

UNCTAD/ALDC/2007/2

4 février 2009

ANGLAIS ET FRANÇAIS SEULEMENT

CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DEVELOPPEMENT

Concevoir un cadre de politique commerciale pour intégrer le commerce aux plans de développement national : mesures concrètes au titre du cadre intégré renforcé (CIR).¹

¹ Le présent document est présenté par un consultant indépendant M. Pierre Sauvé et ne reflète pas les vues officielles de la CNUCED. L'auteur est Professeur d'université et chargé de recherche au World Trade Institute de Berne, Suisse, ainsi qu'associé de recherche pour l'International Trade Policy Unit, London School of Economics and Political Science, Londres, Royaume-Uni. Si les erreurs commises sont de son seul fait, l'auteur tient à remercier Annet Blank, Edward Brown, Mohamed Omar Dabar, Philip English, Francesco Geoffroy, Nagib Hamim, Stefano Inama, Krista Lucenti, Peggy Mleva, Maika Oshikawa, Khemanni Pholsena, Susan Prowse, Siphana Sok, Leendert Solleveld, Dorothy Tembo, Henri Michel Tsimisanda pour leurs commentaires et les discussions utiles à Genève et Dakar

Résumé

Le présent document propose différents outils méthodologiques relevant du CIR et destinés à aider les arrangements nationaux de mise en œuvre tels l'Unité nationale de mise en œuvre, le Comité directeur national, ou le point de coordination pour l'intégration du commerce dans les plans de développement national/documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

Dans l'idéal, cette intégration devrait commencer par l'étude diagnostique sur l'intégration du commerce (EDIC). Cependant, étant donné que la majorité des pays les moins avancés (PMA) ont déjà dépassé ce premier stade, le présent document se veut pragmatique et se concentre sur la phase cruciale du processus d'intégration, à savoir le moment entre l'achèvement du diagnostic et le lancement de la phase de mise en œuvre.

Bien que *l'intégration* reste l'objectif premier du CIR, l'on s'accorde à dire que, comme l'Equipe spéciale du CI l'a elle-même admis, le "CI n'a pas réussi à intégrer le commerce dans le processus CSLP". L'analyse qui suit vise à mettre clairement en évidence les raisons de cet échec. L'Equipe spéciale du CI a précisément défini le point de départ de cette analyse :

*"Il y a un écart à combler entre le diagnostic et la présentation de projets susceptibles d'être financés. En outre, les travaux diagnostiques doivent être plus dynamiques, et les EDIC et les matrices d'action doivent être actualisées régulièrement."*²

L'Equipe spéciale du CI n'a pas encore donné une définition claire de l'intégration, pas plus qu'elle n'a fourni de points de référence ou de paramètres pour déterminer dans quelle mesure un pays a réussi à intégrer le commerce dans ses plans de développement. Ceci est principalement dû au fait que l'intégration du commerce n'est pas une fin en soi pour le pays, mais plutôt un processus à mettre en œuvre. *Dans cette optique, l'intégration du commerce vise à établir un cadre de politique commerciale permettant de définir les questions d'ordre commercial pouvant être traitées par le biais de projets susceptibles d'être financés.*

Dans le présent document, la logique de l'Equipe spéciale a été suivie et, plutôt que de verser dans une définition abstraite de l'intégration, l'on a préféré se concentrer sur le processus et les failles dans sa mise en œuvre.

S'il est vrai que certains pays n'ont pas besoin de mettre en œuvre le CI pour intégrer le commerce dans leurs plans de développement, le CIR a été conçu comme un programme destiné à faciliter l'intégration en fournissant des outils d'assistance technique liée au commerce (ATLC) tels les EDIC, les projets des catégories 1 et 2 des organisations participantes et ceux d'autres intervenants.

De ce fait, si les outils susmentionnés du CI ne sont pas utilisés ou ne sont pas efficaces, le pays se retrouve livré à lui-même, sans idée ou stratégie claire pour intégrer le commerce dans ses plans de développement. Dans cet ordre d'idées, la clef du succès réside dans la mise en œuvre et tout autre instrument de mesure repose sur des évaluations philosophiques.

A partir de là, l'on peut se demander qui sont les acteurs de la mise en œuvre du programme du CI ? Le gouvernement du PMA devrait normalement avoir pris l'initiative de la mise en œuvre mais nul n'ignore que cela n'a pas été le cas avec le précédent CI.

² OMC (2006), Rapport du Président de l'Equipe spéciale du Cadre intégré renforcé, y compris les recommandations, WT/IFSC/W/15, Genève, OMC (juin).

Les organisations et le Fonds d'affectation spéciale étaient présents pour aider les PMA au cours de la mise en œuvre. Cependant, tel qu'indiqué dans le présent document, les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes.

La présente étude fait valoir que, pour réussir, l'intégration exige l'établissement d'un cadre de politique commerciale solide capable d'identifier et de mettre en œuvre des projets susceptibles d'être financés. Elle exige aussi de concilier deux cultures différentes : celle du Ministère du commerce et celle du Ministère des finances. Du côté du Ministère du commerce, l'approche commerciale est généralement très légaliste, façonnée par des facteurs extérieurs, en particulier par les négociations dans lesquelles nombre de PMA doivent se plier aux règles. Quant au Ministère des finances, il a tendance à adopter une approche axée sur le développement, (dans l'idéal) fonction de la demande, et fondée sur un processus d'appropriation par les pays. Pour concilier les deux, il est nécessaire d'établir un cadre de politique commerciale ouvert à toutes les parties prenantes clés.

Le cadre de politique commerciale repose sur deux piliers principaux :

- (a) Un ensemble d'objectifs de politique commerciale concrets axés sur différents objectifs de négociation commerciale et les mesures de politique générale connexes nécessaires à la réalisation durable de ces objectifs.
- (b) Un processus consultatif solide et efficace avec les parties prenantes clés, qui débute par des consultations inter-institutions coordonnées et se poursuit par un débat d'orientation sur le commerce institutionnalisé et le développement avec le secteur privé, les donateurs et les éléments clés de la société civile.

Le cadre de politique commerciale devrait permettre d'identifier et de mettre en œuvre les *projets susceptibles d'être financés* qui sont le principal vecteur d'intégration du commerce, et les projets de la catégorie 2 du CIR doivent être conçus comme des tremplins à l'élaboration desdits projets susceptibles d'être financés.

La difficulté de l'intégration tient au fait que les plans de développement et les DSRP sont généralement indépendants du CI – les deux derniers étant par ailleurs rarement synchronisés. De ce fait, la méthodologie proposée dans le présent document repose sur un principe de base : le processus CI/EDIC doit s'adapter au processus du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) et pas le contraire.

Le cadre de politique commerciale doit être conçu par l'Unité nationale de mise en œuvre à partir de l'EDIC et d'autres sources d'informations relatives au commerce. Les organisations participantes devraient être mises à contribution pendant le processus, apporter compétences et conseils spécialisés. Un projet de la catégorie 1 du CI pourrait permettre de jeter les bases du cadre de politique commerciale remanié du pays.

Le Secrétariat exécutif peut jouer un rôle essentiel à l'heure de concilier les approches commerciale et développementale nécessaires à l'intégration du commerce dans les plans de développement.

Les organisations participantes doivent aussi s'efforcer d'aider les PMA dans leur processus d'intégration. Au regard des faiblesses administratives existantes, il est extrêmement important de renforcer le processus décisionnel dans les PMA, et les organisations participantes, en particulier les organisations présentes dans les pays, doivent éviter de compromettre la participation des pays. Il importe en effet qu'un consensus national puisse se dégager sur l'élaboration d'un cadre de politique commerciale et sur l'intégration des objectifs de politique commerciale dans les plans de développement national.

TABLE DES MATIERES

Résumé	2
Généralités et méthodologie	5
I. Intégration dans le cadre du CI.....	5
II. Enseignements tirés	10
A. Les résultats du Fonds d'affectation spéciale	12
B. Rôle des organisations participantes dans le processus d'intégration	16
III. Intégration dans les PMA : toile de fonds des outils méthodologiques	18
A. Nouvelles modalités du CIR et intégration	21
IV. Méthodologie pour l'intégration du commerce.....	24
A. Ensemble de principes pour orienter les interventions au niveau macro	25
B. Ensemble de mesures à prendre pour élaborer un cadre de politique commerciale pour l'intégration	26
C. Résumé :	28
D. Ingrédients requis : liste de contrôle	29
V. Prôner l'intégration	29
Conclusions	30
Référence	33

Tableaux

1. Taux d'exécution des projets à l'échelle nationale	14
2. Taux d'exécution des projets à l'échelle nationale	15
3. Taux d'exécution des projets exécutés par le PNUD	15

Annexes

A. Organigramme détaillé des projets de la Catégorie 1	35
B. Calendrier détaillé du processus d'approbation des projets de la Catégorie 1	36
C. Organigramme détaillé des projets de la Catégorie 2	37
D. Calendrier détaillé du processus d'approbation des projets de la Catégorie 2	38
E. Analyse des réponses au questionnaire adressé aux points focaux du cadre intégré (CI) et aux facilitateurs des donateurs.....	39

GÉNÉRALITÉS ET MÉTHODOLOGIE

Le présent document a été préparé au titre du suivi de l'atelier sur "Le cadre intégré : Enseignements tirés et le Cadre intégré renforcé" organisé à Dakar, Sénégal, du 6 au 8 décembre 2006 par la division Afrique, les pays en développement les moins avancés et les Programmes spéciaux.

L'objectif de ce document est de présenter dans les grandes lignes un certain nombre d'outils méthodologiques destinés à étayer le processus d'intégration du commerce dans les plans de développement national. Les questions traitées dans ce document ne sont qu'indicatives et sont avancées pour, le cas échéant, être testées dans les pays.

La méthodologie proposée se divise en deux étapes distinctes. La première consiste en un examen des écrits, une évaluation documentaire et une série d'entretiens avec différents points de coordination, représentants des organisations participantes du CI et des donateurs. Ces activités, dont les principales constatations sont reflétées dans le document, ont été menées à Genève et dans le cadre de l'atelier de Dakar.

La deuxième étape implique une série d'études pilotes sur les expériences des PMA dans le cadre de la mise en œuvre de la méthodologie proposée dans le document pour intégrer le commerce, les pays sélectionnés ayant manifesté leur intérêt au cours de l'atelier de Dakar ou après.

Les études pilotes par pays portent avant tout sur les processus et exigences institutionnelles nécessaires à l'échelle des pays pour intégrer le commerce dans les plans de développement national plutôt que sur les composantes du processus d'intégration à proprement parler. L'objectif des études pilotes par pays serait donc de mettre en exergue les éléments institutionnels essentiels à l'intégration du commerce dans les PMA.

Il convient d'emblée de noter que le document est de nature exploratoire. Il ne prétend pas couvrir toutes les expériences d'intégration du commerce des PMA à ce jour, pas plus qu'il ne plaide en faveur de mesures de politique générale généralisables.

