ;
- ils permettent l'échange d'enseignements pratiques ;
- les contributions sont de qualité.

Études : le principal problème est de faire en sorte qu'elles aboutissent à des résultats et qu'elles soient utilisées par les décideurs. Les éléments suivants peuvent contribuer à rehausser la pertinence des études :

- un cadre programmatique souple, facilitant l'adaptation de l'étude à l'évolution des besoins ;
- la présentation d'orientations concrètes à l'intention des décideurs ;
- une stratégie judicieuse de diffusion.

Source : Weston et al., 2005 ; CESAP, 2003 ; Institut Nord-Sud, 2004a ; Denis et al., 2002

La sélection des sous-traitants est un autre facteur qui influe sur la qualité de la gestion des projets et programmes et partant, sur l'efficacité. Le DFID, par exemple, a eu recours à deux grands types de sous-traitants : des sociétés de conseil en management basées au Royaume-Uni et des organisations à but non lucratif, comme des ONG et des universités. Si les deux types de sous-traitants semblent avoir donné généralement satisfaction, Il n'en reste pas moins que le recours à des sous-traitants locaux est souvent considéré comme propice au renforcement des capacités locales¹. Or, les listes restreintes des sociétés de conseil recommandées par le DFID contenaient peu de sociétés ou de consultants de pays en développement (Weston *et al.*, 2005). De la même manière, la préparation des *Études diagnostiques sur l'intégration des échanges* menées au titre du Cadre intégré a fait intervenir un nombre relativement limité de sous-traitants locaux, ce qui a souvent porté atteinte à l'appropriation du processus et du produit (Capra-Bureau de promotion du commerce Canada, 2003).

La flexibilité doit être assurée mais il convient de ne pas en abuser

La flexibilité est importante pour pouvoir opérer des ajustements en cas d'évolution de la situation et promouvoir un choix d'activités davantage dicté par les réalités nationales, ce qui peut améliorer la performance. Il ressort toutefois de l'évaluation de certains programmes de la CE que ces derniers n'étaient pas suffisamment souples pour s'adapter à l'évolution rapide du cadre des échanges et aux besoins correspondants des pays partenaires. En particulier, il est apparu que certains accords de financement étaient très peu souples, et aussi que la CE appliquait des procédures d'appel d'offres rigides. Cela a porté atteinte à l'efficacité de certains programmes (ADE, 2004). Par contre, l'USAID a été jugée manifester une grande souplesse dans la gestion de ses activités. Dans la plupart des bureaux locaux, les activités spécifiques mises en œuvre ont beaucoup varié d'une année à l'autre. Cela dit, ces changements fréquents ont parfois compliqué le processus d'évaluation (USAID, 2004d).

Les donneurs ont eu du mal à adopter une approche cohérente, qui s'inscrive dans la durée, de l'aide liée au commerce

Dans les *Lignes directrices du CAD-OCDE sur le renforcement des capacités commerciales au service du développement*, il est recommandé aux donneurs d'adopter une approche intégrée et globale de l'aide liée au commerce et du renforcement des capacités d'échanges afin d'aider à mettre en place un processus viable d'élaboration de la politique commerciale dans le pays partenaire et, partant, de renforcer de manière efficace et durable les capacités commerciales. Les donneurs sont invités à prendre des mesures dans de nombreux domaines et à compléter les efforts déployés dans un

domaine (soutien pour les négociations commerciales, par exemple) par des efforts dans d'autres domaines (renforcement des capacités d'offre, par exemple) (OCDE, 2001).

Dans la pratique, toutefois, de nombreux donateurs ont éprouvé des difficultés à concevoir des projets et programmes complémentaires et échelonnés pour les pays partenaires. Dans l'évaluation du DFID, par exemple, il est signalé qu'il n'y a guère eu de cohérence entre les différents projets mis en œuvre par le DFID au Malawi dans le domaine des échanges. D'une manière plus générale, il est souligné que les activités de développement des échanges du DFID ne sont pas suffisamment liées à ses activités concernant les politiques et réglementations commerciales. Les approches suivies par le JITAP I et la CNUCED ont, elles aussi, été jugées trop fragmentées (Denis *et al.*, 2002 ; Da Silva et Weston, 2002). De même, dans la plupart des documents de l'USAID examinés, ne figuraient pas d'objectifs cohérents et pluriannuels en matière d'échanges, ce qui donne à penser que, bien souvent, les activités n'ont pas été planifiées dans le cadre d'une stratégie à plus long terme de renforcement des capacités commerciales (USAID, 2004d).

L'approche de la programmation de l'aide liée au commerce suivie par la CE à l'échelon national a souvent visé à apporter des réponses appropriées aux demandes des partenaires, d'où sa plus grande fragmentation, tandis que l'approche de la programmation à l'échelon régional traduit une vision plus stratégique. Qui plus est, les liens existant entre les programmes nationaux et régionaux dans le domaine du commerce apparaissent faibles et ne garantissent pas un renforcement mutuel des efforts déployés aux deux niveaux (ADE, 2004).

De plus, de nombreuses activités liées au commerce présentent des synergies insuffisantes avec les autres programmes d'aide

La capacité d'échanges est souvent liée, et subordonnée, à d'autres facteurs comme le degré de développement du secteur privé et le caractère propice du climat des affaires. Toutefois, il ressort de la moitié des évaluations examinées que les donateurs ont souvent conduit des activités d'aide liée au commerce sans tenir suffisamment compte des programmes plus généraux (et souvent complémentaires) d'aide au développement — an faveur du développement du secteur privé, des zones rurales ou des infrastructures, en particulier — et sans rechercher les synergies voulues avec ces programmes. L'impact de l'aide liée au commerce s'en est trouvé réduit.

Un manque de synergie a, par exemple, été mis en évidence entre les activités multilatérales menées dans le domaine du commerce par les

Pays-Bas et les activités bilatérales conduites par ces derniers au niveau des pays à l'appui du développement du secteur privé (Lanser *et al.*, 2004). De même, les activités de la Banque mondiale en matière de commerce n'ont pas été suffisamment intégrées à ses programmes concernant la finance, le secteur privé et les infrastructures (Banque mondiale, 2006) et les activités de la CE visant les secteurs productifs n'ont pas été dûment reliées au soutien aux réformes ayant pour objet d'améliorer le climat des affaires (ADE, 2004). Enfin les évaluateurs du DFID notent aussi que les activités menées par ce ministère dans le domaine du commerce (que ces activités concernent la politique commerciale ou le développement des échanges) ont été rarement intégrées à des plans d'aide par pays plus vastes (Weston *et al.*, 2005). Une exception est relevée en ce qui concerne le *Rural Livelihood Programme* mis en œuvre par le DFID en Ukraine, lequel visait à améliorer la productivité et l'orientation par le marché du secteur agricole et avait une importante composante relative au commerce. Grâce à ce programme a été mis en place un Institut du développement rural qui est également chargé de traiter des questions pertinentes intéressant l'OMC et de tenir les agriculteurs informés de leurs conséquences. L'Institut a notamment entrepris de constituer une base de compétences sur les questions relevant de l'OMC et de faciliter la coordination interministérielle en la matière (Institut Nord-Sud, 2004d).

... Et des liens explicites avec la réduction de la pauvreté font souvent défaut

Si, dans l'énoncé de leurs stratégies, la plupart des donateurs insistent sur l'importance de l'aide liée au commerce en tant qu'instrument de promotion du développement économique et de lutte contre la pauvreté, les activités d'aide liée au commerce notamment dans le domaine du développement des échanges ne présentent pas systématiquement un lien (opérationnel) explicite avec la réduction de la pauvreté, que ce soit au niveau microéconomique (ménages, individus) ou au niveau macroéconomique (*Objectifs du millénaire pour le développement*, objectifs nationaux de réduction de la pauvreté) et elles ne tiennent pas non plus toujours compte des effets sur la pauvreté et la répartition du revenu. Souvent, les documents relatifs aux programmes ne définissent pas d'objectifs en liaison avec la réduction de la pauvreté et ne précisent pas non plus comment le projet ou programme envisagé peut avoir une incidence sur la pauvreté.

Les évaluateurs notent, toutefois, qu'un certain nombre de donateurs, dont la Banque mondiale et le DFID, ont pris en compte le lien entre échanges et pauvreté en menant des travaux de recherche et de sensibilisation sur l'articulation entre commerce, développement et pauvreté, afin de la faire mieux connaître et d'influencer la politique en

matière d'échanges et de développement aux échelons national et international (Banque mondiale, 2006 ; Weston *et al.*, 2005).

Le DFID a par ailleurs encouragé un resserrement des liens directs ou opérationnels en apportant un soutien conceptuel et financier à des programmes bilatéraux et multilatéraux intéressant tant la politique commerciale que le développement des échanges. A travers certains de ses programmes, comme le *Business Partnership Programme* mis en œuvre au Kenya, le DFID s'est activement employé à répondre aux préoccupations des populations pauvres (Weston *et al.*, 2005). Des orientations complémentaires sur les moyens de renforcer les liens entre commerce et pauvreté sont données au chapitre 3.

Le bilan est contrasté en ce qui concerne la coordination et la complémentarité de l'action des donateurs

Dans les *Lignes directrices du CAD-OCDE sur le renforcement des capacités commerciales au service du développement*, il est souligné qu'un donneur bilatéral ou multilatéral n'est pas en mesure à lui seul de renforcer efficacement les capacités commerciales d'un pays partenaire. Une coordination et une complémentarité entre donateurs, au niveau des services centraux et du terrain, s'impose donc à tous les stades du processus de programmation de l'aide (planification, conception, mise en œuvre, suivi et évaluation) (OCDE, 2001). L'importance de ce principe de coordination et de complémentarité est également signalée dans la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, où il est énoncé que « l'excessive fragmentation de l'aide au niveau mondial, national ou sectoriel nuit à son efficacité. Une approche pragmatique de la division du travail et du partage des tâches permet de renforcer la complémentarité et de réduire les coûts de transaction » (OCDE, 2005c).

Il ressort toutefois des évaluations examinées que si la coordination entre donateurs s'est améliorée ces dernières années, elle reste insuffisante pour garantir des synergies entre les différentes activités d'aide liée au commerce et pour faire en sorte que les efforts déployés par les divers donateurs se renforcent mutuellement au niveau du pays partenaire (Denis *et al.*, 2002 ; ADE, 2004 ; Weston *et al.*, 2005 ; Da Silva et Weston, 2002 ; Banque mondiale, 2006). Les évaluateurs notent, par exemple, que s'il y a bien eu une coordination entre la CE et d'autres donateurs, c'était souvent pour éviter un chevauchement des projets et non pour faire en sorte que les efforts de tous débouchent sur de vastes réformes (ADE, 2004). Il est toutefois apparu que certaines activités du DFID dans le domaine du commerce avaient aidé d'autres donateurs à concevoir les modalités de leur soutien ? C'est ainsi qu'en Ukraine, plusieurs projets

TACIS de la CE se sont inscrits dans le prolongement d'activités du DFID (Weston *et al.*, 2005)².

Des dispositifs multidonneurs pour l'aide liée au commerce, comme le JITAP et le Cadre intégré, ont réellement contribué à renforcer la coordination, et la convergence des approches retenues, entre les donateurs et les organisations internationales, au niveau des services centraux et à Genève (grâce notamment aux études de diagnostic conjointes). Il n'en reste pas moins que la coordination entre donateurs doit encore être améliorée, en particulier sur le terrain. Les évaluateurs signalent, par exemple, que les six organisations multilatérales participant au Cadre intégré (Banque mondiale, CNUCED, Centre du commerce international, Fonds monétaire international [FMI], PNUD et OMC) ont adopté une approche plus cohérente de l'aide liée au commerce et de la formulation de conseils à l'intention des décideurs des pays partenaires (Capra-Bureau de promotion du commerce Canada, 2003 ; Agarwal et Cutura, 2004). Cependant, la coordination entre les donateurs et leur connaissance du processus du Cadre intégré sur le terrain sont souvent jugées insuffisantes. Ainsi, l'évaluation des Pays-Bas relève que les bureaux locaux de la Banque mondiale et du PNUD au Yémen n'ayant pas pu s'entendre sur le champ et le contenu précis de l'étude de diagnostic, le PNUD a formulé une proposition séparée concernant l'aide liée au commerce (Liebrechts et Wijmenga, 2004b). Le rapport d'évaluation de la Banque mondiale fait de son côté état d'une superposition partielle des activités des donateurs participant au CI, et souligne l'insuffisance des ressources disponibles pour promouvoir une bonne connaissance du processus du Cadre intégré à l'échelon local (Agarwal et Cutura, 2004, Banque mondiale, 2006).

Les compétences concernant les questions commerciales et la communication interne dans les organismes d'aide sont souvent insuffisantes

L'exemple du Cadre intégré témoigne du problème de communication qui se pose parfois entre les services centraux des organismes d'aide (ou les représentations à Genève) et les bureaux locaux. Une communication efficace et une bonne sensibilisation aux questions relatives aux échanges sont indispensables pour faire en sorte que les projets et programmes d'un organisme donneur dans le domaine du commerce soient cohérents, les uns avec les autres de même qu'avec les autres programmes d'aide au développement et les stratégies-pays mis en œuvre dans le pays partenaire.

Or, les évaluateurs soulignent que le personnel des organismes d'aide, notamment sur le terrain, appréhende souvent mal le rôle que peuvent jouer les échanges dans la réduction de la pauvreté ou les moyens de soutenir un

processus efficace d'élaboration de la politique commerciale dans le pays partenaire. De plus, les agents des bureaux locaux ne sont pas systématiquement consultés lors de la planification et de la conception des programmes, ce qui les empêche souvent d'adhérer pleinement aux activités d'aide liée au commerce et ne les incite pas à chercher à établir des liens plus étroits entre ces dernières et les autres programmes d'aide au développement. La communication avec les acteurs locaux en pâtit aussi certainement. Tel a été le cas, par exemple, avec le JITAP I au Burkina Faso où la communication s'est révélée insuffisante entre les représentants à Genève et les services centraux des organismes d'aide, d'une part, et les bureaux locaux, d'autre part (Lanser *et al.*, 2004). De même, un manque d'interaction systématique a pu être constaté entre le Département du commerce international de la Banque mondiale et les agents sur le terrain (Banque mondiale, 2006).