Dans sa forme actuelle, le document met en lumière un certain nombre d'observations clés tirées des publications existantes sur l'intégration, des expériences de différentes organisations participantes du CI et de certains points de coordination. Il se fonde aussi sur l'expérience accumulée sur le terrain par l'auteur dans le cadre de son travail d'assistance technique liée au commerce dans des PMA.

Les résultats et conclusions des missions sur le terrain dans le cadre des projets pilotes devraient être source d'inspiration et pouvoir être utilisés pour valider et adapter la méthode suggérée dans le présent document.

I. INTÉGRATION DANS LE CADRE DU CI

A l'époque du GATT, l'on avait tenté à plusieurs reprises, au fil des ans, d'intégrer les considérations développementales dans les règles et le *modus operandi* du système commercial multilatéral, en particulier par le biais de dispositions de traitement spécial et différencié. Aujourd'hui, notamment dans le cadre d'un cycle de négociations multilatérales qualifié de "Cycle de développement", la difficulté consiste à "intégrer" le commerce (en d'autres termes la politique commerciale, les règles commerciales et les résultats négociés en matière d'accès au marché) dans le processus de développement économique.

Cependant, l'intégration du commerce ne faisait pas partie des objectifs initiaux du Cadre intégré. A l'origine, l'objectif premier du CI était d'améliorer la capacité des PMA de formuler, négocier et mettre en œuvre des politiques commerciales, pour qu'ils puissent s'intégrer pleinement dans le système commercial multilatéral et saisir les possibilités de marché qu'il offre.

Les réalisations accomplies au titre du CI durant les premières années ont été modestes, puisqu'une poignée de PMA seulement ont pu tirer parti des avantages limités offerts par l'initiative qui ne disposait pas encore de Fonds d'affectation spéciale. En 2000, les six organisations associées à la gestion du CI ont fait le point de la situation, adopté plusieurs recommandations et mis en œuvre des changements institutionnels afin de rendre le CI plus efficace. Deux objectifs principaux ont été formulés pour le remanier : premièrement intégrer le commerce dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ou les plans de développement similaires des PMA ; et, deuxièmement, contribuer à la fourniture coordonnée de l'assistance technique liée au commerce.

Les efforts déployés pour intégrer le commerce dans les plans de développement national partent du principe que la libéralisation des échanges et l'ouverture au commerce peuvent, si réalisés dans de bonnes conditions, permettent une augmentation du taux de croissance du revenu et de la production. Les éléments de preuve empiriques abondent en effet, qui proviennent de nombreuses études de cas de pays réalisées au cours des trois dernières décennies, et qui indiquent que "il semblerait réellement que le commerce produise une croissance plus élevée, voire même qu'il la soutienne" (Bhagwati et Srinivasan, 1999). La croissance des revenus des pauvres tend notamment à être étroitement liée à la croissance générale de l'économie – bien que cette corrélation soit très variable d'un pays à l'autre. L'on peut néanmoins s'attendre à ce que les réformes commerciales aident les pauvres d'une manière générale au regard de la relation positive qui existe entre l'ouverture et la croissance. De toute évidence, les réformes commerciales ne sont pas la panacée pour le développement économique.

Un des principaux défis que représente l'intégration du commerce consiste à conjuguer et concilier les deux "cultures" différentes de la politique de développement commercial. L'approche juridique et politique de la réforme de la politique commerciale prônée par l'OMC repose sur des processus très centralisés et formels de négociation et de mise en œuvre des accords de l'OMC. Ces caractéristiques du processus de l'OMC sont apparues très clairement au cours des travaux menés sous l'égide de l'Equipe de transition et des groupes pour établir la structure et le *modus operandi* des organes du CIR.

La plupart des délégués ayant participé aux réunions susmentionnées étaient principalement des négociateurs commerciaux et n'étaient donc pas experts en développement, en conception et en fourniture d'assistance technique liée au commerce. C'est la raison pour laquelle, à certaines occasions, les discussions sur le CIR ont ressemblé à des négociations commerciales, transformant un instrument axé sur le développement en un accord commercial au titre duquel les PMA devraient satisfaire à plusieurs critères pour bénéficier d'un financement.

Pour mieux comprendre les besoins, les priorités et les incidences financières de l'élaboration de politiques commerciales dans les PMA, il convient tout d'abord de prendre conscience du fait que celles-ci impliquent diverses réformes complémentaires dans des domaines qui ne relèvent pas du mandat de l'OMC. Il peut s'agir notamment d'investissements coûteux dans les institutions, infrastructures, et ressources humaines liées au commerce, investissements devant être consentis par les PMA dans le cadre de leurs programmes généraux de développement national.

L'intégration du commerce exige d'adapter les deux cultures afin qu'elles puissent se compléter et déboucher sur davantage de cohérence pour le commerce et le développement de chaque PMA. D'une part, le système commercial doit relever le défi de l'internalisation des coûts et difficultés des réformes de politique commerciale et de renforcement des capacités dans les PMA à l'heure d'élaborer ses règles, procédures et résultats négociés. D'autre part, les PMA et leurs partenaires au développement se voient demander d'intégrer au processus de développement un soutien technique et financier pour la réforme de la politique commerciale, et ce avec bien plus de détermination et de précision que jusqu'à présent. De part et d'autre l'ajustement n'est pas simple étant donné les habitudes et instincts de chacun.

Qui plus est, les deux communautés reposent sur des intérêts et des mandats différents, ce qui conditionne le comportement de leurs représentants. Le travail du négociateur commercial sera donc mesuré à l'aune de l'ampleur ou de la juridicité de l'accord conclu, alors que les performances des responsables du développement pourront être jugées à l'aune de l'incidence de projets donnés sur la réduction de la pauvreté ou sur le volume de l'aide ciblée décaissée sur une période donnée.

Lorsqu'ils élaborent un cadre de politique commerciale et prennent part aux négociations commerciales, les PMA sont généralement confrontés à des obstacles de taille qui les distinguent de la plupart des autres catégories de Membres de l'OMC. Dans les pays développés, les négociations commerciales peuvent être relativement indépendantes des autres questions de politique économique. Dans les PMA, le programme de politique commerciale est généralement inséparable du reste du programme de politique économique. Les réductions tarifaires, de toute évidence une des formes les plus simples de négociations, peuvent avoir une incidence budgétaire considérable pour les PMA qui dépendent des taxes prélevées à la frontière et ont une assiette fiscale limitée. Les négociations tarifaires sont donc étroitement liées aux considérations macroéconomiques, à telle enseigne que la réforme de la fiscalité, un sujet complexe et extrêmement technique (en particulier dans les pays aux ressources limitées), doit être envisagée parallèlement au démantèlement des tarifs douaniers. Plus généralement, le succès des réformes de la politique commerciale peut dépendre presque entièrement de réformes de politique générale complémentaires, et souvent coûteuses. Par ailleurs, les marchés nationaux des biens et de facteurs de production doivent être relativement sophistiqués et fonctionner correctement, si l'on veut que les réformes portent leurs fruits.

Ces considérations donnent plus de poids encore aux arguments en faveur de l'intégration du commerce étant donné les conséquences de taille que peuvent avoir les négociations commerciales sur la réduction de la pauvreté. D'un autre côté, il est clair que participer à un chapitre des négociations commerciales multilatérales, fût-il le plus "simple", peut représenter un formidable défi pour la plupart des PMA.

La question essentielle qui en découle est la suivante : comment la structure du CI peut-elle répondre au besoin légitime de la plupart des PMA d'être aidés pendant le processus d'intégration du commerce dans les plans de développement national ? Dans le CI remanié, une nouvelle structure tripartite de direction et de gestion a été établie pour que le CI soit davantage piloté par les pays et mieux coordonné. La structure remaniée, qui est toujours en place, comprend les éléments suivants :

- le Comité directeur du CI (CDCI), composé des six organisations participantes et de représentants des PMA et des donateurs. Tous les Membres de l'OMC et les observateurs peuvent y participer. Le Comité a pour fonctions principales de superviser le CI, de fixer les orientations et d'évaluer les progrès accomplis ;

- le Groupe de travail du CI (GTIC), composé des six organisations participantes, de deux PMA et de deux donateurs. Il a pour fonctions principales la gestion générale du CI, le suivi de la mise en œuvre et la supervision du Fonds d'affectation spéciale ;
- le secrétariat du CI, situé au Secrétariat de l'OMC et dont le personnel est constitué de fonctionnaires de ce dernier. Il est chargé de la gestion quotidienne du CI ;
- le Fonds d'affectation spéciale pour le CI, géré par le PNUD et financé par divers donateurs.

Le CI a été restructuré autour de deux "guichets" de financement :

- le guichet 1, destiné à financer les études diagnostiques sur l'intégration du commerce (EDIC) (300 000 dollars EU par pays) et à renforcer les structures à l'intérieur du pays (38 000 dollars EU par pays) ;
- le guichet 2, destiné à financer les projets prioritaires de renforcement des capacités indiqués dans les matrices d'action des EDIC (1 million de dollars EU par pays).

Au niveau des pays, l'exécution du CI a été structurée autour de divers processus et centres de responsabilités qui sont entre autres les suivants :

- le Comité directeur national, composé de représentants du gouvernement, de la société civile et du secteur privé. Il a pour fonctions principales d'assurer la coordination et l'orientation générales du CI à l'intérieur du pays, de suivre les progrès et d'aider à intégrer le commerce dans le DSRP ;
- le point de coordination national, qui est habituellement un haut fonctionnaire du Ministère du commerce ou d'un autre ministère économique essentiel. Il a pour fonctions principales de coordonner le processus du CI, de renforcer la sensibilisation et d'entretenir une liaison étroite avec les donateurs ;
- le Facilitateur du CI, qui est un représentant de la communauté locale des donateurs. Il a pour fonctions principales de coordonner les activités entre les donateurs et le gouvernement, d'aider ce dernier à élaborer un programme de travail et d'assurer la liaison avec les sièges des donateurs ;
- le Comité local chargé d'approuver les projets, composé de divers représentants du gouvernement, du secteur privé, de la société civile, des organisations participantes, du point de coordination national et du Facilitateur du CI. Il a pour fonction principale d'approuver les projets en vue du financement au titre du guichet 2.

Toutefois, même le CI remanié et les nouvelles structures n'ont pas eu l'effet escompté sur l'intégration du commerce dans les plans de développement. Un document conjoint de la Banque mondiale et du FMI présenté au Comité du développement illustre certaines de ces difficultés :³

"Le CI est confronté à des défis considérables pour ce qui est d'intégrer le commerce dans le processus des SRP et de concrétiser les études diagnostiques dans des projets effectifs, défis tels que : l'insuffisance des capacités en place au sein des pays ; le manque de suivi systématique à l'échelon national ; le niveau insuffisant et aléatoire des financements ; et l'aspect variable des réponses fournies par les bailleurs de fonds aux priorités définies dans les EDIC. Le CI renforcé pourrait y faire face de plusieurs manières : i) en soutenant la mise en place d'un fort leadership en matière commerciale au sein des pays ; ii) en favorisant l'élaboration d'une stratégie cohérente pour le commerce et la compétitivité ; iii) en mettant en œuvre, à l'appui de cet effort en faveur des échanges, un programme de renforcement des

³ "Programme de Doha pour le développement et aide à la facilitation des échanges", DC2005-0016 (12 septembre 2005).

capacités pluriannuel et à horizon mobile ; et iv) en encourageant une coordination accrue au niveau des bailleurs de fonds pour l'aide à la facilitation des échanges, par le biais des circuits multilatéraux aussi bien que bilatéraux.

Dans cette optique, le CI renforcé financerait deux types d'activités principaux :

- Des programmes pluriannuels d'assistance technique et de renforcement des capacités consacrés, par exemple, aux politiques et stratégies commerciales, au renforcement des institutions et fonctions essentielles en matière d'échanges, à certaines réformes administratives et réglementaires, à la coordination au sein des administrations publiques et aux moyens et initiatives en place au niveau du secteur privé. Cela engloberait tout un éventail d'activités, y compris la gamme d'activités actuellement entreprises par le CI au titre des guichets I et II, ainsi que des projets de moindre ampleur destinés à apporter une réponse aux problèmes qui se posent du côté de l'offre.
- Préparation de projets : Le CI restructuré renforcerait le lien entre les besoins de grande ampleur identifiés dans les EDIC (pour ce qui est, par exemple, des infrastructures clés en matière d'échanges) et le financement assuré par les bailleurs de fonds en finançant la préparation de projets dans les domaines d'ordre prioritaire. Les propositions de projets, une fois achevées, pourraient alors être présentées aux bailleurs de fonds pour qu'ils y donnent les suites voulues."

Ces recommandations ont par la suite été entérinées dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong de l'OMC⁴, laquelle a réaffirmé l'engagement "*d'intégrer effectivement et véritablement les PMA dans le système commercial multilatéral,*" et indiqué que les Ministres attachaient "*une priorité élevée à la mise en œuvre effective du Cadre intégré*" (paragraphe 48). Les Ministres ont demandé à l'Equipe spéciale de présenter un rapport au CDCI pour le 30 avril 2006, afin que le CI renforcé puisse entrer en vigueur au plus tard le 31 décembre 2006. Ils sont convenus que le CI renforcé devrait comprendre trois éléments spécifiques :

- (c) un financement accru, prévisible et additionnel pour la mise en œuvre de matrices d'action ;
- (d) le renforcement des capacités à l'intérieur des pays pour assurer la gestion, la mise en œuvre et le suivi du processus du Cadre intégré ;
- (e) l'amélioration de la direction du Cadre intégré.

Dans l'intervalle, la première admission publique de l'échec du CI remanié à gérer le problème de l'intégration figure dans le Rapport du Président de l'Equipe spéciale du Cadre intégré renforcé, qui indique que :

*"D'une manière générale, le CI n'a pas réussi à intégrer le commerce dans le processus CSLP et n'a pas fourni aux PMA des ressources humaines et financières suffisantes pour livrer les résultats attendus. Le processus a été lent, et le passage du diagnostic et de la fixation de priorités aux investissements par les donateurs et les organisations dans le cadre de leurs programmes permanents ne s'est fait qu'assez lentement. Autrement dit, il y a un déficit dans la mise en œuvre ; les priorités recensées lors du processus des EDIC ne sont pas reprises dans les investissements généraux."*⁵

Au moment de rédiger le présent document les négociations venaient de s'achever sur les nouvelles structures du Cadre intégré renforcé présentées plus loin.

⁴ Déclaration ministérielle de la Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Hong Kong, décembre 2005.

⁵ Rapport de l'Equipe spéciale du Cadre intégré renforcé.

II. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

En dépit des nombreuses déclarations publiques réaffirmant l'importance de l'intégration du commerce dans les plans de développement national, nul n'a essayé de manière systémique de définir par pays les mesures qui pourraient assurer le succès du lancement d'un tel processus. Les écrits sur le sujet sont rares, voire inexistants, et se limitent généralement à des rapports préparés par les organisations participantes du CI.

Deux événements d'envergure⁶ ont été organisés sur l'intégration du commerce par l'OMC en 2001 et 2002, qui ont rassemblé de nombreux participants des organisations participantes, donateurs et PMA. A la lecture des rapports sur ces deux événements, il apparaît clairement que des efforts considérables ont été déployés pour préparer les esprits à l'intégration du commerce dans les plans de développement et aux avantages pouvant en découler.

Les discussions étaient toutefois résolument limitées en ce qui concerne les modalités opérationnelles de l'intégration par pays, à l'exception de l'étude de cas sur La Gambie. Assez curieusement, 6 ans plus tard, l'étude de cas sur l'EDIC de La Gambie n'est toujours pas achevée et le pays a été choisi pour tester la méthodologie proposée dans le présent document, le représentant de La Gambie ayant exprimé son intérêt lors de l'atelier de Dakar en décembre 2006.

En 2004, le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale⁷ a procédé à un examen approfondi (le Rapport) du fonctionnement du Cadre intégré remanié. Cette évaluation est la principale source d'informations analytiques sur le processus d'intégration du commerce. Le Rapport est utile en ce sens qu'il attire l'attention sur un certain nombre de contraintes liées à l'intégration du commerce.

Selon le Rapport, l'obtention de résultats concrets dans les PMA a été "très variable" et semble être fonction de différents facteurs de succès propres aux pays visés plutôt que de stratégies du CI qui fonctionnent indépendamment de la situation du pays. Le Rapport a conclu que, en dépit de son approche par pays, le CI n'a pas examiné de manière systématique les conditions prévalant dans chaque pays, pas plus qu'il n'a intégré de critères par pays, tels le soutien accordé par le gouvernement et le leadership politique, les milieux d'affaires, et consensus entre les parties prenantes dans les pays choisis pour y réaliser les études. Par ailleurs, nul n'a essayé de concevoir une méthode concrète d'intégration du commerce dans les plans de développement.

Les entretiens organisés pendant la préparation du Rapport ont révélé que si le guichet II était mis en œuvre, d'autres parties de la matrice n'étaient souvent pas pris en compte, faute de sensibilisation des donateurs, d'intervention du gouvernement et parce que les plans de mise en œuvre de la matrice n'étaient pas adaptés.

Le Rapport stipulait que pour améliorer les résultats commerciaux, outre la nécessité d'affecter des sommes bien plus substantielles à l'assistance technique, les activités devaient déboucher sur des investissements dans les infrastructures physiques et institutionnelles, en particulier dans les secteurs d'exportation traditionnels tels que l'agriculture. Le Rapport a conclu que, même dans les pays dans lesquels le CI avait le mieux fonctionné tel le Cambodge, les secteurs de production recevaient une attention limitée. Les préoccupations

⁶ WT/IFSC/2 du 15 janvier 2003.

⁷ 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 par Manmohan Agarwal et Jozefina Cutura, 2004, Banque mondiale, Washington, D.C.

d'ordre commercial, lorsqu'elles étaient exprimées dans les DSRP, ne donnaient pas nécessairement lieu à des investissements en rapport avec le commerce. Pour expliquer en partie ce phénomène, le Rapport insistait sur le fait que les investissements requis à des fins commerciales étaient en concurrence avec d'autres investissements indispensables dans le pays, notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation, des investissements que les donateurs demandaient avec insistance aux pays en développement.

Le Rapport contenait une constatation intéressante, à savoir le degré d'intégration du CI dans les propres opérations internes de la Banque mondiale. En fait, une des principales raisons de l'intégration du commerce dans les plans de développement national et les DSRP tenait à la possibilité de financer le commerce et les projets d'infrastructures commerciales par le biais de ce que l'on appelle en jargon CIR les "projets susceptibles d'être financés".

Dans le Rapport, les économistes de la Banque mondiale basés dans les pays avaient indiqué que bien que le CI ait contribué de manière significative à sensibiliser la Banque, les donateurs et les pays bénéficiaires aux problèmes commerciaux, nombre de ces pays avaient besoin de ressources supplémentaires pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans les EDIC. Les données disponibles sur la mobilisation de ressources supplémentaires pour l'investissement restent néanmoins limitées. Les économistes des pays ont fait état d'un manque persistant de ressources consacrées aux investissements et d'un décalage entre les attentes des pays en développement et des donateurs.

Le Rapport mettait par ailleurs en exergue les différences de perception du CI au sein même de la Banque. Le CI relève de la Vice-présidence Economie du développement et Réduction de la pauvreté et gestion économique (PREM) de la Banque, alors que les opérations sont mises en œuvre dans les six régions. Le manque immédiat d'appropriation du programme de la part du personnel de la Banque dans les régions, ainsi que le sentiment qu'à l'échelle des pays les interventions étaient axées sur l'offre, ont conduit la Vice-présidence Economie du développement et le PREM à fournir des ressources aux économistes régionaux pour la gestion des EDIC, afin de renforcer l'appropriation du CI et de mobiliser des ressources pour l'investissement dans le commerce par le biais de prêts, de crédits et de dons accordés par la Banque et les donateurs.

Le Rapport recommandait d'instaurer une collaboration efficace entre le CI et les opérations courantes de la Banque de sorte que l'assistance liée au commerce se reflète non seulement dans les DSRP mais aussi dans les stratégies d'assistance nationales de la Banque.

Deux ans plus tard, il est frappant de voir que les constatations du Rapport de l'Equipe spéciale vont dans le même sens.⁸ En effet, l'Equipe spéciale signale que la prise en charge par les pays reste médiocre, que les infrastructures nationales chargées du CI n'ont généralement pas permis d'intégrer le commerce dans le processus de développement et qu'il y a souvent un manque de compréhension de l'importance du commerce au niveau national. L'Equipe spéciale ajoute que la capacité de faire avancer le processus d'intégration est généralement insuffisante, et le soutien au renforcement des capacités qui a été apporté par le biais du CI n'a pas été à la hauteur de la tâche. Le commerce continuait d'être considéré avant tout comme la prérogative du Ministère du commerce et, alors que l'engagement actif des Ministères des finances, du plan et du développement économique est essentiel à la réussite du programme, la participation directe de ces puissantes institutions à sa gestion est loin d'être satisfaisante. Dans certains cas, ces obstacles ont été surmontés, grâce souvent à un fort leadership politique, mais ce n'est pas la norme.

⁸ Voir le document de l'OMC portant la cote WT/IFSC/W/15 juin 2006.

La communauté des donateurs n'a généralement pas répondu de façon adéquate aux besoins recensés dans les EDIC. Ce problème est dû en partie au fait que les constatations et les recommandations figurant dans les EDIC n'ont pas été correctement intégrées dans les DSRP et les processus analogues, ni dans les cadres de programmation d'autres donateurs. Souvent, le CI est considéré comme un processus autonome, aussi bien par les donateurs que par les PMA. Le commerce n'est pas suffisamment considéré par les donateurs et les bénéficiaires comme un aspect à part entière du développement économique et de la lutte contre la pauvreté, de sorte qu'il n'est pas placé suffisamment en tête de leurs priorités.