De plus, le manque de cohérence entre les stratégies des pays de l'OCDE en matière d'aide liée au commerce, d'un côté, et de commerce extérieur, de l'autre, porte atteinte à l'efficacité de l'aide

Le degré de communication et de cohérence avec les organismes publics traitant des questions de politique commerciale internationale peut aussi avoir un impact positif. L'évaluation de l'USAID, par exemple, souligne combien il est important de sensibiliser les autres instances publiques. Il y est recommandé à l'USAID de conduire une réflexion stratégique sur les meilleurs moyens de mettre en évidence la composante développement du programme international d'action dans le domaine des échanges, ainsi que de sélectionner soigneusement les questions à traiter et de s'efforcer de les faire peu à peu mieux comprendre au personnel des autres organismes. Il s'agit de maximiser l'impact sur le développement que peuvent avoir les activités d'autres organismes publics, à commencer par les mesures et accords commerciaux pris par le Représentant des États-Unis pour le commerce (USAID, 2004a). Le DFID, par exemple, cherche constamment à influencer sur la politique commerciale internationale par l'intermédiaire du gouvernement britannique et de la CE (Weston *et al.*, 2005).

Conclusion

Le constat qui ressort des dix évaluations étudiées est que, le plus souvent, l'aide liée au commerce a contribué à améliorer la maîtrise des questions de politiques commerciales par les pays partenaires et à renforcer l'intégration de ces derniers dans le système commercial multilatéral. Parfois, elle a aussi contribué à améliorer la performance commerciale. Cela

dit, l'impact à plus long terme de cette aide sur le développement et la réduction de la pauvreté est souvent difficile à apprécier et est très variable.

Les évaluations mettent en évidence un certain nombre de défaillances au niveau de la programmation de l'aide liée au commerce, défaillances qui se retrouvent en fait dans la plupart des programmes d'aide au développement. Dans le chapitre qui suit seront présentées des recommandations propres à aider les donateurs bilatéraux et multilatéraux à remédier à ces défaillances.

Notes

1. Il convient de noter que les sous-traitants ont parfois été la principale source de continuité et de mémoire institutionnelle au sein du DFID qui a connu un taux élevé de rotation des effectifs et pâti d'un système d'archivage déficient (Weston *et al.*, 2005).
2. Lancé par la CE en 1991, le programme TACIS vise à apporter une assistance technique financée par des dons à 12 pays d'Europe orientale et d'Asie centrale (Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Moldova, Ouzbékistan, Russie, Tadjikistan, Turkménistan et Ukraine), afin principalement d'y faciliter le processus de transition.

Chapitre 3

Enseignements et principales recommandations pour une plus grande efficacité de l'aide liée au commerce

Le présent chapitre examine plus en détail les facteurs qui influent sur les résultats de l'aide liée au commerce, sur la base des constats ressortant des évaluations dont le précédent chapitre propose une synthèse. Il résume les principaux enseignements qui s'en dégagent et formule des recommandations en vue de renforcer l'efficacité des interventions d'aide liée au commerce.

Promouvoir l'appropriation par le pays partenaire à travers un dialogue associant l'ensemble des parties prenantes

Un des facteurs qui a le plus d'incidence sur l'efficacité et la viabilité de l'aide liée au commerce est la capacité du pays partenaire à s'approprier et à assurer la conduite de ses propres politiques et stratégies dans le domaine des échanges. La plupart des évaluations de l'aide liée au commerce montrent que l'alliance d'une volonté et d'une impulsion politiques à haut niveau, s'inscrivant dans la durée, et de la mobilisation d'un soutien à large assise en faveur du changement parmi les bénéficiaires sont des préalables indispensables à la mise en œuvre d'une aide liée au commerce efficace.

Il est parfois nécessaire de mener campagne et de faire œuvre de sensibilisation au sein du pays partenaire lui-même pour que les bénéficiaires prennent conscience de la nécessité du changement et soient en mesure de bien appréhender les avantages qui peuvent découler de certaines réformes ou activités. À l'évidence, une large adhésion est essentielle pour assurer l'engagement non seulement des responsables des questions commerciales, mais aussi d'autres acteurs clés issus des ministères techniques compétents, du secteur privé ou de la société civile. Dans certains cas, les parlementaires ont aussi leur rôle à jouer puisque c'est à eux qu'il appartient d'approuver ou d'adopter les nouveaux textes législatifs que peut rendre nécessaire la mise en œuvre de réformes en rapport avec le commerce ou de stratégies à l'appui du développement des échanges.

L'adhésion et la participation du plus grand nombre est particulièrement décisive aux premiers stades des programmes. Le recensement des besoins, la définition des priorités et la mise en évidence des déficits de capacités dans le domaine des échanges devraient, dans la mesure du possible, faire intervenir un vaste éventail d'acteurs des pays partenaires. De plus, l'établissement d'une stratégie de communication destinée à expliquer les objectifs d'un projet ou d'un programme, les ressources qui lui seront allouées et ce en quoi il consistera dans les faits est un bon moyen d'éviter les malentendus et de capter l'intérêt des acteurs locaux (Lanser *et al.*, 2004).

La plupart des évaluations soulignent l'importance d'associer les associations du secteur privé du pays partenaire à la programmation de l'aide, étant donné que le secteur privé est le bénéficiaire en dernier ressort de l'aide liée au commerce. L'un des moyens d'encourager les donateurs à favoriser le dialogue avec les parties prenantes est de faire de ce paramètre un indicateur de performance des programmes d'aide liée au commerce. Le *Projet de développement du secteur privé* du DFID en Ukraine illustre combien il importe d'associer les acteurs du secteur privé. L'une des composantes essentielles de ce projet a été l'établissement d'une grille d'étalonnage devant permettre aux entreprises ukrainiennes d'évaluer leur compétitivité. Cette grille aurait dû s'appuyer, entre autres, sur des informations collectées auprès des entreprises locales, lesquelles se sont montrées réticentes à communiquer ce genre de données de peur que leurs concurrents n'y aient accès. Cette grille d'étalonnage n'a donc pas pu être établie comme prévu. Des consultations préalables avec les entreprises ukrainiennes au cours de la phase de planification auraient permis de prendre conscience de ces réticences et d'en tenir dûment compte (Institut Nord-Sud, 2004d). Le dialogue avec les parties prenantes peut donc contribuer à définir dans le cadre des projets ou programmes des objectifs et activités réalistes sur lesquelles s'entendre.

En outre, les attentes des pays partenaires et des donateurs doivent faire l'objet d'une harmonisation et d'un calibrage de façon à tenir compte des difficultés à résoudre, du financement disponible, des contraintes de calendrier et des capacités dont disposent les donateurs aussi bien que les bénéficiaires (Agarwal et Cutura, 2004). L'expérience du Cadre intégré (CI) met en lumière l'importance qu'il y a à définir correctement le champ d'application des projets et la teneur des réalisations attendues dès les premières phases du cycle de gestion des projets (encadré 4).

Encadré 4. Des attentes divergentes : l'expérience du Cadre intégré

Le rapport d'évaluation de la Banque mondiale constate que les divergences qui peuvent exister entre les attentes des pays appelés à bénéficier du Cadre intégré (CI) et celles des donateurs nuisent à l'appropriation du processus par les pays en question. Du point de vue des donateurs, le CI avait pour objectif de favoriser la prise en compte systématique des échanges dans les programmes nationaux de développement et d'améliorer la coordination des activités d'aide liée au commerce, alors que de leur côté, les gouvernements des PMA le percevaient comme une source supplémentaire de financement de l'assistance technique et d'autres activités connexes.

L'incidence négative de ces divergences s'est amplifiée lorsque les financements ultérieurs ou les ressources financières requises pour financer des projets d'aide liée au commerce, prévus dans le cadre de ce dispositif, ne se sont pas concrétisés. Dans le cas du Cadre intégré, les donateurs bilatéraux comme les organismes multilatéraux ont mis du temps à verser les concours nécessaires au financement des actions recommandées dans les études diagnostiques réalisées dans le contexte du CI.

Source : Agarwal et Cutura, 2004

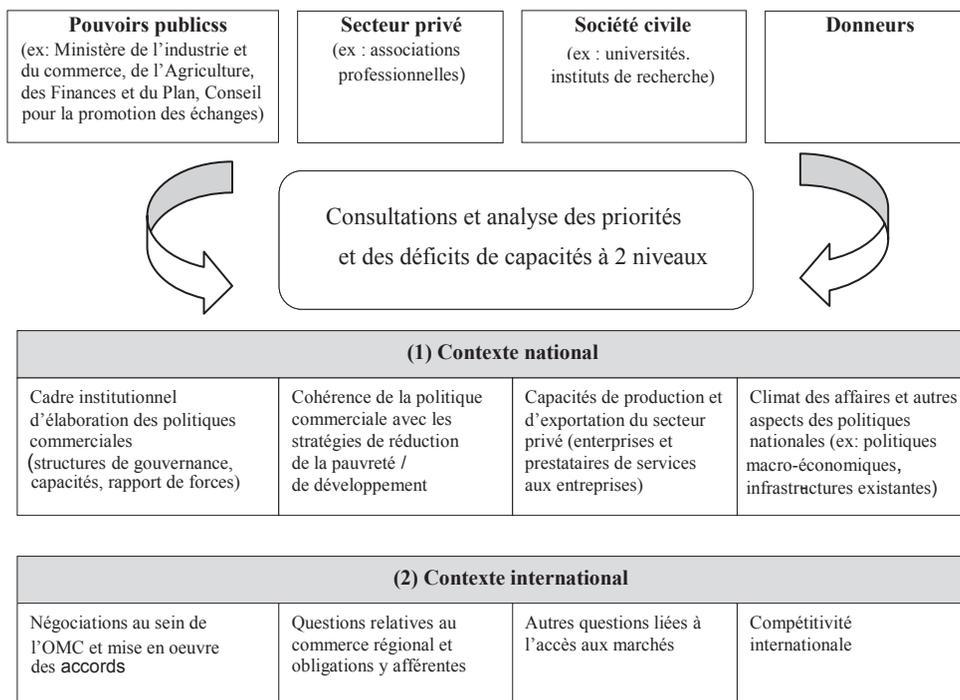
Bien appréhender les spécificités du contexte national et international

Comme le montre le chapitre 2, l'efficacité et l'impact de l'aide liée au commerce sont étroitement tributaires des conditions internes qui prévalent dans le pays partenaire, telles que :

- le caractère propice du climat des affaires et de l'investissement dans le pays (ex. : qualité de la réglementation, respect de la règle de droit ou accès au financement) ;
- l'adoption de mesures complémentaires au plan intérieur (ex. : politiques macroéconomiques, en particulier politique du taux de change, politique de soutien au développement du secteur privé, politique en matière de R&D, politique de l'éducation, politiques du marché du travail ou politique de la concurrence) ;
- les mécanismes institutionnels et les structures de gouvernance internes (ex. : « rapport de forces » entre les différents ministères et instances décisionnelles, dynamique de l'économie politique, coordination interministérielle et consultation avec les acteurs autres que l'État) ;
- la qualité et les capacités des institutions en rapport avec le commerce.

Les donateurs doivent impérativement tenir compte de ces facteurs. La coopération interministérielle est parfois entravée par des comportements culturels enracinés ou par des considérations historiques ou institutionnelles. En Éthiopie, par exemple, la participation limitée des instances autres que le ministère du Commerce et de l'industrie au Cadre intégré peut s'expliquer, entre autres, par un désintérêt historique à l'égard du développement du secteur privé et des échanges, en raison du passé d'économie planifiée de ce pays (Liebrechts et Wijmenga, 2004b). De même, certains pays partenaires pâtissent du manque de communication entre les négociateurs chargés des questions commerciales à Genève et les responsables sur le terrain, ce qui peut nuire à l'efficacité de l'aide liée au commerce (Liebrechts et Wijmenga, 2004b).

Il est également essentiel que les donateurs apprennent à mieux connaître les facteurs externes de nature à peser sur les résultats de l'aide liée au commerce (accès aux marchés internationaux, chute dommageable des prix des produits de base). Comme le soulignent les *Lignes directrices du CAD/OCDE* intitulées *Renforcer les capacités commerciales au service du développement*, le plus difficile est de déterminer les liens qui peuvent exister entre les différents types d'obstacles rencontrés sur ce front (imputables à des facteurs internes ou à des facteurs externes), et d'y porter remède en apportant des solutions intégrées et échelonnées dans le temps (OCDE, 2001). La plupart des évaluations montrent qu'il est nécessaire de procéder à un diagnostic systématique et complet des problèmes liés au commerce, ou à tout le moins, de recenser les plus urgentes priorités ou les plus flagrants déficits de capacités en la matière, dans tous les domaines de l'action publique en rapport avec le commerce, y compris les questions de dimension régionale (graphique 1).

Graphique 1. Évaluation des besoins en rapport avec le commerce

Les pays partenaires doivent se livrer à une analyse de leurs besoins en rapport avec le commerce. Ces pays, toutefois, sont souvent limités dans leurs capacités analytiques et institutionnelles pour mener effectivement à bien ces analyses. Les donateurs pourraient aider les pays partenaires à faire face à ce problème, en procédant à une évaluation des besoins en collaboration avec le pays partenaire, en proposant une formation adaptée et en encourageant le recours aux talents locaux. L'adoption d'une méthodologie commune pour l'établissement de tels diagnostics peut en outre faciliter la tâche (ex. : le Manuel du Cadre intégré définit les principes à suivre pour conduire une étude diagnostique sur l'intégration du commerce dans l'ensemble des pays bénéficiaires de ce dispositif).

Pays partenaires et donateurs devraient aussi faire fond sur les outils d'évaluation des besoins existants. La base de données *TradeMap* du CCI, par exemple, est un utile instrument d'analyse du potentiel d'un pays en matière d'échanges, même si, de l'avis des évaluateurs, il ne fournit pas suffisamment de données rétrospectives pour permettre l'étude des grandes tendances (USAID, 2004c). L'Examen des politiques commerciales dans le cadre de l'OMC, qui donne une vue d'ensemble des politiques et pratiques

du pays partenaire dans le domaine des échanges (OCDE, 2002), est un autre instrument dont l'effet de levier pourrait être mis à profit.

Lors de la planification et de la conception des projets et programmes à l'appui du développement des échanges, il importe tout particulièrement d'étudier l'évolution de la composition des échanges, de mettre en lumière le(s) avantage(s) comparatif(s) révélé(s) ou potentiel(s) d'un pays et de faire ressortir les facteurs propres à favoriser l'expansion ou la diversification des échanges et à créer de l'emploi endogène. Les secteurs qui ont un fort potentiel en termes de croissance et de réduction de la pauvreté pourraient être mis en évidence et ciblés grâce à une analyse des Forces, faiblesses, possibilités et menaces (FFPM) ou une analyse de la chaîne de valeur (comme dans le cadre du projet de logistique intégrée de la Banque mondiale au Maroc).