Les enseignements tirés des tentatives d'intégration du commerce dans les plans de développement ramènent inmanquablement au fonctionnement général du CI. Pour améliorer les résultats, une gestion du programme axée sur les résultats et holistique est nécessaire. Ces enseignements laissent à penser que ce qu'il faut ce sont des actions sur le terrain, une définition claire des rôles des partenaires, et des coûts de transaction aussi bas que possible, ainsi que les ressources financières et administratives nécessaires.

En dépit de la nouvelle structure du CI remanié, certains points faibles du CI initial persistent, notamment le fait que l'on n'insiste pas suffisamment sur l'amélioration des résultats commerciaux mais uniquement sur le processus, et que les ressources sont insuffisantes pour répondre à la demande croissante d'assistance technique dans les PMA.

Le CI doit se concentrer sur les résultats et l'impact *dans les pays*, en surveiller l'évolution, en plus de ce qu'il fait habituellement, à savoir superviser procédés et produits depuis Genève ou Washington. Des stratégies de gestion et des instruments de mesure appropriés et par pays doivent aussi être intégrés au CI pour garantir l'obtention de résultats dans les pays. Dans les sections qui suivent, deux aspects clés du processus d'intégration sont abordés : 1) les résultats du Fonds d'affectation spéciale ayant représenté une des principales innovations du CI remanié, et ii) les rôles respectifs des organisations participantes.

A. Les résultats du Fonds d'affectation spéciale

Au titre du CI remanié, la gestion du Fonds d'affectation spéciale du CI a été transférée au PNUD. Les résultats du Fonds d'affectation spéciale sont un élément clé du processus d'intégration du commerce dans les plans de développement national. Les fonds disponibles au titre du Guichet 2 sont censés contribuer à la mise en œuvre de la matrice d'action et fournir au Ministère du commerce les ressources nécessaires à l'élaboration d'un cadre cohérent de politique commerciale susceptible d'attirer par la suite l'attention des ministères des finances et du plan. D'après les résultats du questionnaire distribué aux points de coordination du CI pendant la préparation du CIR (voir Annexe C), la gestion du Fonds d'affectation spéciale, notamment l'approbation des projets au titre du guichet II et le décaissement des fonds connexes, a été source de frustration dans les pays.

Il est notamment ressorti des réponses au questionnaires joint en annexe que la plupart des points de coordination s'étaient plaints des procédures d'approbation et de décaissement des fonds du PNUD pour les projets du guichet II. Au cours des travaux préparatoires à l'établissement du CIR, le PNUD avait affirmé que les procédures d'approbation des projets du guichet II étaient établies par le GTCI et non par le PNUD. En outre, le PNUD attribuait le faible taux d'exécution essentiellement à l'insuffisance des capacités dans les pays.

L'analyse des données contenues dans le rapport financier fourni par le PNUD le 31 octobre 2006 est une source d'informations intéressantes, surtout si l'on le compare aux données provenant des consultations de suivi avec les parties prenantes, y compris les réponses au questionnaire fournies par les points de coordination. S'il est important de noter

que le rapport financier ne constitue pas un rapport sur les progrès réalisés quant au fond, une analyse plus fouillée des données donne des indications sur l'expérience des points de coordination des PMA pendant la mise en œuvre du CI.

Nul n'ignore qu'il existe trois moyens de mettre en œuvre des projets du guichet II :

- Exécution nationale (EXN). Gestion par une entité gouvernementale ;
- Exécution par une organisation du CI, d'autres organisations intergouvernementales, partenaires multilatéraux/régionaux au développement ou donateurs bilatéraux ; et
- Exécution par une ONG ou le secteur privé.

Après un examen rapide du rapport financier, il semblerait que sur un total de 40 projets au titre du guichet II, 19 ont été exécutés à l'échelle nationale (de loin la catégorie la plus importante), 8 ont été exécutés à l'échelle nationale avec des organisations et 13 ont été exécutés par des organisations.

Les tableaux 1 à 3 ci-dessous reprennent les chiffres contenus au tableau 3(c) en page 9 du rapport financier original du PNUD décrit plus haut sur la base des trois catégories susmentionnées, et ce afin de fournir des indications supplémentaires sur l'exécution des programmes par modalité d'exécution.

Tableau 1
Taux d'exécution des projets à l'échelle nationale
(calculé en % du solde non dépensé des montants alloués)

Pays	Exécuté par	Montants alloués	Dépensé	Non dépensé	% non dépensé
Burundi	NEX	317 428.00	248 781.15	68 646.85	21.63%
	NEX	234 008.00	219 529.19	14 478.81	6.19%
	NEX	179 040.00	0.00	179 040.00	100.00%
	NEX	126 667.00	0.00	126 667.00	100.00%
	NEX	142 857.00	0.00	142 857.00	100.00%
Cambodge	NEX	476 190.00	45 345.00	430 845.00	90.48%
Ethiopie	NEX	750 000.00	57'869.27	692 130.73	92.28%
Mozambique	NEX	130 562.00	0.00	130 562.00	100.00%
	NEX	95 962.00	0.00	95 962.00	100.00%
	NEX	121 358.00	0.00	121 358.00	100.00%
	NEX	148 463.00	0.00	148 463.00	100.00%
	NEX	55 500.00	0.00	55 500.00	100.00%
Malawi	NEX	524 270.00	292 070.00	232 200.00	44.29%
Mali	NEX	500 000.00	99 270.00	400 730.00	80.15%
	NEX	185 000.00	149 702.00	35 298.00	19.08%
	NEX	150 000.00	6 079.00	143 921.00	95.95%
	NEX	165 000.00	56 070.00	108 930.00	66.02%
Népal	NEX/ITC/UNDP	514 698.00	472 407.00	42 291.00	8.22%
	NEX/MOICS	420 000.00	0.00	420 000.00	100.00%
Rwanda	NEX/UNDP	545 885.00	0.00	545 885.00	100.00%
Sénégal	NEX	200 000.00	0.00	200 000.00	100.00%
	NEX	250 000.00	0.00	250 000.00	100.00%
Yémen	NEX/UNIDO/ITC	325 000.00	10 482.40	314 517.60	96.77%
	FAO/NEX	325 000.00	94.87	324 905.13	99.97%
	FAO/NEX	350 000.00	24 016.70	325 983.30	93.14%
Total		7 232 888.00	1 681 716.58	5 551 171.42	76.25%

Source: Calculs de l'auteur.

Tableau 2

Taux d'exécution des projets à l'échelle nationale

(calculé en % du solde non dépensé des montants alloués)

Pays	Exécuté par	Montants alloués	Dépense	Non dépensé	% dépensé
Cambodge	NEX/ITC	499 410.00	499 410.00	0.00	0.00%
Djibouti	ITC	380 000.00	132 079.66	247 920.34	65.24%
	ITC	620 000.00	408 912.66	211 087.34	34.05%
Guinée	ITC	250 536.00	176 992.42	73 543.58	29.35%
	ITC	400 400.00	126 187.40	274 212.60	68.48%
	ITC	300 000.00	16 565.90	283 434.10	94.48%
Lesotho	ITC	440 355.00	312 253.99	128 101.01	29.09%
Malawi	NEX/ITC	475 730.00	4 456.00	471 274.00	99.06%
Sénégal	ITC	250 000.00	0.00	250 000.00	100.00%
	ITC	300 000.00	0.00	300 000.00	100.00%
Total		3 916 431.00	1 676 858.03	2 239 572.97	42.82%

Source: Calculs de l'auteur.

Tableau 3

Taux d'exécution des projets exécutés par le PNUD

(calculé en % du solde non dépensé des montants alloués)

Pays	Exécuté par	Montants alloués	Dépense	Non dépensé	% dépensé
Mauritanie	UNDP	265 000.00	8 295.07	256 704.93	96.87%
	UNDP	176 600.00	40 988.00	135 612.00	76.79%
	UNDP	183 799.00	41 192.43	142 606.57	77.59%
	UNDP	179 600.00	0.00	179 600.00	100.00%
Madagascar	UNDP	679 000.00	30 471.57	648 528.43	95.51%
Total		1 483 999.00	120 947.07	1 106 347.00	74.55%

Source: Calculs de l'auteur.

Comme le montrent les tableaux 1 à 3, la catégorie de projets exécutés à l'échelle nationale (EXN) enregistre de loin le plus fort pourcentage de fonds non dépensés : 76,7%, soit un chiffre équivalent à un taux d'exécution de 23%. Cette constatation est révélatrice puisqu'elle concerne la modalité de mise en œuvre la plus couramment utilisée. Ce résultat est comparable au pourcentage de fonds non dépensés dans le cadre des projets exécutés par le PNUD, à savoir 74,5%, soit un taux d'exécution de 25%.

Cette constatation initiale semble suggérer que l'insuffisance des capacités à l'échelle nationale pour utiliser les fonds alloués au titre du guichet II n'est pas l'apanage des gouvernements des PMA mais touche aussi les bureaux du PNUD dans les pays. En fait, il semblerait que les projets exécutés par le PNUD, dont les taux d'exécution sont à peine plus élevés, souffrent d'insuffisances semblables à celles que rencontrent les projets EXN.

Par comparaison, les projets exécutés par le CCI affichent de bien meilleurs résultats puisque les sommes non dépensées atteignent 42%, ce qui équivaut à un taux d'exécution de 58%. Ce chiffre est quelque peu sous-estimé étant donné qu'il ne tient pas compte du fait que pour certains projets les fonds n'ont été décaissés que récemment.

En règle générale, il semblerait qu'au cours de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets relevant du guichet II, les bureaux du PNUD dans les pays ont préféré l'exécution EXN ou l'exécution par le PNUD à l'exécution par d'autres organisations partenaires. Cette tendance reflète pour beaucoup le fait que les organisations présentes dans les pays sont plus efficaces que les organisations basées à Genève ou à Washington. Les taux d'exécution susmentionnés, les données factuelles réunies dans les pays, ainsi que les réponses au questionnaire des points de coordination du CI résumés à l'Annexe C semblent néanmoins contredire cette hypothèse. Selon l'Annexe C, la principale raison de la faible mise en œuvre des projets EXN ou exécutés par le PNUD est le manque de capacité de soutien des bureaux du PNUD dans les pays.

Il découle de ce qui précède que les faibles taux d'exécution EXN et PNUD, tels qu'indiqués dans les tableaux 1 et 2 plus haut, correspondent aux données factuelles réunies dans les pays et aux réponses aux questionnaires. Ces données montrent que le faible taux de mise en œuvre ne saurait être attribué uniquement (ou même principalement) à la faible capacité des gouvernements des PMA mais plutôt aux bureaux du PNUD dans les pays et à leur gestion des fonds du guichet II dans les pays.