Établir un lien explicite avec la réduction de la pauvreté

Outre veiller à ce que le soutien des donateurs réponde aux besoins effectifs et tienne compte des difficultés sur le plan intérieur ou international, les donateurs doivent également faire en sorte que leur aide liée au commerce s'articule avec les objectifs fixés en matière de développement et de lutte contre la pauvreté. Il ressort des rapports d'évaluation que les objectifs de la plupart des interventions d'aide liée au commerce sont doubles : améliorer la performance d'un pays à l'exportation (accroissement du volume des exportations, accélération du taux de croissance des exportations, diversification de l'éventail des produits d'exportation, accès plus facile et moins coûteux aux biens intermédiaires importés, etc.) et renforcer les capacités du pays de participer au système commercial multilatéral et d'en recueillir les bienfaits. On part souvent du principe qu'un accroissement des échanges sert l'objectif ultime qu'est le recul de la pauvreté car il contribue à l'accélération de la croissance économique.

Cependant, faire reposer la conception des programmes uniquement sur un lien indirect entre les échanges et la pauvreté ne semble pas suffisant pour obtenir une diminution du niveau de pauvreté. Comme l'indique un rapport d'évaluation, « ...les gains qui peuvent découler de la libéralisation des échanges ne sont ni automatiques ni garantis. Les réformes doivent explicitement viser les pauvres et être mises en œuvre avec soin parallèlement à des mesures complémentaires de façon à assurer que chacun tire le meilleur parti des nouvelles opportunités qui s'offrent tout en minimisant les risques, en particulier pour les plus démunis » (Weston *et al.*, 2005). Le rapport de la Banque mondiale recommande également d'accorder plus d'attention à l'évaluation préalable des effets redistributifs et de l'impact sur la pauvreté d'une activité ou d'une réforme

donnée. Elle note que les avantages induits par une amélioration de la performance à l'exportation peuvent ne pas être ressentis par les pauvres pour des raisons d'ordre géographique ou du fait d'une inadéquation des mécanismes de transfert ou de redistribution (Banque mondiale, 2006).

Il y a plusieurs moyens d'établir un lien direct avec la lutte contre la pauvreté. Le pays partenaire et les donateurs peuvent par exemple étudier les liens entre échanges et pauvreté au niveau du pays ou mener des évaluations préalables d'impact sur la pauvreté lorsqu'ils mettent sur pied leurs réformes et leurs activités. L'aide liée au commerce peut en outre cibler directement les communautés pauvres, en privilégiant les secteurs qui emploient les pauvres ou les produits d'exportation qu'ils produisent. L'encadré 5 propose un exemple de ce type d'initiative. Enfin, les donateurs pourraient favoriser un dialogue national sur la politique commerciale auquel soient associés les pauvres.

Encadré 5. Cibler les pauvres : le Business Partnerships Programme du DFID au Kenya

L'objet du Business Partnerships Programme consistait à apporter un financement à des partenariats conduits par le secteur privé en vue d'améliorer les conditions d'existence des pauvres, hommes et femmes. Le projet, qui visait à tester et diffuser les meilleures pratiques observées dans la mise en œuvre de diverses formules de partenariat, était basé sur un modèle de fonds, dans le cadre duquel six propositions, sur les centaines qui avaient été soumises, ont été sélectionnées.

L'un des projets sélectionnés visait à établir les conditions d'une exploitation commerciale apicole viable (ex. : mécanisme de crédit-bail, services de vulgarisation commerciale, raccordement aux marchés, locaux destinés à la formation et la démonstration). Ce projet a permis d'unir les efforts d'un organisme du secteur privé, Honey Care Africa, et d'une organisation non gouvernementale britannique, Africa Now, au bénéfice des petits exploitants de l'ouest du Kenya.

Selon l'évaluation des intéressés, le projet a été jugé approprié, dans la mesure où l'apiculture n'est ni trop consommatrice en main-d'œuvre ni trop gourmande en terrains, et offre la possibilité d'un surcroît de revenu pour un investissement mineur. Des mesures particulières ont été mises en place pour faciliter la participation des femmes à cette activité. Le projet a réussi à améliorer le revenu de 200 ménages et Honey Care Africa est parvenue à accroître le potentiel d'exportation vers l'Europe, en aidant les apiculteurs à se conformer aux normes et exigences du marché de l'UE.

Source : Blouin et Njoroge, 2004

Mettre en place une gestion axée sur les résultats

La plupart des évaluations soulignent que la mise en place d'une gestion axée sur les résultats est un gage d'efficacité de l'aide consentie par les donateurs. Les donateurs doivent se concentrer sur l'obtention de résultats (et pas simplement la production de réalisations), à tous les stades du cycle de programmation – des phases de planification et de conception aux phases d'exécution et d'évaluation des projets. Ils doivent assigner à l'aide liée au commerce des objectifs précis et des résultats mesurables définis en commun, et établir un calendrier de mise en œuvre (qui porte aussi sur l'ordonnancement des activités) pour éviter des retards dans l'exécution des activités et dans le versement des fonds. Il est en outre primordial de préciser les rôles et responsabilités de chacune des entités (côté donateurs et côté pays partenaires) devant intervenir dans le processus (Capra-TFOC, 2003 ; Weston *et al.*, 2005).

Les activités des donateurs doivent être mises en regard d'objectifs et d'indicateurs de performance mesurables (définis au stade de la conception) de façon à faciliter l'évaluation des résultats (encadré 6). Il est recommandé de définir des objectifs aussi bien à court terme (réalisations attendues) qu'à plus lointaine échéance (impact escompté sur le développement et la réduction de la pauvreté). A cette fin, la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* exhorte les donateurs à utiliser autant que possible les propres priorités et objectifs du pays partenaire en matière de développement et ses cadres d'évaluation des performances comme références pour apprécier les résultats de leurs programmes d'aide (OCDE, 2005c). Par ailleurs, les donateurs doivent éviter autant que possible la mise en place de mécanismes parallèles (Da Silva et Weston, 2002).

Encadré 6. Indicateurs de performance applicables à l'aide liée au commerce

S'il est fréquent que les indicateurs servant à mesurer l'impact à long terme de l'aide liée au commerce ne soient pas définis, la plupart des donateurs bilatéraux et des organismes multilatéraux utilisent les indicateurs de performance suivants pour mesurer les résultats de leur aide. Quelques-uns de ces indicateurs sont présentés ci-après. D'autres exemples figurent à l'annexe 2.

Pour les activités en rapport avec la politique commerciale :

- le degré de participation aux négociations menées dans le cadre de l'OMC (variable indicative : nombre de propositions formulées) ;
- le nombre d'affaires portées devant l'organe de règlement des différends de l'OMC ;
- le délai prévu pour conformer la législation nationale aux règles prescrites par l'OMC.

Pour les activités en rapport avec le développement des échanges :

- le taux de croissance des exportations ;
- l'évolution de la structure des exportations ;
- l'évolution de la part de la valeur ajoutée dans les exportations ;
- la part des échanges dans le PIB du pays^a.

Les indicateurs se rapportant aux résultats de l'activité portent notamment sur le respect du calendrier prévu, le rapport coût-efficacité, l'existence d'un financement suffisant, la qualité de l'activité (ex. : satisfaction des bénéficiaires), et la mesure dans laquelle les participants ont pu tirer profit du soutien apporté^b.

L'annexe 2 présente d'autres exemples d'objectifs et d'indicateurs de résultats au niveau des programmes.

(a) D'après l'évaluation de l'USAID, 2004c, lorsque les statistiques des exportations d'un pays en développement sont imparfaites, les statistiques des importations des pays développés peuvent constituer un indicateur objectivement vérifiable de la performance des exportations du pays bénéficiaire, sous la forme notamment de tableaux comportant des séries chronologiques et mettant en évidence la tendance qui se dégage entre la situation d'avant le projet et l'année de son achèvement.

(b) Les donateurs pourraient, par exemple, envoyer un questionnaire aux participants et à leurs employeurs respectifs afin de déterminer comment ceux-ci ont utilisé les compétences et les connaissances acquises grâce au soutien des donateurs.

Ménager une marge de manœuvre

S'il est essentiel de privilégier l'obtention des résultats escomptés, les programmes doivent toutefois autoriser une certaine marge de manœuvre afin de permettre des ajustements si les circonstances venaient à changer. Cette flexibilité peut aussi avoir pour effet de favoriser un choix d'activités plus en phase avec les priorités des pays. Elle peut donc contribuer à renforcer la pertinence des activités menées par les donateurs et inciter les acteurs locaux à s'engager pleinement tout au long de leur mise en œuvre. Selon les évaluateurs, le point fort des deux projets du DFID, le *Caribbean Regional Negotiating Machinery Project* et l'*Ukraine Trade Policy Capacity Building Project* a été leur flexibilité (Weston *et al.*, 2005). Les changements en cours d'exécution ne doivent toutefois pas être trop fréquents afin de ne pas compliquer l'évaluation des résultats (USAID, 2004d). Les facteurs suivants peuvent concourir à améliorer la flexibilité :

- la mise au point d'instruments d'aide susceptibles d'être mobilisés *via* des dispositifs de financement des donateurs et des procédures d'appels d'offres plus souples, ou d'être adaptés pour tenir compte de l'évolution de la situation (ADE, 2004) ;
- la délégation de pouvoirs accrus aux bureaux locaux des donateurs (Weston *et al.*, 2005)¹ ;
- des exercices réguliers et objectifs de suivi et d'évaluation tout au long de la mise en œuvre du projet, qui peuvent aider à recentrer l'activité s'il y a lieu (Weston *et al.*, 2005, OCDE, 2001).

Tenir compte des enseignements de l'expérience

L'aide liée au commerce doit faire l'objet d'un suivi et de bilans réguliers de façon à assurer la qualité, la pertinence et la rationalité économique des activités. Les exercices de suivi et d'évaluation doivent être conduits par des experts indépendants (dans la mesure du possible, des experts *locaux*) n'ayant participé ni à la conception ni à la mise en œuvre des projets ou programmes considérés. Donneurs et bénéficiaires doivent toutefois être autorisés à formuler des observations. Dans l'idéal, l'ensemble des parties prenantes devraient être consultées, par le biais par exemple de leur participation à un comité de pilotage ou à un processus de consultation moins formel. Il importe également de prévoir suffisamment de temps pour mener ces évaluations, de sorte de ne pas avoir à précipiter les phases de la planification, de la collecte des données et de l'analyse (Weston *et al.*, 2005).

La CESAP réalise aussi des bilans systématiques (au moyen de questionnaires) qui la conduisent à apporter certains changements à ses activités dans le domaine du commerce, par exemple à revoir la composition et l'organisation de ses ateliers de formation, le nombre de participants, les sujets traités et le type de formation proposé (CESAP, 2003). Il est essentiel que les donneurs diffusent largement le résultat de ces évaluations et tiennent compte des enseignements qui en découlent et des recommandations pour adapter le cas échéant leurs activités. La publication régulière de rapports d'évaluation peut insuffler un nouvel élan afin d'améliorer la performance des donneurs. L'encadré 7 souligne quelques-unes des difficultés auxquelles sont confrontés les donneurs dans la mise en place de méthodes de gestion axées sur les résultats.

Encadré 7. Les difficultés associées à une gestion axée sur les résultats

Les évaluations mettent en évidence un certain nombre de difficultés auxquelles sont confrontés les organismes donneurs dans la pratique d'une gestion axée sur les résultats, à savoir :

- assigner aux opérations d'aide liée au commerce des objectifs réalistes et mesurables convenus entre les donneurs et le pays partenaire, qui cadrent avec ou s'alignent sur les objectifs fixés en matière de développement et de lutte contre la pauvreté au plan national ;
- mettre au point des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour mesurer la performance au niveau des résultats, des réalisations et de l'impact global ;
- ménager une certaine marge de manœuvre pour pouvoir réagir à des demandes ponctuelles des bénéficiaires. Tout en permettant de renforcer la pertinence des activités et d'en favoriser l'appropriation par les bénéficiaires, pareille flexibilité rend parfois plus difficiles le suivi et l'évaluation ;
- évaluer le rapport coût-efficacité. La difficulté vient parfois du fait que l'information financière n'existe pas ou n'est pas accessible.

Comme l'indique le chapitre 2, l'évaluation de l'impact à long terme de l'activité d'un donneur peut s'avérer malaisée car il n'est pas facile d'isoler sa contribution à l'impact global par rapport à d'autres éléments, comme les programmes d'autres donneurs, les réformes nationales ou des changements extérieurs. Il s'avère donc difficile d'attribuer un résultat à telle ou telle activité d'un donneur. La conduite d'évaluations conjointes avec d'autres donneurs ou organismes peut permettre d'alléger le fardeau administratif imposé aux bénéficiaires et de déterminer l'impact collectif des efforts déployés par les donneurs, et donc de tourner ainsi jusqu'à un certain point le problème d'imputation auquel se heurte chaque donneur ou organisme.

Source : USAID, 2004 ; Da Silva et Weston, 2002 ; OCDE, 2001

Bien cibler les bénéficiaires

Une gestion axée sur les résultats suppose par ailleurs de sélectionner avec soin les bénéficiaires. Il ressort des évaluations que si la plupart des programmes de formation en rapport avec la politique commerciale s'adressent aux organismes du secteur public et à leurs employés, le fait de les étendre à d'autres groupes, en l'espèce le secteur privé, peut en renforcer l'efficacité (Lanser *et al.*, 2004). De même, l'évaluation de l'USAID signale que, dans certains cas, les associations professionnelles privées se révèlent plus fiables que les organismes publics dans la fourniture et la diffusion de l'information (ex. : sur les normes techniques, environnementales ou sanitaires en vigueur sur les marchés étrangers), du fait que ces instances sont souvent plus à l'écoute des besoins de leurs membres (USAID, 2004c).

Les associations et les entreprises du secteur privé comptent souvent parmi les bénéficiaires directs du soutien dispensé par les donateurs à l'appui du développement des échanges. A cet égard, il ressort de l'évaluation de la CE qu'il importe de bien différencier l'aide apportée aux différentes branches ou entreprises au sein du secteur privé. Selon les évaluateurs, « ...les interventions ont donné des résultats mitigés lorsque le soutien s'adressait au secteur privé en général, toutes branches confondues, sans différenciation selon que la branche concernée appartenait ou non à un secteur d'exportation ou concurrent des importations » (ADE, 2004). En d'autres termes, l'assistance technique doit être adaptée et différenciée pour répondre aux besoins et aux capacités des différents groupes.