La constatation qui précède est particulièrement frappante pour ce qui est de la modalité d'exécution EXN. Cette modalité représente souvent une charge et des frustrations supplémentaires pour les bénéficiaires, et elle n'aide pas les gouvernements des PMA à renforcer leurs capacités commerciales nationales. Ce phénomène a également été exacerbé par le niveau des compétences techniques liées au commerce généralement limité dans les bureaux du PNUD dans les pays, compétences nécessaires pour gérer les questions commerciales et garantir un suivi adéquat de la mise en œuvre des projets.

Le dernier rapport du Fonds d'affectation spéciale publié en mars 2007 confirme pour l'essentiel l'analyse qui précède.

B. Rôle des organisations participantes dans le processus d'intégration

Dans l'idéal, les six organisations participantes devraient aider les PMA à intégrer le commerce dans les plans de développement national. Cela vaut tout particulièrement pour la Banque mondiale étant donné son rôle de premier plan dans l'élaboration des DSRP avec les

gouvernements des PMA concernés. Ce qui amène à se poser la question suivante : dans quelle mesure les organisations ont-elles intégré le CI dans leurs propres procédures internes ?

Au cours des discussions ayant débouché sur la création du CIR, certaines organisations participantes avaient demandé que leur contribution au CI repose sur le principe du recouvrement total des coûts. Cette requête était justifiée par le fait que les organisations en question ne disposaient pas des ressources financières et humaines adéquates pour participer activement à l'initiative et répondre aux attentes des gouvernements des PMA.

Ce raisonnement peut être inversé : le manque de ressources peut refléter le fait que les organisations participantes ont été incapables, pour différentes raisons, d'intégrer le CI dans leurs compétences et programmes de base.

Depuis le lancement du premier CI, la différence entre les six organisations participantes et toutes les autres institutions associées au CI (ONUDI, FAO, etc.) tenait, entre autres, au fait que l'engagement des organisations participantes vis-à-vis du CI signifierait d'une part diriger le processus du CI, et de l'autre fournir un soutien concret aux points de coordination des PMA, mettre en œuvre les actions prioritaires du CI, plaider en faveur du CI sur le terrain, etc. Ainsi, les PMA attendaient légitimement des six organisations participantes qu'elles augmentent régulièrement leurs ressources financières et qu'elles apportent au CI un soutien continu sur la base de dons pour honorer leurs engagements.

Le CI comptait énormément sur le soutien des trois organisations participantes présentes dans les pays. En réalité, la majeure partie des activités du CI était mise en œuvre par la Banque mondiale (les EDIC) et le PNUD (projets du guichet II au titre du dispositif de mise en œuvre nationale du PNUD).

Cependant, comme indiqué plus haut, et comme elle l'a reconnu dans son rapport d'évaluation interne 2004, la Banque mondiale n'a cessé de rencontrer des difficultés à l'heure d'intégrer le CI tant dans ses opérations régionales basées à Washington que dans les bureaux dans les pays. Quant aux résultats du PNUD en tant que facilitateur dans les pays, ils ont été largement évoqués plus haut.

Les constatations susmentionnées sont confirmées par les résultats du Questionnaire sur le CI (voir Annexe C) qui révèlent que 90% des points de coordination avaient le sentiment qu'ils ne recevaient pas suffisamment d'informations sur le processus du CI et que le soutien reçu était insuffisant. L'assistance relativement limitée offerte au niveau des pays par les organisations participantes vaut aussi pour la CNUCED et le CCI, le mandat de ces organisations étant axé sur l'assistance technique liée au commerce. Ces deux organisations ont fait valoir que si l'assistance était limitée, cela était principalement dû au fait qu'elles n'étaient pas présentes dans le pays et qu'elles souffraient d'un manque de ressources. Mais, là encore, le raisonnement peut être inversé : le manque de ressources peut tout aussi facilement s'expliquer par le fait que les deux organisations n'ont pas pu ou voulu intégrer suffisamment le CI dans leurs propres programmes et procédures de travail.

Les organisations participantes devraient veiller à ce que les conclusions des EDIC soient dûment prises en considération dans l'élaboration des Stratégies d'assistance pays et les Plans cadre d'assistance au développement des Nations Unies (UNDAF).

L'intégration du commerce dans les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) exige un soutien bien plus important et ciblé de la part des institutions présentes dans les pays dans le cadre du CIR. Les organisations participantes ont un rôle de chef de file à jouer à toutes les étapes du processus d'intégration : 1) préparation de l'EDIC, ii) rédaction du DSRP, et iii) organisation des réunions groupe consultatif/RT avec les

donateurs. Les six organisations participantes devraient plutôt intégrer le CI dans leurs programmes de base pour répondre aux attentes des bénéficiaires ciblés.

Les rapports et constatations de l'Equipe spéciale étayent de toute évidence ce raisonnement et les structures du CIR ont été conçues à partir de ces constatations : pour remettre les gouvernements des PMA aux commandes et revoir entièrement le rôle des organisations, en particulier celui du gestionnaire du Fonds d'affectation spéciale, de manière à éviter les échecs du passé pendant la mise en œuvre du CI.

III. INTEGRATION DANS LES PMA : TOILE DE FONDS DES OUTILS METHODOLOGIQUES

Comme indiqué précédemment, sur la base des constatations contenues dans les précédents rapports et évaluations du CI, l'on reconnaît généralement que le modus operandi de l'intégration du commerce reste peu clair et, à l'échelle du pays, les exemples de réussite sont simplement trop rares.

En fait, dans les publications examinées, il n'existe pour ainsi dire aucun travaux empiriques ou analytiques sur l'intégration et seulement quelques cas de "meilleures pratiques" étudiées/documentées et/ou d'enseignements tirés. De la même manière, l'on n'a guère essayé de schématiser ces informations et de les mettre à la disposition de la communauté du CI sous la forme de listes de contrôle simples d'utilisation. Comblers ces lacunes devrait être une priorité du CIR.

En suivant la logique de l'Equipe spéciale dans le présent document, l'intégration du commerce vise à établir un cadre de politique commerciale pour identifier les questions d'ordre commercial qui pourraient être financées par le biais de projets susceptibles d'être financés.

L'intégration est irrémédiablement liée à la mise en œuvre, preuve en est le fait que l'intégration a été ajoutée aux éléments de référence pour l'approbation des projets du guichet 2 au cours des travaux de l'équipe de transition et des groupes.

Toute méthode d'intégration du commerce dans les plans de développement national doit nécessairement prendre en considération un certain nombre de contraintes institutionnelles souvent rencontrées, notamment :

Faiblesse du processus d'élaboration de la politique commerciale :

Des processus d'élaboration de la politique commerciale qui ne se concentrent pas sur un cadre de politique commerciale cohérent ; une planification qui met l'accent sur les objectifs mais pas sur la mobilisation des intrants ; un passé de stratégies commerciales peu (ou pas) mises en œuvre.

Faible capacité de politique commerciale :

Un petit groupe de personnes qualifiées au sein du Ministère du commerce facilement débordées par des négociations commerciales multilatérales, régionales et bilatérales qui se chevauchent. Représentation faible (ou inexistante) à Genève et Bruxelles.

Administration fragmentée :

Une administration fragmentée, dans laquelle les actions interministérielles et la coordination des politiques sont difficiles à organiser ; où le Ministère du commerce ne dispose pas de capacité de négociation intersectorielle et ne peut discipliner les ministères

compétents et autres organismes de réglementation ; des responsabilités institutionnelles peu claires et des chevauchements.

Processus budgétaire faible :

Incapacité ou capacité insuffisante du Ministère du commerce à influencer le budget national ou à utiliser le budget comme instrument de politique ; capacité limitée d'élaborer un cadre de politique commerciale prévoyant des coûts d'ajustement à court terme pour le budget accompagné d'objectifs de développement à plus long terme.

Faible mobilisation de ressources :

Faible mobilisation de ressources à l'échelle nationale ; tendance à considérer que le financement des activités de développement est du ressort des donateurs ; capacité insuffisante ou inexistante de rédiger des documents de projets pouvant être financés par la catégorie 2 du CIR ou d'identifier et de concevoir des projets susceptibles d'être financés.

Pertes de ressources :

Dotations budgétaires insuffisantes pour les questions liées au commerce dues à une mauvaise gestion des ressources publiques ; faible capacité de faire contrepoids aux groupes de défense d'intérêts catégoriels opposés aux réformes commerciales.⁹

Manque d'informations et de transparence :

Données et statistiques inadaptées à l'élaboration de politiques commerciales efficaces ; distribution/partage faibles ou inadéquats des informations clés au sein des organismes publics ; manque de transparence quant aux priorités du gouvernement en matière de politique commerciale.

Faible capacité administrative :

Gestion du service public insuffisante ; piètres motivation et formation du personnel ; salaires inadaptés dans le secteur public.

Faible participation et responsabilisation :

Environnement politique fermé ; absence d'environnement juridique favorable à la société civile ; faible implication des organisations de la société civile dans le processus d'élaboration de la politique commerciale ; processus parlementaires faibles ; manque de responsabilisation en cas de contre-performance dans les négociations commerciales et dans la mise en œuvre des réformes commerciales.

Faiblesse des partenariats pour le développement :

Dialogue de politique générale insuffisant entre le gouvernement et les donateurs ; ordres du jour politique complexes et/ou contradictoires ; coordination insuffisante entre les donateurs ; intérêt limité du gouvernement pour la coordination avec les donateurs ; flux d'aide imprévisibles ; confusion entre les programmes humanitaires et de développement.

⁹ Les considérations d'économie politique revêtent une grande importance dans les PMA et les questions d'ordre commercial, telles que les réformes douanières, peuvent influencer sur les intérêts catégoriels. Dans les cas les plus extrêmes, les réformes systémiques peuvent directement menacer la survie du statu quo. Toutefois, aucune structure n'est naturellement monolithique, et il existe toujours des groupes et des individus qui prônent la réforme et doivent être mobilisés. Dans les PMA, la difficulté est souvent plus politique que technique : comment imprimer l'élan de réforme nécessaire pour venir à bout des intérêts catégoriels qui veulent préserver le statu quo ? Tel est le principal défi de l'intégration du commerce dans les plans de développement.

Les gouvernements des PMA souffrent souvent d'une très faible capacité d'élaboration des politiques et de mobilisation des ressources, et ils ne possèdent souvent pas les institutions publiques nécessaires à l'élaboration d'un cadre de politique commerciale cohérent pouvant être intégré aux plans de développement national. Peut-être n'ont-ils jamais, ou très rarement, élaboré de cadre de politique commerciale, ou alors ils se fondent sur des processus de planification qui ne sont pas axés sur le commerce ou qui n'influencent en rien le mode de fonctionnement du gouvernement ou sa manière de définir les priorités budgétaires.

Les EDIC encouragent les gouvernements des PMA à introduire de nouvelles pratiques dans le processus d'élaboration des politiques, notamment :

- prendre les décisions de politique générale sur la base d'un dialogue avec les communautés directement visées par ces décisions ;
- rassembler des informations sur la nature des politiques commerciales et leur incidence afin de mieux cibler les actions du gouvernement ;
- lancer des politiques intersectorielles qui fassent le lien entre les politiques macroéconomiques, les programmes sectoriels et les questions thématiques ;
- faire en sorte que les engagements de politique des pouvoirs publics et leurs décisions de dépense soient plus explicites et plus transparentes ;
- mobiliser des ressources à l'échelle nationale pour les questions d'ordre commercial ;
- définir des objectifs, des indicateurs et des systèmes de surveillance pour obtenir des informations en retour et une amélioration en continu.

Dans la plupart des PMA, les meilleures pratiques susmentionnées peuvent impliquer de profonds changements dans les modes de fonctionnement des gouvernements. L'adoption de telles pratiques peut prendre plusieurs années, de telle sorte que le processus peut être lent et douloureux. Et pourtant, plus tôt ces pratiques sont mises en œuvre, mieux c'est. Le processus des EDIC peut, dans une certaine mesure, constituer le cadre le plus approprié pour cela.

Toutefois, à l'heure actuelle, rares sont les données qui suggèrent que les EDIC et le processus du CI ont, en règle générale, imprimé un nouvel élan aux réformes commerciales. Le chapitre des EDIC consacré à la politique commerciale n'est souvent pas suffisamment détaillé et ne prévoit pas une exécution en fonction des priorités. Le plus souvent, ses recommandations prennent la forme de réformes génériques, horizontales. Il ne suffit pas toujours de faire référence (de manière sélective) aux activités en cours. Nul n'a vraiment essayé d'établir un lien analytique entre ces questions et l'élaboration d'un cadre de politique commerciale adéquat, de définir le coût des activités et d'en déterminer l'ordre, et de traduire les recommandations en objectifs de négociation précis et en projets susceptibles d'être financés. L'EDIC n'a pas vraiment fait office d'outil permettant d'intégrer les objectifs liés au commerce dans les plans et/ou stratégies de développement national.

Ne pas mettre suffisamment l'accent sur ces points favorise l'enlisement des EDIC et de leurs matrices d'action, ce qui entrave la réalisation des objectifs clés du CI, en particulier l'intégration du commerce dans le plan de développement national et la réalisation, par le biais de mesures commerciales précises, d'objectifs de réduction de la pauvreté précis.

Dans nombre de PMA, le CI n'a pas aidé la communauté des donateurs à fournir une assistance plus efficace pour le renforcement des capacités et le renforcement des institutions liées au commerce. Les donateurs effectuent généralement leurs propres évaluations des réformes nécessaires et des besoins d'assistance technique, et proposent des programmes d'assistance aux gouvernements sur cette base. Toutefois, l'expérience a montré que le renforcement des capacités est rarement efficace lorsque le gouvernement hôte reste le bénéficiaire passif de programmes axés sur l'offre.

La mise en place d'arrangements nationaux de mise en œuvre, tels que le point de coordination, l'Unité nationale de mise en œuvre et le Comité national de pilotage, devrait donc faire l'objet d'une attention particulière pendant les phases initiales du CIR. Dans leurs stratégies, les gouvernements des PMA devraient être encouragés à établir des liens plus étroits entre la mise en place d'arrangements nationaux de mise en œuvre et l'élaboration d'un cadre de politique commerciale conduisant à l'intégration du commerce dans les plans de développement.

Les PMA devraient aussi être encouragés à définir un certain nombre de contraintes critiques en rapport avec l'EDIC et les priorités de mise en œuvre de la matrice d'action (contraintes institutionnelles, manque de financement ou de suivi des donateurs clés, participation insuffisante des organisations participantes ou des donateurs-facilitateurs, des projets susceptibles d'être financés mal conçus pour le financement au titre du guichet II, entre autres), et à fixer des objectifs précis pour remédier à ces problèmes dans le cadre du CIR. Les gouvernements des PMA et, en particulier, les arrangements nationaux de mise en œuvre, devraient aussi s'attacher très tôt à définir leurs propres besoins d'assistance technique.

De leur côté, les organisations participantes et le Secrétariat exécutif devraient consacrer davantage d'efforts à associer les gouvernements des PMA aux changements institutionnels nécessaires à l'élaboration du cadre de politique commerciale, et ce pour s'assurer du bien fondé de leurs objectifs dans ce domaine.

Dans le même temps, les institutions du CIR devraient essayer d'identifier et de soutenir les chantres du changement au sein des gouvernements des PMA et des organisations de la société civile concernés par les questions de politique commerciale, de concentrer leur capacité d'assistance technique sur les domaines considérés comme essentiels par les gouvernements des pays hôtes et essayer d'introduire une approche davantage axée sur les résultats de manière à obtenir un changement institutionnel.

A. Nouvelles modalités du CIR et intégration

A l'occasion d'une récente réunion du Comité directeur du Cadre intégré, les nouvelles modalités du CIR ont été approuvées sur la base de l'architecture d'ensemble envisagée dans le rapport de l'Equipe spéciale, à une différence majeure près : le Secrétariat exécutif aurait également dû être responsable de la gestion du Fonds d'affectation spéciale. Cependant, il est apparu au cours des discussions qu'il n'était pas possible de réunir à l'OMC à la fois le Secrétariat exécutif et le gestionnaire du Fonds d'affectation spéciale.

S'agissant de l'intégration du commerce, les changements les plus importants sont ceux qui ont été opérés dans les pays quant aux procédures d'approbation et au rôle du gestionnaire du Fonds d'affectation spéciale.

Les procédures de préparation et d'approbation des projets de la catégorie 1 et de la catégorie 2 sont à présent dirigées par les gouvernements des PMA, d'où une appropriation bien plus grande des processus par les pays.

La catégorie 1 a été conçue comme un arrangement de financement du Cadre intégré renforcé, établie sur la base des recommandations de l'Equipe spéciale du CI et approuvée par l'ensemble des parties prenantes ("*...Le financement au titre de la catégorie 1 destiné aux activités de base devrait être prévisible. Les décaissements devraient être décidés par le point de coordination en consultation avec le secrétariat du Cadre intégré...*") pour garantir une plus grande appropriation du CIR par le pays hôte.

Sur la base des résultats du questionnaire sur le CI, un processus allégé et souple a été retenu pour l'élaboration et l'approbation des projets de la catégorie 1 pour permettre le décaissement rapide des fonds à l'appui des efforts déployés par les gouvernements des PMA. Ce processus est présenté en Annexe A.

L'objectif principal de la catégorie 1 est le renforcement des capacités et de l'appropriation à l'échelle du pays. Elle fournit des ressources financières pour soutenir les fonctions essentielles du CI afin de :

- (a) Renforcer les capacités humaines des arrangements nationaux de mise en œuvre ;
- (b) Fournir un soutien opérationnel aux arrangements nationaux de mise en œuvre, y compris la couverture de certains frais de fonctionnement et d'équipement locaux ;
- (c) Préparer et/ou actualiser l'Etude diagnostique sur l'intégration du commerce (EDIC) du PMA ;
- (d) Faciliter et appuyer les actions destinées à intégrer le commerce

Par le renforcement des capacités et des compétences en assistance technique liée au commerce dans le cadre des arrangements nationaux de mise en œuvre, les interventions au titre de la catégorie 1 faciliteront l'élaboration, l'évaluation et la mise en œuvre des projets de la catégorie 2. Les projets régionaux pourraient être envisagés à la demande des gouvernements des PMA concernés. Les fonds pouvant être utilisés pour appuyer les arrangements nationaux de mise en œuvre de la catégorie 1 ont considérablement augmenté, passant dans de \$38 000 à \$1,5 millions sur cinq ans.

La catégorie 2 vise à fournir un financement relais pour le lancement des activités en rapport avec les projets identifiés dans l'EDIC, sa version actualisée et sa matrice d'action. Il peut s'agir notamment d'activités telles des projets prioritaires de petite taille, la préparation de projets, des études de faisabilité et des projets d'amorçage. S'agissant des programmes plus vastes identifiés dans la matrice d'actions, tels les projets d'infrastructure, il faudra faire appel à d'autres mécanismes de financement tels que le Groupe consultatif et les tables rondes des donateurs.

Les projets de la catégorie 2 visent à mobiliser des ressources supplémentaires et ainsi contribuer à la cohérence globale des mesures d'assistance technique liée au commerce. Les gouvernements des PMA sont encouragés à tenir compte des autres ressources disponibles à cet effet.

Exemples de projets de la catégorie 2 :

- (a) assistance pour la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de l'OMC ou des autres engagements en matière de politique commerciale ;
- (b) activités préparatoires pour les projets, y compris l'évaluation des besoins, les études de faisabilité et l'élaboration des projets de développement du commerce et des infrastructures de grande envergure ;
- (c) activités d'intégration du commerce visant à incorporer les conclusions de l'EDIC dans les plans de développement national tels que les DSRP ;
- (d) activités de renforcement des capacités des institutions d'appui au commerce clés ;
- (e) élaboration et mise en œuvre de stratégies sectorielles et nationales de développement des exportations ;
- (f) exécution de petits projets pour améliorer les interventions axées sur l'offre dans le pays ;

- (g) actions spécifiques visant à améliorer la compétitivité des PME dans les secteurs prioritaires identifiés dans l'EDIC ;
- (h) assistance pour l'accèsion à l'OMC ;
- (i) renforcement des services d'appui au commerce ; et
- (j) préparation d'approches sectorielles dans les secteurs prioritaires identifiés dans l'EDIC. Des projets régionaux liés au commerce qui tiennent compte des objectifs susmentionnés devraient aussi être envisagés.

Les nouveaux arrangements pour les catégories 1 et 2 devraient être envisagés à la lumière de la note relative aux modalités des arrangements nationaux de mise en œuvre qui contiennent des orientations détaillées sur la manière de créer le Comité directeur national, le point de coordination du CI et l'Unité nationale de mise en œuvre.

Même si l'on peut se demander comment ces structures complexes fonctionnent dans la pratique dans les PMA, il convient d'insister sur les efforts déployés pour faire en sorte que les décisions principales soient prises à l'échelle du pays dans le cadre des arrangements nationaux de mise en œuvre. Tels qu'ils ont été conçus, les processus pour la catégorie 1 et la catégorie 2 visent à garantir un équilibre subtil entre l'Unité nationale de mise en œuvre et le Comité directeur national. Il s'agit d'une considération essentielle pour adopter les meilleures pratiques et ainsi parvenir à intégrer le commerce.