L'évaluation du JITAP par les Pays-Bas montre que lorsque les actions de formation ciblent le secteur public, il est nécessaire d'appliquer des critères de sélection rigoureux pour garantir que les participants ont bien les connaissances du contexte requises et sauront utiliser (à l'avenir) l'expertise acquise jusque là dans leur travail quotidien (encadré 8). Comme le note le rapport annuel d'audit de l'OMC, le pays partenaire et les donateurs doivent partager la responsabilité du processus de sélection des candidats. Les donateurs, doivent énoncer clairement en quoi les activités proposées répondent aux besoins et objectifs des pays partenaires et préciser les qualifications exigées des participants. Quant aux pays bénéficiaires, ils doivent faire en sorte de proposer pour ces activités des candidats qui correspondent au profil indiqué (OMC, 2004).

Déterminer la combinaison la plus appropriée de canaux d'acheminement

Les donateurs doivent déterminer la combinaison la plus appropriée de canaux d'acheminement - bilatéraux, régionaux ou multilatéraux - lesquels

ont chacun leurs avantages. L'aide bilatérale convient mieux pour mettre à profit et faire intervenir des compétences et institutions nationales, ainsi que pour tester de nouvelles idées et influencer les responsables nationaux des politiques. Elle permet en outre de mieux adapter l'activité aux besoins propres du pays. C'est pourquoi elle demeure un canal d'acheminement important. La plupart des décisions en rapport avec les politiques et stratégies de développement sont encore prises au niveau des pays, ce qui suppose une réelle interaction avec les gouvernements nationaux (Weston *et al.*, 2005).

Quelques donateurs, comme le DFID, préfèrent fournir leur aide liée au commerce sous la forme d'un soutien budgétaire direct. Ils estiment cette approche d'un meilleur rapport coût-efficacité (du fait de la réduction des coûts de transaction) et pensent qu'elle facilite l'appropriation par le pays partenaire, l'alignement des donateurs sur les systèmes nationaux et la coordination entre les donateurs (Weston *et al.*, 2005)².

Encadré 8. La sélection des participants : l'expérience de l'OMC et de la CESAP des Nations Unies

Le programme d'assistance OMC/CESAP vise à aider les gouvernements à mieux comprendre les règles, stratégies et politiques inhérentes au système commercial multilatéral afin de rehausser leurs capacités de mettre en œuvre les engagements souscrits dans le cadre de l'OMC et de participer aux négociations en cours au sein de l'OMC en y faisant entendre leur voix. Ce programme a été tout particulièrement centré sur le filtrage et la sélection des « bons » participants, c'est-à-dire ceux qui ont effectivement, dans le cadre de leur activité quotidienne, à traiter des questions relatives à l'OMC et/ou à intervenir dans les négociations.

Pour ce faire, le Secrétariat de la CESAP fait circuler avant les formations des questionnaires aux gouvernements membres les informant de la nature des cours qu'ils comptent dispenser, ce qui permet à ces derniers de choisir les candidats qui gagneront le plus à y participer. Parallèlement, cela permet au Secrétariat de se renseigner sur les attentes des participants et sur leurs centres d'intérêt. En outre, le Secrétariat ne porte son choix que sur des fonctionnaires de niveau intermédiaire ou de haut niveau pour assurer que la formation dispensée sera utilement mise à profit.

Dans les programmes d'assistance technique de l'OMC, la sélection des participants passe par l'envoi de questionnaires ou d'autres formes d'évaluation des candidats. C'est un moyen de donner quelques indications aux organisateurs afin d'assurer que les candidats possèdent les compétences requises. Le « filtrage » des candidats potentiels peut se faire par voie électronique ou par écrit, et peut inclure un contact direct avec les candidats sous la forme d'une conversation téléphonique.

Source : CESAP, 2003 ; OMC, 2004

Enfin, l'acheminement de l'aide par le biais d'organismes multilatéraux ou régionaux peut également présenter de multiples avantages. Il peut contribuer à l'échange des connaissances et à la constitution de réseaux entre les pays, améliorer le rapport coût-efficacité et la coordination entre les donateurs et aider à éviter le risque de partialité (dans la mesure où ces organismes peuvent faire office de médiateurs dans la relation entre les pays bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires).

Les modes d'acheminement de l'aide passant par des circuits régionaux peuvent être source d'économies d'échelle en permettant par exemple de partager les coûts des infrastructures ou services de soutien nécessaires (ex. : mécanismes régionaux d'accréditation, organismes régionaux de promotion des échanges), de stimuler la coopération et l'intégration au plan régional et de mettre à profit les compétences régionales. L'aide liée au commerce consentie par la CE, surtout pour ce qui est des concours en rapport avec l'OMC, produit par exemple de meilleurs résultats lorsqu'elle passe par des programmes d'envergure régionale qui appuient également l'intégration régionale (ADE, 2004). Le programme OMC-CESAP met aussi en relief le rôle important qui peut être celui des commissions régionales pour favoriser le dialogue sur la politique commerciale à l'échelon régional (CESAP, 2003).

Le recours à des organismes régionaux et multilatéraux et à des fonds d'affectation spéciale multi-donneurs présentent néanmoins quelques inconvénients, sur le plan notamment de la reddition de comptes et de la transparence. L'évaluation par les Pays-Bas des activités d'aide liée au commerce de la CNUCED fait ainsi apparaître un déficit d'informations détaillées sur les activités financées par les fonds d'affectation spéciale de la CNUCED (Liebrechts et Wijmenga, 2004a). En outre, le recours à ces canaux complique parfois l'alignement sur les priorités et les objectifs fixés au plan national.

Contribuer à pérenniser les résultats

Les résultats positifs de l'aide consentie par les donateurs ont plus de chances de se pérenniser lorsque les donateurs adoptent une approche intégrée, à long terme, qui s'appuie sur des ressources prévisibles. Les initiatives isolées des donateurs doivent s'inscrire dans le cadre de stratégies nationales (ou régionales) plus vastes d'aide liée au commerce, ou s'y raccorder. Ces initiatives doivent en outre être alignées sur les programmes plus généraux d'aide au développement mis en œuvre dans le pays (la région) partenaire, ou y être intégrés.

Le pays partenaire doit aussi être prêt à assurer les fonds de contrepartie en allouant les crédits budgétaires correspondant à la couverture des frais de

fonctionnement et des dépenses renouvelables. Au Burkina Faso, par exemple, la commission inter-institutions créée avec le concours du JITAP pour assurer la coordination des dossiers en rapport avec le système commercial multilatéral a été officiellement reconnue et dûment enregistrée, ce qui garantit son financement sur le budget de l'État. A l'inverse, la commission inter-institutions de la Tanzanie n'a pas pu continuer à fonctionner efficacement faute de se voir octroyer des crédits suffisants par le ministère de l'Industrie et du commerce, qui abrite son secrétariat (Lanser *et al.*, 2004). Pour pérenniser les résultats après le départ des donateurs, il importe donc de s'assurer que le pays partenaire est à même de prendre en charge les coûts liés au maintien ou au suivi de l'activité considérée.

Certaines évaluations font également apparaître que le ciblage de l'aide sur les institutions (ou réseaux d'institutions) de promotion des échanges et sur les associations professionnelles favorise la pérennisation des résultats. Les donateurs peuvent ainsi contribuer à renforcer les capacités locales d'analyse qui sous-tendent la formulation des politiques et à soutenir plus durablement les entreprises dans leurs efforts à l'exportation (Weston *et al.*, 2005 ; Lanser *et al.*, 2004). Le rapport d'évaluation de la Banque mondiale met également en évidence les avantages d'une telle approche lorsque l'on veut généraliser l'appropriation des réformes et de l'aide liée au commerce (Banque mondiale, 2006). L'évaluation de la CE souligne toutefois combien il importe de fournir au secteur privé des services « professionnels » (services payants et répondant à une demande). Selon les évaluateurs, une activité est moins efficace si le principal attrait des services offerts dans le cadre de projets est leur faible coût ou encore si les avantages qu'ils procurent sont exploités pour contourner les difficultés que peut présenter l'environnement des affaires au lieu de chercher à y porter remède (ADE, 2004).

Enfin, le recours à des spécialistes locaux est un facteur de pérennité des résultats. Ce type d'approche peut contribuer à renforcer durablement les capacités dans le pays même, ce qui cadre avec les recommandations formulées dans *Les lignes directrices du CAD intitulées Renforcer les capacités commerciales au service du développement* (OCDE, 2001). Pour acheminer leur aide, certains donateurs recourent encore largement aux services d'entreprises et de consultants internationaux, en dépit de leur coût (souvent nettement) plus élevé et des difficultés qu'ils ont à accéder au savoir local et à le mettre à profit. Le recours exclusif à des consultants locaux pour produire des résultats de grande qualité n'est toutefois pas sans poser de problèmes. Une solution consiste à monter des équipes composées d'experts locaux et internationaux dont la collaboration fait naître des synergies positives et renforce les atouts respectifs des uns et des autres. Le

projet de recherche du DFID entre l'IFPRI et le Bangladesh Institute for Development Studies (BIDS) offre un bon exemple de collaboration entre des chercheurs d'un laboratoire d'idées local et des experts internationaux, qui ont uni leurs efforts pour déterminer les interactions entre les échanges internationaux, la sécurité alimentaire et la pauvreté (Weston *et al.*, 2005).

Renforcer la coordination et l'harmonisation entre donateurs

Comme indiqué plus haut, les activités s'étalant sur plusieurs années ou encore à horizon mobile ont souvent un impact plus durable sur la performance commerciale d'un pays et sur son intégration dans le système commercial multilatéral (Weston *et al.*, 2005 ; Denis *et al.*, 2002). Ce type d'aide s'inscrivant dans la durée ne doit pas nécessairement ne provenir que d'un seul donneur, mais peut être acheminée par différents donateurs selon des modalités concertées et ordonnées dans le temps. Tel a été le cas par exemple du Projet transfrontières DFID-Ukraine, dont la CE a financé le suivi (Institut Nord-Sud, 2004d). Il est également essentiel de veiller à la complémentarité des diverses activités. Il importe en particulier de cultiver les synergies et les interactions entre les activités en rapport avec la politique commerciale (ex. : aide en rapport avec l'OMC, souvent sous la forme de formations de courte durée) et les activités à l'appui du développement des échanges (ex. : aide du côté de l'offre, souvent sous la forme de programmes pluriannuels) (Weston *et al.*, 2005).

Idéalement, chaque donneur devrait mener des activités pour lesquelles ils possèdent un avantage comparatif et vérifier où sont concentrées, au sein de l'administration, des autres ministères ou des organismes compétents, les compétences spécialisées en rapport avec le commerce (ADE, 2004 ; USAID, 2004), d'où la nécessité d'un effort de communication et de coordination au sein du pays donneur (voir ci-après) comme entre les donateurs. Faire de façon explicite de l'objectif de coordination et de cohérence un indicateur de performance dans le cadre des projets et programmes des donateurs pourrait être un moyen d'encourager des synergies et un enchaînement ordonné des différentes activités (Agarwal et Cutura, 2004).

Améliorer la communication entre les donateurs et renforcer les compétences en matière d'aide liée au commerce

Au-delà de la coordination entre les donateurs, il importe que chaque donneur suive une démarche interne cohérente vis-à-vis de l'aide liée au commerce. Pour ce faire, il peut être souhaitable d'adopter une politique ou une stratégie d'aide liée au commerce à l'échelle de l'organisme concerné

qui définisse une vision stratégique d'ensemble et énonce des principes directeurs sur lesquels s'appuient les activités entreprises dans ce domaine par le donneur. C'est ainsi que la CE, par exemple, a adopté en 2002 une *Communication sur le commerce et le développement*, que l'USAID a approuvé en 2003 une stratégie intitulée *Building Trade Capacity in the Developing World* et que le DFID a publié sa *Trade Strategy for 2005-07*.

Comme le montre le chapitre 2, la déconnexion ou le manque de communication entre les services centraux des organismes donateurs et leurs missions sur le terrain est une faiblesse majeure qui nuit à l'acheminement de l'aide. Les services centraux doivent donc envoyer à leurs bureaux locaux un signal plus cohérent et s'assurer que ce signal s'assortit d'un soutien effectif (ressources financières et en personnel).

Les bureaux locaux pourraient s'impliquer davantage et améliorer leurs compétences dans le domaine de l'aide liée au commerce par les moyens suivants :

- en établissant un réseau d'experts du domaine regroupant l'ensemble des organismes ;
- en renforçant l'échange de l'expérience acquise dans les différents pays ;
- en apportant un soutien méthodologique et en proposant des orientations pratiques, par exemple sous la forme de manuels de gestion des projets ou de notes d'orientation (Weston *et al.*, 2005 ; ADE, 2004 ; Banque mondiale, 2006).

De fait, certains organismes comme la CE et l'USAID ont mis au point des modules de formation dans le domaine du commerce à l'intention de leur personnel ainsi que des orientations, comme les *Lignes directrices CE pour l'aide liée au commerce* (qui s'inspirent largement des Lignes directrices du CAD/OCDE parues en 2001).

Enfin, l'adoption d'une vision ou d'une stratégie communes et le renforcement de la communication inter-organismes est un élément essentiel pour faciliter une plus grande perméabilité entre les activités d'aide liée au commerce et les programmes d'aide au développement et pour favoriser l'intégration de l'aide liée au commerce dans les plans ou stratégies d'aide par pays (ou région) des donateurs.

Conclusions

Les recommandations qui découlent des dix évaluations étudiées confirment l'importance d'appliquer à l'aide liée au commerce les principes

énoncés dans la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*. Donneurs et pays partenaires doivent donc s'attacher à promouvoir l'appropriation par le pays partenaire, à renforcer l'alignement et l'harmonisation entre les donateurs, et à améliorer la gestion axée sur les résultats ainsi que la responsabilité mutuelle (annexe 3).

Notes

- ¹ L'expérience de DFID et de l'USAID montre en outre que la décentralisation de la gestion de l'aide aux bureaux de terrain peut améliorer la communication avec les acteurs locaux (bénéficiaires, sous-traitants, etc.), lorsque les agents concernés possèdent les compétences requises dans le domaine des échanges (Weston *et al.*, 2005; USAID, 2004a).
- ² Se reporter aux Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD/OCDE - Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité pour les bonnes pratiques en la matière.