Dans la pratique, l'Unité nationale de mise en œuvre comprend généralement le Ministère du commerce, mais il est suggéré que des fonctionnaires d'autres ministères clés (finances, plan, infrastructures) soient détachés à l'Unité pour sensibiliser l'ensemble du gouvernement et faciliter la coordination entre les agences. Les fonds de la catégorie 1 pourraient être utilisés pour s'assurer que l'Unité nationale de mise en œuvre reçoit un appui financier suffisant pour motiver ses collaborateurs clés.

Outre l'Equipe nationale de mise en œuvre, d'autres ministères clés participent au processus décisionnel à l'échelle nationale par le biais du Comité d'évaluation de la catégorie 1, l'organe décisionnel dans le pays pour les projets de la catégorie 1. Ce comité est présidé par le point de coordination et est composé du donateur-facilitateur (ou, dans des circonstances exceptionnelles, d'un autre donateur désigné par le donateur-facilitateur), d'un représentant du Ministère du commerce (si le point de coordination ne provient pas du ministère) et d'un membre du Comité directeur national désigné par son président.

La présence d'un membre du Comité directeur national au Comité d'évaluation de la catégorie 1 vise à garantir que des consultations adéquates ont eu lieu entre différents ministères avant d'intégrer les procédures du CI au niveau du pays.

S'agissant des projets de la catégorie 2, la proposition de projet doit être évaluée avant son approbation formelle par un Comité d'évaluation de la catégorie 2. La composition du Comité d'évaluation de la catégorie 2 sera décidée par le point de coordination en consultation avec le Comité directeur national, le donateur-facilitateur et le Secrétariat exécutif. Cette composition pourra varier en fonction du PMA concerné et du contenu technique de la proposition de projet.

Les réunions du Comité d'évaluation de la catégorie 2 sont présidées par le point de coordination, et rassemblent les membres essentiels suivants : le donateur-facilitateur (ou, dans des circonstances exceptionnelles, un autre représentant des donateurs désigné par le donateur-facilitateur), un représentant du Ministère du commerce et un du Ministère des finances et/ou du plan, ou une autre entité publique et un représentant du secteur privé.

Le procès-verbal des réunions du Comité d'évaluation de la catégorie 2 est transmis au Comité directeur national, accompagné de la proposition de projet, pour approbation formelle et signature par le président du Comité directeur national. Les procès-verbaux du Comité d'évaluation de la catégorie 2, dont une copie est également transmise au Secrétariat exécutif, doivent être considérés comme faisant partie intégrante de la proposition de projet et, par conséquent, les recommandations contenues dans les procès-verbaux sont mises à la disposition du public, en particulier des parties prenantes du CI, par le biais du site web du CI.

Considérés conjointement, les arrangements dans les pays décrits plus haut devraient augmenter les chances d'avancer sur la voie de l'intégration du commerce dans les plans de développement. La catégorie 1 semble être suffisamment solide financièrement pour appuyer l'Unité nationale de mise en œuvre, à savoir contribuer à son budget et aux activités sur un certain nombre de questions commerciales. Une Unité nationale de mise en œuvre plus forte semble être la condition sine qua non pour lancer un processus d'intégration du commerce cohérent.

Le processus d'approbation des projets de la catégorie 2, qui implique le Comité directeur national de manière significative, vise à garantir que toutes les décisions seront de facto prises à l'échelle nationale. En établissant le dialogue avec d'autres ministères clés et en les impliquant, le CIR n'est nullement perçu comme la chasse gardée du Ministère du commerce.

Outre les arrangements susmentionnés conclus à l'échelle du pays, la définition des responsabilités du Conseil, du gestionnaire du Fonds d'affectation spéciale et du Secrétariat exécutif, vise à obtenir un processus décisionnel plus efficace et à établir des responsabilités plus claires. Des règles de neutralité ont notamment été établies pour définir clairement les prérogatives du gestionnaire du Fonds d'affectation spéciale, les procédures d'approbation étant clairement confiées au Conseil.

IV. METHODOLOGIE POUR L'INTEGRATION DU COMMERCE

Dans un monde parfait, l'intégration du commerce dans les plans de développement devraient débiter avant même la réalisation de l'EDIC. Cependant, à ce jour, une majorité de PMA a déjà réalisé son EDIC. Ainsi, la question de savoir à quel moment dans le processus du CI l'intégration du commerce devrait réellement débiter reste posée. Il en va de même de la question de savoir comment définir l'intégration et la réaliser.

Une des difficultés de l'intégration du commerce tient au fait que les plans de développement et les DSRP sont généralement indépendants du CI. Tous deux sont, par ailleurs, rarement synchronisés. De ce fait, toute méthodologie d'intégration du commerce doit partir du principe que c'est le processus CI/EDIC qui doit aller dans le sens du CSLP et pas l'inverse.

Une fois la décision prise sur ce point, la deuxième question clé à aborder est de savoir de quelle manière les structures du CI peuvent aider les ministères du commerce généralement faibles à donner un coup de fouet au processus.

Bien que "l'intégration" reste un objectif central du CIR, nombreux sont ceux qui reconnaissent, comme l'Equipe spéciale du CI l'a elle-même reconnu, que "le CI n'a pas réussi à intégrer le commerce dans le processus CSLP".¹⁰

¹⁰ Rapport de l'Equipe spéciale.

Les projets susceptibles d'être financés mentionnés dans le rapport de l'Equipe spéciale renvoient à des projets commerciaux et liés au commerce d'envergure et à des projets d'infrastructures qui pourraient être financés par les donateurs et/ou la Banque mondiale une fois incorporés aux DSRP et aux plans de développement des PMA. De toute évidence, le processus d'intégration de ces projets liés au commerce susceptibles d'être financés dans les DSRP doit être approuvé par le Ministère des finances ou du plan qui se retrouve inmanquablement au cœur du processus CSLP.

Les projets susceptibles d'être financés évoqués plus haut sont le principal véhicule d'intégration du commerce, et les projets de la catégorie 2 au titre du CIR doivent être conçus comme un tremplin pour l'élaboration des projets susceptibles d'être financés. Et pourtant, le contenu commercial de ces projets doit être défini par le Ministère du commerce en fonction d'un cadre de politique commerciale hiérarchisé. A cet égard, des consultations et des réunions devraient être organisées avec les parties prenantes clés au sein du gouvernement et en dehors pour dégager un consensus sur les priorités commerciales du pays et la procédure choisie pour élaborer et mettre en œuvre des projets précis susceptibles d'être financés. Ces éléments ne sont rien moins que les rouages du processus d'intégration du commerce.

L'EDIC offre généralement une bonne base de diagnostic à partir de laquelle élaborer un cadre de politique commerciale pouvant être utilisé pour intégrer le commerce dans les plans de développement, et la matrice d'action énonce généralement clairement ce qui doit être fait. Néanmoins, dans la plupart des PMA le processus s'est souvent arrêté là, en partie parce qu'il n'existe pas de mécanisme clair pour faciliter la mise en œuvre des activités de suivi et parce que les modalités de décaissement au titre du guichet II ont simplement été trop lourdes pour déboucher sur une stratégie de politique commerciale durable.

L'analyse contenue dans le présent document a été conçue pour aider à "*combler l'écart entre la matrice d'actions et sa mise en œuvre qui conduit aux projets susceptibles d'être financés, qui attireront les fonds nécessaires*" tel qu'indiqué par l'Equipe spéciale.

A. Ensemble de principes pour orienter les interventions au niveau macro

Pour réussir, l'intégration exige un cadre de politique commerciale cohérent, une feuille de route sur la vision qu'a le pays du rôle du commerce dans la stratégie globale de développement. La réforme du commerce doit être intégrée dans une stratégie globale de développement. Le processus d'intégration implique plusieurs approches interdépendantes. Comme indiqué plus haut, ce processus exige de concilier deux cultures différentes, à savoir la culture commerciale – légaliste, souvent façonnée par des facteurs extérieurs tels les négociations dans lesquelles les PMA sont généralement contraints d'accepter les règles et les résultats, et fortement centralisée au Ministère du commerce ; et la culture développementale – généralement décentralisée, (dans l'idéal) axée sur la demande, et fondée sur un processus que s'est approprié le pays. Pour concilier ces deux cultures, un cadre de politique commerciale doit être établi, auquel seront progressivement associées toutes les parties prenantes.

A ce jour, rien ou presque ne laisse à penser que le travail analytique de l'EDIC a influencé le comportement des gouvernements des PMA, à l'exception des ministères du commerce. Le suivi et la notification des progrès pendant l'EDIC devraient se concentrer sur les changements institutionnels. Si le suivi et la notification se concentrent sur les changements institutionnels requis pour mettre en œuvre les recommandations de l'EDIC, cela peut éviter un enlisement du processus après approbation de la matrice d'action.

L'intégration pose plusieurs *questions fondamentales*, notamment l'*échelonnement* des réformes et des *compromis de politique générale* (comme, par exemple, entre des réductions tarifaires et la capacité d'offrir aux exportateurs des ristournes de droits pour une question de recettes immédiates). Se pose aussi la question du *choix* auquel sont confrontés les gouvernements des PMA à l'heure de fixer des priorités en termes de politiques d'accompagnement, ainsi que l'importante question de la *spécificité nationale* : la même approche n'est peut-être pas applicable à tous les PMA.

L'*appropriation et la coordination nationales* entre les ministères à vocation économique clés est une question importante. La coordination est la cheville ouvrière de la relation entre les partenaires au développement (donateurs et institutions) et les PMA bénéficiaires, et pourrait être renforcée par le biais d'une programmation et d'évaluations conjointes. Le financement est également fondamental pour assurer la pérennité des efforts d'intégration.

B. Ensemble de mesures à prendre pour élaborer un cadre de politique commerciale pour l'intégration

Le point de départ essentiel de toute tentative résolue d'intégration est l'élaboration d'un cadre national de politique commerciale enraciné dans (ou mieux encore, confirmé par) les constatations de l'EDIC. Le cadre de politique commerciale se divise habituellement en deux volets :

Un ensemble d'objectifs de politique commerciale de fond pouvant se concentrer, selon le PMA concerné, sur des mesures au-delà de la frontière telles des réformes douanières, l'établissement d'agences d'investissement à guichet unique, les services de transport, etc., ou sur des objectifs de négociation axés sur l'obtention de meilleures conditions d'accès au marché pour les exportateurs nationaux de biens et de services. Ces objectifs pourraient, bien entendu, être liés et complémentaires.

Un processus de consultation solide et efficace avec le secteur privé, d'autres ministères et organisations de la société civile sur les questions de politique commerciale pour instaurer (et institutionnaliser) un mécanisme d'échange et de retour d'information en continu sur la manière d'identifier, d'échelonner, de financer, de mettre en œuvre et d'intégrer les objectifs commerciaux identifiés plus haut. Ce processus consultatif devrait permettre de dégager un consensus fort entre les parties prenantes clés à l'appui des réformes commerciales devant être intégrées.

Le cadre de politique commerciale doit être conçu par l'Unité nationale de mise en œuvre sur la base de l'EDIC et d'autres contributions importantes. Les organisations participantes devraient contribuer à ce processus en apportant leurs compétences et conseils d'experts. Un projet de la catégorie 1 pourrait permettre de jeter les bases de ce cadre de politique commerciale.