Chapitre 4

Pistes pour l'avenir

Si la plupart des évaluations attestent que les activités passées d'aide liée au commerce mises en œuvre par les donateurs ont produit des résultats positifs, elles montrent également que des améliorations demeurent indispensables, notamment concernant la programmation, l'harmonisation entre donateurs et le partenariat entre donateurs et bénéficiaires, pour rendre l'aide liée au commerce plus efficace. Les principes fondamentaux de partenariat énoncés dans la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* peuvent se révéler utiles à cet égard.

Comme il est souligné dans les *Lignes directrices du CAD* intitulées *Renforcer les capacités commerciales au service du développement*, il est essentiel que les donateurs soutiennent, par leur action collective, une large appropriation dans les pays partenaires des politiques commerciales, et s'emploient à les mettre mieux en mesure de déterminer eux-mêmes leurs priorités dans le domaine des échanges et les capacités qui leur font défaut. Les donateurs doivent aussi s'appliquer, ensemble, à renforcer les capacités des pays partenaires pour ce qui est de l'élaboration de stratégies et plans d'action pour le commerce et de l'intégration de ces derniers dans les stratégies nationales de développement et de lutte contre la pauvreté. Ces plans d'action doivent être exhaustifs, ordonnés, chiffrés et raccordés au budget et au cadre de dépenses annuels afin de permettre aux pays partenaires d'engager un programme cohérent de réformes et d'activités faisant fond sur les ressources intérieures, et d'inciter les donateurs à aligner leur aide sur lesdits plans.

Au vu des évaluations, le Cadre intégré, dont le but est de favoriser l'intégration des échanges dans les stratégies nationales de développement et une meilleure coordination de l'aide liée au commerce, relève d'une approche saine et judicieuse, de nature à produire des résultats positifs. Il n'a cependant pas toujours permis d'obtenir les résultats souhaités au niveau des pays. Les recommandations de l'Équipe spéciale de l'OMC sur le Cadre intégré renforcé devraient aider à remédier aux faiblesses actuelles du dispositif.

Enfin, les donateurs et les pays partenaires sont incités à recourir plus systématiquement aux outils de suivi et d'évaluation afin de pouvoir ajuster

les activités si nécessaire, tenir compte des enseignements qui s'en dégagent pour la conception des programmes futurs et se tenir mutuellement responsables des résultats.

Annexe 1

Difficultés méthodologiques

La plupart des donateurs bilatéraux et des organismes multilatéraux ont évalué l'aide qu'ils allouent dans le domaine du commerce en fonction des critères d'évaluation classiques du CAD-OCDE (pertinence, efficience, efficacité, impact et viabilité). Mais l'interprétation de ces critères varie d'un organisme d'aide à l'autre de sorte que les questions posées dans le cadre de l'évaluation et les indicateurs de progrès utilisés sont également différents.

La plupart des évaluateurs ont toutefois été confrontés à des difficultés méthodologiques analogues parmi lesquelles :

- La difficulté de recenser précisément les activités d'aide liée au commerce menées dans le passé par un organisme, faute d'une définition claire et d'un inventaire précis des activités dans ce domaine, et du fait de la difficulté d'extraire la composante commerce de programmes d'aide parfois de portée plus générale. Certains organismes font observer que ce problème est maintenant atténué grâce à la définition fournie dans les *Lignes directrices du CAD sur le renforcement des capacités commerciales au service du développement*, et à la typologie (reposant sur les codes SNPC) et aux informations contenues dans la *Base de données OMC/OCDE sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce*¹. D'autres évaluateurs préconisent néanmoins l'élaboration de lignes directrices et de procédures plus claires pour le classement des activités dans la mesure où, souvent, de nombreux services au sein des organismes d'aide sont associés à ce type d'aide et, partant, à l'exercice de notification. En outre, une définition plus rigoureuse pourrait être utile pour faciliter l'évaluation des programmes d'aide liée au commerce. Le fait que la base de données OMC/OCDE n'établisse pas de distinction entre l'assistance technique et le renforcement des capacités continue de poser un problème.
- La difficulté d'évaluer les résultats des diverses activités d'aide liée au commerce² par rapport à différents objectifs intermédiaires (ex. : capacité de négociation, capacité de production et d'exportation, capacité de formuler une politique commerciale, y

compris d'intégrer cette politique dans une stratégie de développement, et capacité institutionnelle).

- La difficulté d'évaluer l'efficacité et l'impact d'activités microéconomiques au niveau macroéconomique (c'est-à-dire sur les capacités et les performances globales du bénéficiaire en matière d'échanges), en raison de problèmes d'imputation et des délais de répercussion, du manque de données de référence et du caractère souvent immatériel des capacités institutionnelles ou d'élaboration des politiques à évaluer.

Notes

- ¹ Une activité doit être classée dans la catégorie de l'assistance technique et du renforcement des capacités liés au commerce si elle vise à permettre au pays bénéficiaire : a) de formuler et mettre en œuvre une stratégie de développement du commerce et de créer un environnement susceptible d'accroître le volume et la valeur ajoutée des exportations, de diversifier les produits et les marchés d'exportation et d'augmenter l'investissement étranger en vue de créer des emplois et des échanges ; ou b) de stimuler le commerce grâce aux entreprises locales et d'encourager l'investissement dans les industries basées sur les échanges ; ou c) de prendre part aux institutions, négociations et processus qui déterminent les politiques commerciales nationales et les règles et pratiques en matière de commerce international, et d'en profiter. De plus, l'activité doit remplir les critères d'éligibilité suivants : a) l'assistance technique et le renforcement des capacités liés au commerce sont explicitement encouragés dans les documents relatifs à l'activité ; et b) l'activité prévoit des mesures spécifiques pour élaborer des politiques et réglementations commerciales, rendre les entreprises mieux à même de participer aux échanges internationaux ou renforcer la capacité du pays à participer au système commercial multilatéral. Source : *Base de données conjointe OMC/OCDE sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce (BDRCC), données 2005.*
2. La base de données sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce comprend 26 sous-catégories d'activités d'aide liée au commerce, voir le rapport conjoint OMC/OCDE de 2005 sur l'assistance technique et le renforcement des capacités liés au commerce.

Annexe 2

Indicateurs de performance

Le tableau ci-dessous fait la synthèse des indicateurs de performance utilisés par divers organismes pour évaluer différentes catégories d'aide liée au commerce.

Tableau 2. Exemples spécifiques d'indicateurs de performance

Politiques et réglementations commerciales
<p>1. Objectif : <i>renforcer les capacités institutionnelles en matière d'élaboration et de mise en oeuvre de politiques/stratégies (commerciales) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ nombre d'organismes consultatifs nationaux, y compris dans d'autres ministères, associations du secteur privé et de la société civile compétents ; ▪ degré de participation régulière aux travaux de ces organismes ; ▪ nombre d'associations durables d'entreprises travaillant en collaboration, entre elles et avec les pouvoirs publics ; ▪ existence de stratégies de développement des échanges prêtes à être mises en oeuvre ; ▪ degré d'avancement de la mise en oeuvre ; ▪ degré de répartition précise du travail entre les parties prenantes.
<p>2. Objectif : <i>renforcer la mise en oeuvre/le respect des accords et des règles de l'OMC ou des autres accords/engagements commerciaux :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ calendrier de mise en oeuvre/adaptation de la législation nationale ; ▪ soutien local disponible ; ▪ degré de consultation du secteur privé/de la société civile.
<p>3. Objectif : <i>accroître la capacité de prendre part au système commercial multilatéral et de le façonner :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ degré de participation aux négociations de l'OMC (nombre de propositions) ; ▪ nombre d'accords bilatéraux/régionaux négociés ; ▪ nombre de mécanismes nationaux de coordination sur les questions relatives à l'OMC/à un accord commercial régional (ACR) spécifique ; ▪ nombre d'affaires portées devant l'organe de règlement des différends de l'OMC ; ▪ calendrier d'adhésion à l'OMC/progrès réalisés sur cette voie.
<p>4. Objectif : <i>soutenir les réformes des échanges :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ nombre de réformes et d'ajustements de la réglementation en cours.

Politiques et réglementations commerciales

5. **Objectif** : soutenir « l'intégration », c'est-à-dire les liens entre les politiques/objectifs/plans d'action en matière d'échanges et les politiques économiques et stratégies nationales de développement/lutte contre la pauvreté.

- Dans quelle mesure les objectifs commerciaux/plans d'action relevant du Cadre intégré sont-ils intégrés aux programmes nationaux de développement ou SLP ?
- Existe-t-il des comités conjoints/consultations entre les équipes chargées du Cadre intégré/des politiques commerciales et celles responsables de la SLP ?
- Existe-t-il des tables rondes de donneurs rassemblant des spécialistes du Cadre intégré et de la SLP ?

6. **Objectif** : renforcer la capacité de production et d'accès à des statistiques, à des recherches et à des informations locales cohérentes et sérieuses :

- nombre de centres de recherche sur les échanges ;
- nombre de réseaux en matière de politique commerciale/degré de coopération entre les différents centres de recherche nationaux et régionaux;
- quantité et qualité des données recueillies ;
- nombre de documents de politique commerciale produits ;
- degré d'accès du secteur privé à l'information ;
- degré d'utilisation des statistiques et des travaux de recherche locaux dans l'élaboration des politiques.

7. **Objectif** : améliorer la « facilitation des échanges » :

- durée des formalités de dédouanement ;
- efficacité des services douaniers (...)

Développement des échanges
<p>1. Objectif : soutenir l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies d'exportation :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ existence et degré d'application d'une stratégie globale et cohérente (nationale/sectorielle) en matière d'exportation ; ▪ degré de consultation du secteur privé.
<p>2. Objectif : renforcer les services de soutien aux échanges :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ nombre de structures de soutien et éventail des services fournis ; ▪ niveau de coordination entre les structures de soutien ; ▪ utilisation, intérêt et efficacité des services fournis.
<p>3. Objectif : améliorer les performances à l'exportation et diversifier ce secteur :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ volume et taux de croissance des exportations ; ▪ part des exportations d'un secteur ou de l'ensemble de l'économie dans les échanges mondiaux ; ▪ part des exportations des entreprises ciblées ; ▪ évolution de la structure des exportations ; ▪ évolution de la part de valeur ajoutée apportée par les exportations.
<p>4. Objectif : renforcer l'intégration à l'économie mondiale :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ part des échanges dans le PIB.
<p>5. Objectif : améliorer les pratiques et les capacités au niveau des entreprises :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ évolution de la productivité ou de la marge bénéficiaire brute ; ▪ degré de conformité aux normes et capacité à obtenir une certification ; ▪ nombre de co-entreprises/partenariats avec d'autres entreprises.
<p>6. Objectif : soutenir les ajustements de la réglementation par secteur (améliorer le climat des affaires) :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nombre et qualité des nouveaux textes réglementaires ou législatifs.
<p>7. Objectif : soutenir l'emploi et les revenus :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ nombre d'emplois créés dans un secteur/dans l'ensemble de l'économie ; ▪ évolution des revenus des producteurs de biens destinés à l'exportation.
<p>8. Objectif : améliorer l'accès au financement des échanges commerciaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ nombre et qualité des services financiers spécialisés (crédits, par exemple) offerts aux exportateurs/importateurs locaux ; ▪ nombre d'instruments de garantie et de crédit renouvelable destinés aux banques locales ; ▪ nombre de spécialistes du financement des échanges dans les banques locales.
<p>9. Objectif : soutenir le renforcement des infrastructures :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ nombre d'obstacles au développement des infrastructures ; ▪ disponibilité et coût des transports ; ▪ nombre d'installations de stockage.

Annexe 3

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

**Renforcer ensemble
l'efficacité de l'aide
au développement**



*Harmonisation,
action commune,
résultats*

Forum à haut niveau
Paris ■ 28 février – 2 mars 2005

DÉCLARATION DE PARIS SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

**Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité
mutuelle**

I. EXPOSÉ DES RÉSOLUTIONS

1. Nous, ministres de pays développés et de pays en développement chargés de la promotion du développement, et responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement, réunis à Paris le 2 mars 2005, prenons la résolution de mener des actions ambitieuses, se prêtant à un suivi, afin de réformer nos modalités d'acheminement et de gestion de l'aide dans la perspective du bilan après cinq ans, qui doit être effectué plus tard dans l'année dans le cadre des Nations Unies, de la mise en oeuvre de la Déclaration du millénaire et des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Comme à Monterrey, nous reconnaissons que si la réalisation de ces objectifs suppose un accroissement des volumes d'aide et d'autres ressources affectées au développement, une augmentation significative de l'efficacité de l'aide est également nécessaire pour soutenir les efforts déployés par les pays partenaires en vue de renforcer la gouvernance et d'améliorer les résultats obtenus sur le front du développement. Cela importera d'autant plus si les initiatives actuelles et à venir conduisent à d'autres augmentations significatives de l'aide.

2. Lors de ce Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, nous sommes partis de la déclaration adoptée au Forum de haut niveau sur l'harmonisation tenu à Rome (en février 2003) et des principes-clés proposés à la Table ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement qui a eu lieu à Marrakech (en février 2004), car nous estimons qu'ils augmenteront les effets de l'aide sur la réduction de la

pauvreté et des inégalités, la consolidation de la croissance, le renforcement des capacités et l'accélération des avancées vers les OMD.

Redoubler d'efforts pour accroître l'efficacité de l'aide

3. Nous réaffirmons l'engagement que nous avons pris à Rome d'oeuvrer à l'harmonisation et à l'alignement de l'aide. Nous nous félicitons que de nombreux donateurs et pays partenaires fassent de l'efficacité de l'aide une priorité première et nous réaffirmons l'engagement que nous avons pris d'accélérer les progrès liés à la mise en oeuvre, en particulier dans les domaines suivants :

- Renforcement des stratégies nationales de développement des pays partenaires et des cadres opérationnels correspondants (plans, budgets et cadres d'évaluation des performances, par exemple).
- Alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires et soutien au renforcement de leurs capacités.
- Renforcement des obligations mutuelles des donateurs et des pays partenaires à l'égard des citoyens et des instances parlementaires concernant leurs politiques et leurs stratégies de développement, et les résultats obtenus.
- Suppression des doubles emplois dans les efforts des donateurs et rationalisation de leurs activités pour en optimiser la rentabilité.
- Réforme et simplification des politiques et procédures des donateurs dans un sens qui encourage la collaboration et l'alignement progressif sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires.
- Définition de mesures et de normes de performance et de reddition de comptes pour les pays partenaires dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la passation des marchés, des garanties fiduciaires et de l'évaluation environnementale, conformément aux bonnes pratiques généralement acceptées, et mise en application rapide et généralisée de celles-ci.

4. Nous nous engageons à prendre des mesures concrètes et efficaces pour lever les obstacles qui subsistent, à savoir en particulier :

- i. Les défaillances des institutions des pays partenaires, qui les empêchent de mettre au point et d'appliquer des stratégies nationales de développement axées sur les résultats.

- ii. L'incapacité des donateurs de fournir aux pays partenaires des engagements pluriannuels qui amélioreraient la prévisibilité des apports d'aide.
- iii. La délégation insuffisante de pouvoir au personnel de terrain des organismes donateurs et le manque d'incitations de nature à favoriser des partenariats efficaces au service du développement entre les donateurs et les pays partenaires.
- iv. L'intégration insuffisante des initiatives et programmes mondiaux dans les objectifs plus généraux de développement des pays partenaires, y compris concernant des sujets graves tels que le VIH/sida.
- v. La corruption et l'absence de transparence, qui hypothèquent l'adhésion de la population, représentent un obstacle à la mobilisation et à l'affectation efficaces des ressources et détournent des ressources d'activités essentielles pour faire reculer la pauvreté et instaurer un développement économique durable. Là où elle existe, la corruption empêche les donateurs de s'appuyer sur les systèmes des pays partenaires.

5. L'amélioration de l'efficacité de l'aide est réalisable et nécessaire quelles que soient les modalités de l'aide. Les donateurs doivent être guidés dans leur choix des modalités de l'aide les plus efficaces par les stratégies et les priorités de développement définies par les pays partenaires. Nous nous efforcerons, à titre individuel et collectif, de choisir et de concevoir des modalités appropriées et complémentaires dans le but d'optimiser leur efficacité globale.

6. Dans le prolongement de la présente Déclaration, nous redoublerons d'efforts afin de faire en sorte que l'aide au développement, y compris les apports accrus promis à Monterrey, soient fournis et utilisés selon des modalités propres à rationaliser la dispersion souvent excessive des activités des donateurs menées aux niveaux local et sectoriel.

S'adapter à des situations nationales diverses

7. L'amélioration de l'efficacité de l'aide est également nécessaire dans les situations complexes soulevant des problèmes particuliers, comme celle qui a résulté du tsunami qui a frappé les pays bordant l'Océan Indien le 26 décembre 2004. Dans ces situations, il y a lieu de veiller à l'harmonisation de l'aide humanitaire et au développement venue du monde entier, dans le respect des objectifs de renforcement de la croissance et de réduction de la pauvreté des pays partenaires. Dans les États fragiles, à l'occasion de nos actions d'appui au renforcement des institutions et à la fourniture des services essentiels, nous veillerons à ce que les principes d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats soient

adaptés aux environnements caractérisés par la déficience des structures de gouvernance et le manque de capacités. De manière générale, nous accorderons une attention accrue à ces situations complexes dans nos efforts d'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Préciser des indicateurs, un calendrier et des objectifs-cibles

8. Nous reconnaissons que les réformes préconisées dans la présente Déclaration nécessiteront le soutien persistant des plus hautes sphères politiques, une pression des pairs et une action coordonnée aux niveaux mondial, régional et local. Nous nous engageons à accélérer le rythme des changements grâce à la mise en oeuvre, dans un esprit de responsabilité mutuelle, des engagements de partenariat présentés dans la Section II, et à mesurer les progrès accomplis à l'aune des 12 indicateurs spécifiques dont nous sommes convenus ce jour et qui figurent dans la section III de la présente Déclaration.

9. Nous convenons de la nécessité de fixer des objectifs-cibles pour 2010 afin d'accélérer les progrès. Ces objectifs-cibles, qui impliqueront des actions de la part des donateurs comme des pays partenaires, sont conçus pour suivre et encourager les progrès réalisés au niveau mondial par les pays et organismes qui ont souscrit à la présente Déclaration. Ils n'ont pas pour vocation de préjuger des objectifs-cibles que les pays partenaires pourraient souhaiter définir à titre individuel, ni de se substituer à eux. Nous sommes convenus aujourd'hui de fixer cinq premiers objectifs-cibles sur la base des indicateurs figurant dans la Section III. Nous sommes convenus également de réexaminer ces premiers objectifs-cibles et d'adopter les objectifs-cibles correspondant aux autres indicateurs mentionnés dans la Section III avant l'Assemblée générale des Nations Unies de septembre 2005. Nous demandons en conséquence à la structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD d'engager de toute urgence les travaux à cet effet.¹ Nous nous félicitons par

¹ Comme le prévoit le paragraphe 9 de la Déclaration, la structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD (Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide), associant les membres du CAD/OCDE, des pays partenaires et des institutions multilatérales, s'est réunie à deux reprises, les 30 et 31 mai et 7 et 8 juillet 2005, pour confirmer, et revoir le cas échéant, les objectifs-cibles pour les douze indicateurs des progrès. Lors de ces réunions, un accord est parvenu à se dégager autour des objectifs-cibles énoncés dans la section III de la présente Déclaration. Cet accord est toutefois soumis à des réserves d'un donneur concernant la méthodologie d'évaluation (a) de la qualité des systèmes de passation des marchés gérés localement (en liaison avec les objectifs-cibles 2b et 5b) et (b) de la qualité des programmes de réforme de

ailleurs des initiatives mises en place par les pays partenaires et les donateurs en vue d'établir leurs propres objectifs-cibles d'amélioration de l'efficacité de l'aide dans le cadre des engagements de partenariat et des indicateurs convenus. Un certain nombre de pays partenaires ont par exemple présenté des plans d'action et un grand nombre de donateurs ont annoncé de nouveaux engagements importants. Nous invitons tous les participants qui souhaitent communiquer sur ces initiatives à fournir, avant le 4 avril 2005, les informations correspondantes pour publication.

Contrôler et évaluer les progrès dans la mise en oeuvre

10. Parce ce qu'il est impératif d'apporter la preuve que des progrès tangibles sont réalisés sur le terrain, nous procéderons, sous la conduite du pays partenaire, à une évaluation périodique tant qualitative que quantitative de nos progrès mutuels au niveau national dans la mise en oeuvre des engagements convenus à l'appui de l'efficacité de l'aide. Dans ce contexte, nous mettrons à profit les mécanismes appropriés existant au niveau des pays.

11. Au niveau international, nous appelons la structure fondée sur le partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD à élargir le nombre de pays partenaires participant au processus et, d'ici la fin 2005, à proposer des dispositifs pour le suivi à moyen terme des engagements énoncés dans la présente Déclaration. En attendant, nous chargeons la structure de coordonner le suivi international des indicateurs de progrès qui figurent dans la Section III, d'affiner les objectifs-cibles en tant que de besoin, de fournir les orientations appropriées pour l'établissement de données de référence, et d'aider à l'élaboration de méthodes cohérentes d'agrégation des informations relatives à différents pays dont une synthèse sera présentée dans un rapport périodique. Nous utiliserons également les mécanismes existants d'examen par les pairs et les études régionales pour accroître les chances de progresser dans cette voie. Nous étudierons par ailleurs la possibilité d'effectuer des exercices indépendants de suivi et d'évaluation à l'échelle internationale – sans pour autant imposer une charge de travail supplémentaire aux partenaires - afin que soient réunies des informations plus complètes sur la contribution qu'apporte

la gestion des finances publiques (en liaison avec l'objectif-cible 5a.ii). Les discussions se poursuivent pour trouver une solution à ces problèmes. Les objectifs-cibles, et les réserves dont certains font l'objet, ont été notifiés aux Présidents de la réunion plénière de haut niveau de la 59ème Assemblée générale des Nations unies par une lettre en date du 9 septembre 2005 de Richard Manning, Président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

l'amélioration de l'efficacité de l'aide à la réalisation des objectifs de développement.

12. Afin de confirmer l'importance accordée à la mise en oeuvre, nous prévoyons de nous retrouver en 2008 dans un pays en développement et d'effectuer deux exercices de suivi avant de faire le point sur les progrès accomplis dans la mise en oeuvre de la présente Déclaration.

II. ENGAGEMENTS DE PARTENARIAT

13. Conçus dans un esprit de responsabilité mutuelle, les présents engagements de partenariat s'appuient sur les enseignements tirés de l'expérience. Nous sommes conscients qu'ils doivent être interprétés à la lumière de la situation propre à chaque pays partenaire.

APPROPRIATION

Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement

14. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- S'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en oeuvre de leurs stratégies nationales de développement², dans le cadre d'un vaste processus de consultation.
- Traduire ces stratégies nationales de développement en programmes opérationnels axés sur les résultats intégrant une hiérarchisation des priorités, tels qu'exprimés dans les cadres de dépenses de moyen terme et les budgets annuels (**Indicateur 1**).
- Assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et des autres ressources affectées au développement, en consultation avec les donateurs et en encourageant la participation de la société civile et du secteur privé.

² Par « stratégies nationales de développement », on entend les stratégies de lutte contre la pauvreté et autres stratégies globales au même titre que les stratégies sectorielles ou thématiques.

15. Les **donneurs** s'engagent à :

- Respecter le rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle.

ALIGNEMENT

Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires

Les donateurs s'alignent sur les stratégies des pays partenaires

16. Les **donneurs** s'engagent à :

- Faire reposer l'ensemble de leur soutien — stratégies-pays, dialogue sur les politiques à suivre et programmes de coopération pour le développement — sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires et les rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies³ (**Indicateur 3**).
- Tirer autant que possible leurs conditionnalités des stratégies nationales de développement des pays partenaires ou des examens annuels de l'avancement de la mise en oeuvre de ces stratégies. L'inclusion de conditions supplémentaires doit être dûment justifiée et leur application doit se faire de manière transparente et en consultation étroite avec les autres donateurs et parties prenantes.
- Lier leur financement à une série unique de conditions et/ou à un ensemble raisonnable d'indicateurs dérivés des stratégies nationales de développement. Tous les donateurs ne sont pas pour autant tenus d'imposer des conditions identiques, mais les conditions appliquées par chaque donneur doivent être dérivées d'un cadre commun rationnel ayant pour objectif l'obtention de résultats durables.

Les donateurs utilisent des systèmes nationaux consolidés

17. L'utilisation des structures institutionnelles et des systèmes nationaux pour la gestion de l'aide, lorsque ceux-ci permettent d'être raisonnablement sûr que cette dernière sera effectivement mise au service des objectifs convenus, accroît l'efficacité de l'aide en renforçant

³

Par exemple, les rapports annuels sur l'avancement de l'exécution des stratégies de lutte contre la pauvreté.

durablement la capacité des pays partenaires d'élaborer et de mettre en oeuvre des politiques, et de rendre des comptes à la population et aux instances parlementaires. Par systèmes et procédures des pays partenaires, il faut généralement entendre, mais pas seulement, les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des marchés, d'élaboration de cadres de résultats et de suivi.

18. Les études de diagnostic sont une source importante – et croissante – d'information, pour les pouvoirs publics et les donateurs, sur l'état des systèmes nationaux des pays partenaires. Les pays partenaires et les donateurs ont les uns comme les autres intérêt à pouvoir surveiller les progrès accomplis au fil du temps dans l'amélioration de ces systèmes. Ils y seront aidés par la mise en place d'un cadre d'évaluation des performances, et d'un ensemble associé de réformes, s'appuyant sur les informations fournies dans les études de diagnostic et les travaux d'analyse connexes.

19. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :

- Œuvrer ensemble à la mise en place de cadres définis d'un commun accord, propres à permettre une évaluation fiable de la performance et de la transparence des systèmes des pays partenaires ainsi que des obligations de compte qu'ils comportent (**Indicateur 2**).
- Intégrer les études de diagnostic et les cadres d'évaluation des performances dans des stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite des pays partenaires.

20. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Réaliser des études de diagnostic fournissant une évaluation fiable des procédures et systèmes nationaux.
- Entreprendre, sur la base de ces études de diagnostic, des réformes de nature à garantir l'efficacité, la responsabilité et la transparence des systèmes, institutions et procédures de gestion de l'aide et autres ressources affectées au développement en place à l'échelon national.
- Entreprendre les réformes, dans le domaine de la gestion publique par exemple, qui peuvent s'avérer nécessaires pour enclencher des processus de renforcement durable des capacités.

21. Les **donneurs** s'engagent à :

- Utiliser dans toute la mesure du possible les systèmes et procédures des pays partenaires. Lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les systèmes des pays partenaires, il convient de prévoir des garde-fous et autres mesures de sauvegarde qui contribuent à consolider, et non à affaiblir, les systèmes et procédures des pays partenaires (**Indicateur 5**).
- Éviter dans toute la mesure du possible la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en oeuvre des projets et programmes financés par l'aide (**Indicateur 6**).
- Adopter des cadres harmonisés d'évaluation des performances des systèmes des pays partenaires afin de ne pas proposer à ces derniers un nombre excessif d'objectifs, éventuellement contradictoires.

Les pays partenaires renforcent leurs propres capacités de développement avec le concours des donneurs

22. La capacité de planifier, gérer et mettre en oeuvre les politiques et programmes et de rendre compte de leurs résultats est un élément essentiel pour la réalisation des objectifs de développement, depuis l'analyse et le dialogue jusqu'à la mise en oeuvre, au suivi et à l'évaluation. Le renforcement des capacités est une responsabilité qui revient aux pays partenaires, les donneurs ayant un rôle de soutien. Il doit s'appuyer sur des analyses techniques rigoureuses, mais aussi s'adapter à l'environnement social, politique et économique général, y compris à la nécessité de développer les ressources humaines.

23. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Intégrer des objectifs spécifiques de renforcement des capacités dans leurs stratégies nationales de développement et suivre leur mise en oeuvre par le biais, en tant que de besoin, de stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite des pays.

24. Les **donneurs** s'engagent à :

- Aligner le soutien qu'ils apportent (qu'il s'agisse d'analyses ou d'aides financières) sur les objectifs et les stratégies des partenaires en matière de renforcement des capacités, utiliser efficacement les capacités existantes et harmoniser en conséquence leur programme d'appui au renforcement des capacités (**Indicateur 4**).

Consolider les capacités de gestion des finances publiques

25. Les **pays partenaires** s'engagent à :
- Redoubler d'efforts pour mobiliser des ressources nationales, consolider la viabilité des finances publiques et créer un environnement favorable à l'investissement public et privé.
 - Publier des informations fiables, transparentes et à jour sur l'exécution du budget.
 - Conduire le processus de réforme de la gestion des finances publiques.
26. Les **donneurs** s'engagent à :
- Fournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide qui s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, et verser l'aide en temps voulu et selon un calendrier prévisible en respectant les échéances convenues (**Indicateur 7**).
 - Se caler dans toute la mesure du possible sur les mécanismes budgétaires et comptables transparents des pays partenaires (**Indicateur 5**).
27. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :
- Harmoniser les études de diagnostic effectuées et les cadres d'évaluation des performances utilisés dans le domaine de la gestion des finances publiques.

Renforcer les systèmes nationaux de passation des marchés

28. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :
- Utiliser les normes et procédures convenues d'un commun accord⁴ pour établir des diagnostics, mettre au point des réformes viables et suivre leur mise en oeuvre.

4

Comme celles qui ont été élaborées par la Table ronde organisée conjointement par le CAD/OCDE et la Banque mondiale sur le renforcement des capacités des pays en développement dans le domaine de la passation des marchés.

- Engager des ressources suffisantes à l'appui du renforcement des capacités et de réformes de la passation de marchés s'inscrivant dans un horizon de moyen à long terme.
- Partager au niveau des pays les enseignements tirés de l'expérience accumulée sur les approches recommandées de façon à pouvoir y apporter progressivement des améliorations.

29. Les **pays partenaires** s'engagent à prendre en main le processus de réforme de la passation des marchés.

30. Les **donneurs** s'engagent à :

- Recourir de plus en plus aux systèmes des pays partenaires pour la passation des marchés lorsque des normes et procédures convenues d'un commun accord sont appliquées (**Indicateur 5**).
- Adopter des approches harmonisées lorsque les systèmes nationaux ne répondent pas aux normes de performance convenues d'un commun accord ou lorsque les donneurs ne les utilisent pas.

Déliier l'aide pour une meilleure utilisation des ressources

31. De manière générale, le déliement de l'aide accroît son efficacité en réduisant les coûts de transaction à la charge des pays partenaires et en favorisant l'appropriation au plan local et l'alignement sur les stratégies nationales. Les **donneurs du CAD** poursuivront leurs avancées sur la voie du déliement de l'aide, comme ils sont encouragés à le faire par la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés (**Indicateur 8**).

HARMONISATION

Les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective

Les donateurs mettent en place des dispositifs communs et simplifient leurs procédures

32. Les **donneurs** s'engagent à :
- Appliquer les plans d'action qu'ils ont élaborés dans le prolongement du Forum de haut niveau de Rome.
 - Mettre en place, lorsque c'est possible, dans les pays partenaires, des dispositifs communs pour la planification, le financement (montages financiers conjoints, par exemple), les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide. Un recours plus grand aux modalités d'acheminement de l'aide fondées sur les programmes peut contribuer à cet effort (**Indicateur 9**).
 - Œuvrer ensemble à réduire le nombre de missions sur le terrain et d'études de diagnostic, susceptibles de faire double emploi (**Indicateur 10**), et encourager la formation conjointe afin de partager les enseignements de l'expérience et de créer une communauté de pratiques.

Complémentarité : une division du travail plus efficace

33. L'excessive fragmentation de l'aide au niveau mondial, national ou sectoriel nuit à son efficacité. Une approche pragmatique de la division du travail et du partage des tâches permet de renforcer la complémentarité et de réduire les coûts de transaction.
34. Les **pays partenaires** s'engagent à :
- Fournir des avis clairs sur les avantages comparatifs des donateurs et sur les moyens de rendre les actions des donateurs complémentaires au niveau national ou sectoriel.
35. Les **donneurs** s'engagent à :
- Tirer pleinement parti de leurs avantages comparatifs respectifs au niveau sectoriel ou national en déléguant, le cas échéant, à des

donneurs chefs de file les pouvoirs afférents à l'exécution de programmes, d'activités et autres tâches.

- Œuvrer ensemble à l'harmonisation des procédures.

Incitations à l'action en coopération

36. Les **donneurs** et les **pays partenaires** s'engagent conjointement à :

- Réformer les procédures et multiplier, à l'intention des décideurs et des agents des organismes d'aide, les incitations à oeuvrer en faveur de l'harmonisation, de l'alignement et du ciblage sur les résultats, y compris dans les domaines du recrutement, de l'évaluation et de la formation.

Renforcer l'efficacité de l'aide dans les États fragiles⁵

37. Le dessein à long terme de l'engagement international dans les États fragiles est la mise en place d'institutions nationales ou autres qui soient légitimes, efficaces et solides. Si les principes directeurs à la base d'une aide efficace valent également pour les États fragiles, il convient de les adapter aux situations où l'appropriation à l'échelon local et les capacités nationales font défaut, et à la nécessité urgente de fournir des services essentiels.

38. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Progresser dans la mise en place d'institutions et de structures de gouvernance propres à assurer une bonne gestion des affaires publiques et à garantir à leur population protection, sécurité et accès équitable aux services sociaux de base.
- Engager un dialogue avec les donneurs sur l'élaboration d'outils simples de planification, tels que des matrices de résultats pour la transition, lorsque des stratégies nationales de développement n'ont pas encore été adoptées.
- Encourager une large participation d'acteurs nationaux très divers à la définition des priorités en matière de développement.

⁵

La section ci-dessous s'inspire du projet de Principes pour l'engagement international dans les États fragiles, issu du Forum à haut niveau sur l'efficacité au regard du développement dans les États fragiles (Londres, janvier 2005).

39. De leur côté, les **donneurs** s'engagent à :

- Harmoniser leurs activités. Cette harmonisation est d'autant plus importante que l'État n'assume pas pleinement son rôle. Elle doit reposer avant tout sur une analyse en amont, des évaluations conjointes, des stratégies communes, une coordination de l'engagement politique, ainsi que des initiatives concrètes comme la création de bureaux communs à plusieurs donateurs.
- S'aligner dans toute la mesure du possible sur des stratégies conduites par l'administration centrale du pays partenaire et, lorsque ce principe ne peut s'appliquer, utiliser au maximum les systèmes nationaux, régionaux, sectoriels ou non gouvernementaux.
- Éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales, comme celles qui ont pour effet de court-circuiter les procédures budgétaires nationales ou d'assurer des salaires très élevés au personnel local.
- Utiliser une gamme appropriée d'instruments d'aide. Ils peuvent comprendre le soutien du financement des coûts récurrents, notamment dans les pays qui se trouvent dans une phase de transition prometteuse, mais à haut risque.

Encourager une approche harmonisée des évaluations environnementales

40. Les donateurs ont déjà accompli d'immenses progrès en matière d'harmonisation autour des études d'impact sur l'environnement (EIE), par exemple en ce qui concerne les questions de santé et les questions sociales que peuvent soulever les projets. Ces progrès doivent aller plus loin et porter notamment sur les conséquences possibles de problèmes environnementaux de dimension planétaire comme le changement climatique, la désertification et l'appauvrissement de la biodiversité.

41. Les **donneurs** et les **pays partenaires** s'engagent conjointement à :

- Renforcer l'application des EIE, utiliser plus systématiquement des procédures communes dans le cadre des projets, notamment par le biais de consultations avec les parties prenantes, élaborer et appliquer des approches communes de « l'évaluation environnementale stratégique » aux niveaux, sectoriel et national.

- Continuer de développer les capacités techniques et stratégiques spécialisées nécessaires pour effectuer des analyses environnementales et assurer le respect de la législation.

42. Des efforts d'harmonisation doivent également être accomplis dans d'autres domaines transversaux comme l'égalité entre hommes et femmes et sur d'autres sujets thématiques, y compris ceux qui bénéficient du financement de fonds spécialisés.

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

Gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats

43. Axer la gestion sur les résultats signifie gérer et mettre en oeuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision.

44. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Raccorder plus étroitement les stratégies nationales de développement et le cycle budgétaire, sur une base tant annuelle que pluriannuelle.
- S'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats, à l'aide desquels suivre les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des principaux volets des stratégies nationales et sectorielles de développement. Ces cadres devront permettre de suivre l'évolution d'un nombre raisonnable d'indicateurs pour lesquels il est possible de disposer de données à un coût abordable (**Indicateur 11**).

45. Les **donneurs** s'engagent à :

- Relier la programmation et les ressources par pays aux résultats obtenus et aligner cette programmation et ces ressources sur les cadres d'évaluation des performances des pays partenaires. Les donneurs doivent s'abstenir de demander l'adoption d'indicateurs de performance qui ne soient pas en accord avec les stratégies nationales de développement.
- Travailler avec les pays partenaires de façon à pouvoir recourir autant que possible à leurs cadres de suivi et de notification axés sur les résultats.

- Harmoniser leurs exigences en matière de suivi et de notification. En attendant que les donateurs puissent s'en remettre plus largement aux systèmes statistiques, de suivi et d'évaluation des pays partenaires, ils doivent s'accorder dans toute la mesure du possible avec ces derniers sur les modalités d'élaboration des rapports périodiques.
46. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :
- Unir leurs efforts dans le cadre d'une approche participative afin de renforcer les capacités des pays à instaurer une gestion axée sur les résultats et de susciter une demande plus forte à cet effet.

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

Les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement

47. Une priorité essentielle pour les pays partenaires comme pour les donateurs est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement. C'est également un moyen de rallier l'adhésion de l'opinion publique aux politiques nationales et à l'aide au développement.

III. INDICATEURS DES PROGRÈS

à mesurer à l'échelon national et à suivre à l'échelon international

APPROPRIATION		OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010	
1	<i>Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles</i> — Nombre de pays ayant adopté des stratégies nationales de développement (y compris des SLP) qui ont des priorités stratégiques claires se rattachant à un cadre de dépenses à moyen terme et comptabilisées dans les budgets annuels.	Au moins 75 % des pays partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles.	
ALIGNEMENT		OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010	
2	<i>Des systèmes nationaux fiables</i> — Nombre de pays partenaires dotés de systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	(a) Gestion des finances publiques — La moitié des pays partenaires progressent d'au moins un degré (0.5 point) sur l'échelle de performance des systèmes de gestion des finances publiques/de l'EPIN (évaluation de la politique et des institutions nationales). (b) Passation des marchés — Un tiers des pays partenaires progressent d'au moins un degré (de D à C, de C à B ou de B à A) sur l'échelle de performance à quatre degrés utilisée pour cet indicateur.	
3	<i>Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales</i> — Pourcentage des apports d'aide destinés au secteur public qui est comptabilisé dans le budget national des partenaires.	Réduire l'écart de moitié – Réduire de moitié la part des apports d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget national (au moins 85 % des apports d'aide étant comptabilisés dans le budget).	
4	<i>Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné</i> — Pourcentage de l'aide fournie par les donateurs à des fins de renforcement des capacités par le biais de programmes coordonnés compatibles avec les stratégies nationales de développement des pays partenaires.	50 % des apports de coopération technique sont mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement.	
5a	<i>Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques</i> — Pourcentage des donateurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	POURCENTAGE DES DONNEURS	
		Score*	Objectif-cible
		5+	Tous les donateurs utilisent les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.
		3,5 à 4,5	90 % des donateurs utilisent les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.
		POURCENTAGE DES APPORTS D'AIDE	
		Score*	Objectif-cible
5+	Réduire de deux tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.		
3,5 à 4,5	Réduire d'un tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.		
5b	<i>Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés</i> — Pourcentage des donateurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de passation des marchés des pays partenaires qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	POURCENTAGE DES DONNEURS	
		Score*	Objectif-cible
		A	Tous les donateurs utilisent les systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
		B	90 % des donateurs utilisent les systèmes de passation des marchés des pays partenaires.

		POURCENTAGE DES APPORTS D'AIDE	
		Score*	Objectif-cible
		A	Réduire de deux tiers la <i>part des apports</i> au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
		B	Réduire d'un tiers la <i>part des apports</i> au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
6	<i>Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles</i> — Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays.	Réduire des deux tiers le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets.	
7	<i>L'aide est davantage prévisible</i> — Pourcentage de versements opérés selon des calendriers convenus dans des cadres annuels ou pluriannuels.	Réduire l'écart de moitié – Réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il est prévu.	
8	<i>L'aide est non liée</i> — Pourcentage de l'aide bilatérale qui est non liée.	Poursuivre les progrès.	
HARMONISATION		OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010	
9	<i>Utilisation de procédures ou dispositifs communs</i> — Pourcentage de l'aide fournie par le biais d'approches fondées sur des programmes.	66 % des apports d'aide sont fournis dans le cadre d'approches fondées sur des programmes.	
10	<i>Encourager les analyses conjointes</i> — Pourcentage a) de missions sur le terrain et/ou b) de travaux analytiques par pays, y compris les études de diagnostic qui sont effectuées conjointement.	(a) 40 % des missions des donneurs sur le terrain sont effectuées conjointement.	
		(b) 66 % des travaux analytiques par pays sont effectués conjointement.	
GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS		OBJECTIF-CIBLE POUR 2010	
11	<i>Cadres orientés vers les résultats</i> — Nombre de pays dotés de cadres d'évaluation des performances, transparents et se prêtant à un suivi, qui permettent d'évaluer les progrès réalisés en ce qui concerne a) les stratégies nationales de développement et b) les programmes sectoriels.	Réduire l'écart d'un tiers – Réduire d'un tiers la proportion de pays qui n'ont pas de cadres d'évaluation des performances transparents et se prêtant à un suivi.	
RESPONSABILITÉ MUTUELLE		OBJECTIF-CIBLE POUR 2010	
12	<i>Responsabilité mutuelle</i> — Nombre de pays partenaires où sont entreprises des évaluations mutuelles des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits concernant l'efficacité de l'aide, notamment ceux qui figurent dans la présente Déclaration.	Tous les pays partenaires se soumettent à des évaluations mutuelles.	

Note importante : Comme le prévoit le paragraphe 9 de la Déclaration, la structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD (Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide), associant les membres du CAD/OCDE, des pays partenaires et des institutions multilatérales, s'est réunie à deux reprises, les 30 et 31 mai et 7 et 8 juillet 2005, pour confirmer, et revoir le cas échéant, les objectifs-cibles pour les douze indicateurs des progrès. Lors de ces réunions, un accord est parvenu à se dégager autour des objectifs-cibles énoncés dans la section III de la présente Déclaration. Cet accord est toutefois soumis à des réserves d'un donneur concernant la méthodologie d'évaluation (a) de la qualité des systèmes de passation des

marchés gérés localement (en liaison avec les objectifs cibles 2b et 5b) et (b) de la qualité des programmes de réforme de la gestion des finances publiques (en liaison avec l'objectif-cible 5a.ii). Les discussions se poursuivent pour trouver une solution à ces problèmes. Les objectifs-cibles, et les réserves dont certains font l'objet, ont été notifiés aux Présidents de la réunion plénière de haut niveau de la 59^{ème} Assemblée générale des Nations Unies par une lettre en date du 9 septembre 2005 de Richard Manning, Président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

***Note relative à l'indicateur 5 :** Les scores sont ceux résultant de la méthodologie utilisée pour évaluer la qualité des systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques pour l'indicateur 2.

ANNEXE A :

Notes méthodologiques sur les indicateurs des progrès

Les indicateurs des progrès offrent un cadre permettant de concrétiser les responsabilités et les obligations de rendre compte qui sont énoncées dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Ce cadre reprend certains éléments des engagements de partenariat énoncés dans la Section II de la présente Déclaration.

Objet — Les indicateurs des progrès offrent un cadre permettant de concrétiser les responsabilités et obligations de rendre compte qui sont énoncées dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Il s'agit essentiellement d'apprécier le comportement collectif à l'échelon local.

Échelon local ou échelon mondial — Les indicateurs doivent être chiffrés à l'échelon local en étroite collaboration entre les pays partenaires et les donateurs. Les valeurs des indicateurs par pays pourront alors faire l'objet d'une agrégation statistique à l'**échelon régional ou mondial**. Cette agrégation sera faite à la fois pour le groupe de pays mentionné ci-après, dans un souci de comparabilité statistique, et plus généralement pour l'ensemble des pays partenaires pour lesquels il existe des données pertinentes.

Performance des donateurs/des partenaires — Les indicateurs des progrès fourniront aussi un repère aux différents organismes d'aide ou pays partenaires pour évaluer leur performance à l'échelon local, régional ou mondial. Pour évaluer la performance des différents donateurs, les indicateurs devraient être appliqués avec souplesse compte tenu du fait que les donateurs ont des mandats institutionnels différents.

Objectifs— Les objectifs-cibles sont fixés à l'échelon mondial. Les progrès réalisés vers ces objectifs doivent être mesurés en agrégeant statistiquement des indicateurs calculés par pays. Outre des objectifs mondiaux, les pays partenaires et les donateurs peuvent convenir, pays par pays, d'objectifs à l'échelon local.

Niveau de référence — Un niveau de référence sera défini pour 2005 au sein d'un groupe de pays volontaires. Il est demandé au Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide de mettre en place ce groupe.

Définitions et critères — La structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD (le Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide) est invitée à fournir des orientations spécifiques en ce qui concerne les définitions, le champ d'application, les critères et les méthodologies qui permettront d'agréger les résultats couvrant différents pays et différentes périodes.

Note concernant l'indicateur 9 — Les approches fondées sur des programmes sont définies dans le Volume 2 de l'ouvrage *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité* (OCDE, 2005), encadré 3.1, comme un moyen d'engager la coopération pour le développement sur la base des principes d'appui coordonné en faveur d'une action de développement dont la maîtrise est assurée au niveau local, telle qu'une stratégie nationale de développement, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique. Les approches fondées sur des programmes partagent les caractéristiques suivantes : a) conduite assurée par le pays hôte ou l'organisation ; b) cadre budgétaire et programmatique unique et détaillé ; c) existence d'un processus formalisé pour la coordination entre donateurs et l'harmonisation des procédures des donateurs en matière de notification, de budget, de gestion financière et de passation de marchés ; d) efforts pour développer l'utilisation des systèmes locaux dans la conception et la mise en oeuvre des programmes, la gestion financière, le suivi et l'évaluation. S'agissant de l'indicateur 9, les performances seront mesurées séparément, selon les modalités d'aide retenues dans le cadre des approches fondées sur des programmes.

ANNEXE B :

Liste des pays et des organisations participants

Pays participants

Afrique du Sud	Ghana	Papouasie-Nouvelle-Guinée
Albanie	Grèce	Pays-Bas
Allemagne	Guatemala	Philippines
Arabie saoudite	Guinée	Pologne
Australie	Honduras	Portugal
Autriche	Indonésie	République démocratique populaire
Bangladesh	Irlande	République dominicaine
Belgique	Islande	République kirghize
Bénin	Italie	République tchèque
Bolivie	Jamaïque	Roumanie
Botswana	Japon	Royaume-Uni
[Brésil]*	Jordanie	Rwanda
Burkina Faso	Kenya	Salomon (Îles)
Burundi	Koweït	Sénégal
Cambodge	Luxembourg	Serbie-et-Monténégro
Cameroun	Madagascar	Slovaquie
Canada	Malaisie	Sri Lanka
Chine	Malawi	Suède
Commission Européenne	Mali	Suisse
Congo (République démocratique)	Maroc	Tadjikistan
Corée	Mauritanie	Tanzanie
Danemark	Mexique	Thaïlande
Égypte	Mongolie	Timor-Leste
Espagne	Mozambique	Tunisie
États-Unis	Népal	Turquie
Éthiopie	Nicaragua	Vanuatu
Fédération de Russie	Niger	Vietnam
Fidji	Norvège	Yémen
Finlande	Nouvelle-Zélande	Zambie
France	Ouganda	
Gambie	Pakistan	

* A confirmer.

La liste ci-dessus n'inclut pas tous les pays ayant enterinés la Déclaration de Paris. Pour une liste complète veuillez consulter le site internet de l'OCDE: www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration/members

Organisations participantes

Banque africaine de développement	Fonds monétaire international
Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA)	Fonds nordique de développement
Banque Asiatique de développement	Fonds OPEP pour le développement international
Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB)	Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres
Banque européenne d'investissement	Groupe des Nations Unies pour le développement
Banque européenne pour la reconstruction et le développement	G24
Banque interaméricaine de développement	Initiative accélérée d'éducation pour tous
Banque islamique de développement	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
Banque mondiale	Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
Campagne du Millénaire	Organisation des États des Caraïbes orientales (OECS)
Commission économique pour l'Afrique (CEA)	Organisation internationale de la francophonie
Fonds international de développement agricole (FIDA)	Secrétariat du Commonwealth
Fonds mondial pour la lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme	Secrétariat du Forum des îles du Pacifique

Organisations non gouvernementales

Africa Humanitarian Action

AFRODAD

Fondation Bill & Melinda Gates

Conseil canadien pour la coopération internationale

Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)

Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE)

Comisión Económica (Nicaragua)

ENDA Tiers Monde

EURODAD

Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN)

Japan NGO Center for International Cooperation (JANIC)

Reality of Aid Network

Tanzania Social and Economic Trust (TASOET)

UK Aid Network

Bibliographie

- ADE s.a. (2004), *Evaluation of Trade-Related Assistance by the European Commission in Third Countries, Final Report, Volumes 1 and 2*, Bruxelles.
- Agarwal, M. et J. Cutura, Département de la Banque mondiale pour l'évaluation des opérations (OED) (2004), *Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance, Addressing Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs, Case Study*, Banque mondiale, Washington.
- Banque mondiale, Groupe indépendant d'évaluation (2006), *Assessing World Bank Support for Trade, 1987-2004, An IEG Evaluation*, Banque mondiale, Washington.
- Bilal S. et S. Szepesi, ECDPM (2004), *Capacity Building for Trade as a Global Public Good*, ECDPM, Maastricht.
- Blouin, C. et I. Njoroge (2004), *Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building, Case Study of Kenya*, Institut Nord-Sud, Canada.
- Capra International Inc. et Bureau de promotion du commerce Canada (2003), *Rapport final d'évaluation du Cadre intégré, Comité directeur du Cadre intégré*, OMC, Genève, WT/IFSC/6/Rev.2.
- Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) (2003), Committee on Managing Globalization, Programme Planning and Evaluation, *Organisation mondiale du commerce (OMC)/CESAP, Programme de formation conjoint en faveur des pays en développement*, Note du Secrétariat, E/ESCAP/CMG/9, Bangkok.
- Commission européenne (CE) (2003), *Lignes directrices de la CE pour l'aide liée au commerce*, CE, Bruxelles.
- Da Silva, L. et A. Weston (2002), *Report of the Summative Evaluation of the Joint Integrated Technical Assistance Programme (JITAP)*, CCI/CNUCED/OMC, Genève.

- Denis, J.E., H. Saha et D. Griffiths (2002), *Evaluation des activités de coopération technique de la CNUCED relatives au renforcement des capacités*, CNUCED, Genève.
- Département de l'évaluation des politiques et des opérations (IOB), Ministère néerlandais des Affaires étrangères (2005), *Aid for Trade? An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance*, IOB Evaluations, Pays-Bas.
- Institut Nord-Sud (2004a), *Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building, Case Study of Bangladesh*, Institut Nord-Sud, Canada.
- Institut Nord-Sud (2004b), *Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building, Case Study of the Commonwealth Caribbean*, Institut Nord-Sud, Canada.
- Institut Nord-Sud (2004c), *Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building, Malawi Case Study*, Institut Nord-Sud, Canada.
- Institut Nord-Sud (2004d), *Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building, Ukraine Case Study*, Institut Nord-Sud, Canada.
- Lanser P., P. Wijmenga et P. Mwazyunga (2004), *Evaluation of the Joint Integrated Technical Assistance Programme, Country Reports of Burkina Faso and Tanzania*, IOB Working Document, IOB, Pays-Bas.
- Liebrechts R. et P. Wijmenga (2004a), *Evaluation of Trade-Related Technical Assistance, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD): Programmes on Investment and Competition*, IOB Working Document, IOB, Pays-Bas.
- Liebrechts R. et P. Wijmenga (2004b), *Evaluation of the Integrated Framework for Trade Related Technical Assistance to the Least Developed Countries, Country Reports of Ethiopia and Yemen*, IOB Working Document, IOB, Pays-Bas.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (1991), *Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Lignes directrices du CAD, Renforcer les capacités commerciales au service du développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *A Country Driven Trade Capacity Building Framework: Enhancing Ownership Among Partners, A Note by the OECD/DAC Secretariat*, OCDE, Paris.

- OCDE (2005), *2004 Overview of Donor and Agency Policies in Trade-Related Technical Assistance and Capacity Building*, dans OCDE (2005), OECD Papers, Volume 5, numéro 3, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : Evoluer vers de bonnes pratiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*; Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD (Volume 2 : Soutien budgétaire, approches sectorielles et renforcement des capacités de gestion des finances publiques), OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, OCDE, Paris, www.oecd.org/dac.
- OCDE (2005d), *Guidance on Undertaking an Ex-ante Poverty Impact Assessment*, OCDE, Paris.
- Organisation mondiale du commerce (OMC) (2001), *Déclaration ministérielle de Doha*, WT/MIN(01)/DEC/1, OMC, Genève.
- OMC (2004), *Audit de la coopération technique – Rapport pour 2003*, Note du Secrétariat, WT/COMTD/W/125, OMC, Genève.
- OMC/OCDE (2005), *Rapport conjoint OMC/OCDE de 2005 sur l'assistance technique et le renforcement des capacités liés au commerce*, OMC, Genève.
- OMC (2005), Conférence ministérielle de Hong Kong, *Projet de texte ministériel*, WT/MIN(05)/W/3, OMC, Genève.
- OMC (2006), *Recommandation de l'équipe spéciale chargée de l'aide pour le commerce*, WT/AFT/1.
- Plaisier, N. et P. Wijmenga (2004), *Evaluation of Trade-Related Technical Assistance, Three Geneva-Based Organisations: ACWL, AITC and QUNO*, IOB Working Document, IOB, Pays-Bas.
- UK Department for International Development (DFID) (2005), *Increasing the Impact of DFID's Work on Trade, Draft Strategy Paper 2005-2007*, DFID, Royaume-Uni.
- USAID, Bureau for Policy and Program Coordination (PPC) (2004a), *An Evaluation of Trade Capacity Building Programs, Overview*, PPC Evaluation Working Paper No. 12, USAID, Washington.
- USAID, Bureau for Policy and Program Coordination (PPC) (2004b), *An Evaluation of Trade Capacity Building Programs, USAID Support for WTO/FTA Accession and Implementation*, PPC Evaluation Working Paper No. 13, USAID, Washington.

- USAID, Bureau for Policy and Program Coordination (PPC) (2004c), *An Evaluation of Trade Capacity Building Programs, USAID Behind-the-Border Trade Capacity Building*, PPC Evaluation Working Paper No. 14, USAID, Washington.
- USAID, Bureau for Policy and Program Coordination (PPC) (2004d), *An Evaluation of Trade Capacity Building Programs, An Evaluation of Trade Capacity Building Programs Regional Trade Agreements: A Tool for Development?*, PPC Evaluation Working Paper No. 15, USAID, Washington.
- Weston, A., C. Blouin et L. De Silva (2005), *Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building, Synthesis Report*, Institut Nord-Sud, Canada.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(43 2007 05 2 P) ISBN 978-92-64-03005-3 – n° 55398 2010

Objectif développement

Assistance technique liée au commerce

QUE NOUS APPRENNENT LES ÉVALUATIONS RÉCENTES ?

L'évaluation permet aux organismes donateurs d'apprécier la pertinence, l'efficacité, la durabilité et l'impact des efforts qu'ils déploient à l'appui du développement. Elle est fondamentale pour l'enrichissement des connaissances et l'application, dans le domaine de l'aide, d'une gestion axée sur les résultats. Depuis le lancement du Programme de Doha pour le développement (PDD) en 2001, la communauté internationale prête une attention accrue à l'assistance liée au commerce. Dans ces conditions, plusieurs donateurs bilatéraux et organismes multilatéraux ont entrepris d'évaluer leurs projets et programmes d'aide liée au commerce.

Cet ouvrage s'appuie sur les principales conclusions et recommandations ressortant des évaluations réalisées par les donateurs pour recenser les facteurs qui ont contribué au succès (ou à l'échec) des programmes passés et pour prodiguer des conseils destinés à accroître l'efficacité et l'impact des activités futures d'aide liée au commerce. Ce rapport vient à point nommé pour alimenter le débat en cours entre spécialistes de l'aide et des échanges sur les moyens de faire en sorte que « l'aide à l'appui des échanges » constitue, de par sa conception et ses modes d'acheminement, un complément efficace au PDD.

Également disponibles dans cette série :

Trade, Agriculture and Development: Policies Working Together (2006, disponible en anglais uniquement)

L'efficacité de l'aide alimentaire pour le développement : Les effets de l'aide liée (2006)

Cohérence of Agricultural and Rural Development Policies (2006, disponible en anglais uniquement)

Le coton en Afrique de l'Ouest : Un enjeu économique et social (2006)

Aide pour le commerce : Comment la rendre efficace (2007)

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

www.sourceocde.org/developpement/9789264030053

www.sourceocde.org/industriechanges/9789264030053

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

www.sourceocde.org/9789264030053

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.