Nous avons essayé ci-dessous de classer par ordre les questions qui se posent et les mesures connexes qui doivent être prises pour élaborer le cadre de politique commerciale à intégrer dans les plans de développement national, à savoir :

i) Contexte

L'Unité nationale de mise en œuvre commence par étudier le contexte dans lequel elle opère. Il convient pour cela d'examiner les constatations de l'EDIC et la matrice d'action connexe afin de les classer par ordre de priorité en fonction des intérêts commerciaux

nationaux et des capacités du pays. L'Unité nationale de mise en œuvre doit, en particulier, identifier dans la matrice d'action les réformes de politique commerciale de suivi et les projets qui impliquent d'autres ministères, en tenant compte de considérations d'économie politique (nécessité de s'assurer le soutien des ministères clés capables d'influencer les décisions qui seront prises par la suite en termes de budget). L'Unité nationale de mise en œuvre doit tout d'abord voir de quelle manière les réformes commerciales visées peuvent affecter certains secteurs ou intérêts et trouver les réponses politiques appropriées. L'Unité nationale de mise en œuvre pourrait organiser des réunions informelles sur ces questions commerciales précises avec les parties prenantes de la société civile (en particulier le secteur privé) et d'autres ministères. Une fois que ce processus de consultations informelles a permis de mieux comprendre et de valider les constatations initiales, le consensus et l'appui peuvent être renforcés dans le cadre de politique commerciale.

ii) Relations avec la communauté des donateurs

L'Unité nationale de mise en œuvre devrait contacter le donateur-facilitateur pour s'assurer qu'il appuie les réformes ou initiatives commerciales prioritaires sélectionnées et voir comment faciliter la coordination entre les donateurs et dégager un consensus au sujet des éléments de la stratégie de réduction de la pauvreté axée sur le commerce, y compris dans le cadre de la CSLP/du groupe consultatif.

iii) Aperçu des progrès réalisés dans le CI

L'Unité nationale de mise en œuvre devrait savoir à tout moment quels sont les progrès réalisés dans le cadre du CI et gérer les ressources humaines et financières disponibles de manière à avancer sur la voie de l'intégration des questions d'ordre commercial dans les processus de développement national.

iv) Organisation, intégration et appropriation du cadre de politique commerciale

L'Unité nationale de mise en œuvre doit entamer un dialogue avec les parties prenantes clés au commerce et au développement (secteur privé et organisations de la société civile) pour déterminer les mesures prioritaires susceptibles de les inciter à agir et de recueillir leur appui. Elle devrait organiser des ateliers et des événements pour mettre en avant le contenu et les incidences des réformes commerciales proposées sur le développement, de manière à dégager un consensus à l'échelle nationale et à créer un mouvement de soutien à la réforme.

v) Partenariat et coordination avec les donateurs

Promouvoir un programme national sur tous ces fronts exige, dès la première heure, la participation et l'implication continues d'autres ministères, y compris le Ministère des finances et/ou du plan, et d'une palette assez large de parties prenantes en dehors du gouvernement, notamment le secteur privé. Pour obtenir l'engagement et la coordination au niveau le plus élevé, et pour garantir un engagement politique, un comité interministériel de haut niveau devrait être établi qui ferait office de Comité directeur national. Le Comité directeur national devrait être dirigé au niveau ministériel et être coordonné par les ministères du commerce, des finances, du plan, ou par tout autre ministère compétent choisi par le pays en question. Il est essentiel que les ministères du commerce, du plan et des finances travaillent en étroite collaboration.

vi) Etablissement des priorités, des coûts, et liens avec le budget

L'Unité nationale de mise en œuvre doit transformer les priorités définies en mesures et réformes de politique commerciale pouvant déboucher sur des projets susceptibles d'être financés. L'Unité nationale de mise en œuvre devrait présenter au Comité directeur national un cadre de politique commerciale détaillé indiquant clairement les réformes envisagées et ce qu'elles peuvent apporter, y compris les projets du guichet II qui déboucheront sur des projets susceptibles d'être financés.

vii) Incorporation dans le CSLP

Intégrer le cadre de politique commerciale sous forme de politiques de réformes commerciales concrètes (traduites en projets susceptibles d'être financés) dans le CSLP (en vue de son examen à une réunion du Groupe consultatif) ou dans d'autres plans de développement/de croissance accélérée du secteur privé ou par d'autres biais tels des réunions de mise en œuvre avec les donateurs sur des questions d'ordre commercial, des fonds d'affectation spéciale rassemblant de multiples donateurs (un moyen utile de s'assurer de l'appui des donateurs et de garantir la coordination), ou des conférences d'annonce des contributions pour l'Aide pour le commerce.

C. Résumé

- (i) Etablir et institutionnaliser un dialogue régulier avec l'ensemble du gouvernement et entre le gouvernement, les partenaires au développement et la société civile sur l'élaboration d'un cadre de politique commerciale ;
- (ii) Créer une base d'informations sur les activités d'ATLC existantes et mettre en évidence la nature et les causes des lacunes dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique commerciale ;
- (iii) Définir les objectifs et le cadre de politique commerciale du gouvernement dans un cadre stratégique plus large emprunté au CSLP ;
- (iv) Elaborer des politiques commerciales sectorielles et thématiques et des programmes connexes compatibles avec les constatations de l'EDIC et la matrice d'action ;
- (v) Aligner l'assistance internationale sur le cadre de politique commerciale reconnu à l'échelle nationale ;
- (vi) Déterminer les coûts des programmes et les comparer aux ressources disponibles, à savoir les fonds de la catégorie 1 et de la catégorie 2 et autres fonds pour l'ATLC, pour définir les priorités, les compromis et les synergies transversales.
- (vii) Accroître les ressources disponibles à l'échelle nationale pour élaborer un cadre de politique commerciale en exploitant les possibilités offertes par les différents donateurs ;
- (viii) Définir les préalables institutionnels à la mise en œuvre de la stratégie, et concevoir un programme de réformes commerciales par étapes ;
- (ix) Créer des mécanismes de suivi, d'obtention d'informations en retour et d'amélioration continue ;
- (x) Utiliser les structures du CIR pour encourager le secteur privé, d'autres ministères et partenaires sociaux à participer davantage au processus de politique commerciale, et responsabiliser davantage l'Unité nationale de mise en œuvre (rendre des comptes sur les succès ou les échecs) ;

- (xi) Introduire un système de programmation conjointe de l'assistance internationale et des ressources nationales, par une mise en commun des fonds, des approches sectorielles et, en dernière analyse, un soutien budgétaire.

D. Ingrédients requis : liste de contrôle

- (i) Le Ministère (et le Ministre) du commerce doit avoir une vision et de l'influence au gouvernement (un budget et du personnel compétent sont indispensables) ;
- (ii) Un partenariat solide avec le secteur privé ;
- (iii) Un Comité directeur national dirigé par le Premier ministre ou le Ministre du commerce (ce qui présuppose que l'on accorde un certain poids à la politique commerciale) ;
- (iv) Relever le défi de la coordination interministérielle et des consultations avec les parties prenantes extérieures (possibilité de diffusion des meilleures pratiques) ;
- (v) Une Unité nationale de mise en œuvre composée de représentants de haut niveau des principaux ministères (commerce, finances, plan), la catégorie 1 étant utilisée pour inciter à participer, compenser le détachement de fonctionnaires et faire en sorte que tout le gouvernement s'approprie la réforme commerciale ;
- (vi) Renforcer les capacités de l'Unité nationale de mise en œuvre : renforcer les connaissances en politique commerciale et de développement ; acquérir des compétences en gestion de projet ; définir les coûts des projets.

V. PRONER L'INTEGRATION

Dans certains PMA, la préparation de l'EDIC aura permis de commencer à améliorer la coordination au sein d'un noyau dur de fonctionnaires du gouvernement participants au CI, voire dans certains cas avec des donateurs-facilitateurs. L'EDIC n'aura toutefois pas entraîné de modification substantielle du processus d'élaboration de la politique commerciale, tant sur le fond que sur la forme. Certains PMA ont commencé à aligner quelques éléments de leur politique commerciale sur les constatations et la matrice d'action de l'EDIC, en ce sens que certaines constatations de l'EDIC ont été volontairement couvertes dans le cadre de projets du guichet II. Ceci ne conduit néanmoins pas nécessairement à l'intégration du commerce. Les constatations de l'EDIC sont parfois très générales, et à moins que les projets du guichet II soient considérés comme des éléments d'une stratégie commerciale prioritaire, cet alignement risque d'être plus symbolique que réel.

L'expérience a révélé – corroborée par les réponses au questionnaire joint au présent document – que les organisations participantes, en particulier celles qui sont présentes dans le pays, n'ont pas toujours été très utiles après l'EDIC.

Nombre d'EDIC n'établissent pas de priorités ou ne déterminent pas les coûts car l'on considère que cela pourrait gêner l'appropriation du CI par les PMA. Ceci pourrait devenir un problème structurel si les gouvernements des PMA considèrent le CI comme un moyen, comme toute autre activité d'ATLC, de demander davantage d'aide. Les PMA pourraient être tentés de ne pas chercher à utiliser plus efficacement les ressources limitées dont ils disposent, et ne pas être motivés pour participer au CIR sur la base de coûts et de priorités définis avec rigueur.

Parce que la matrice d'action de l'EDIC dépasse généralement de loin les ressources du CIR, les gouvernements des PMA devraient établir des priorités en utilisant le cadre de

politique commerciale établi par l'Unité nationale de mise en œuvre avec les fonds de la catégorie 1. Dans le cas contraire, et en agissant pas suffisamment tôt, les organisations participantes et les donateurs risquent d'influencer les PMA et leur demander de faire un choix entre les éléments du programme de la matrice d'action sur la base de leurs préférences ou compétences en mettant l'accent sur l'offre et non sur la demande. Dans cette situation, l'on court le risque que les priorités soient fixées de facto par les organisations participantes et les donateurs, privant ainsi le CIR de l'appropriation et du contrôle par les pays qui font tout son intérêt stratégique.

Les possibilités d'intégration s'en trouveraient considérablement réduites étant donné que les PMA, les organisations participantes et la communauté des donateurs sauraient que les priorités établies ne recueillent pas l'adhésion du pays et manquent de crédibilité.

Les structures du CIR, les PMA et les organisations participantes peuvent prendre un certain nombre de mesures pour éviter de se retrouver dans la situation décrite ci-dessus.

Pour commencer, les PMA devraient établir leurs priorités sur la base du cadre de politique commerciale. Le Comité directeur national et l'Unité nationale de mise en œuvre devraient être en mesure de calculer les ressources disponibles dans le CIR sur la base d'une enveloppe réaliste, en fonction de l'aide prévue et d'évaluations raisonnables des capacités d'absorption nationales. Le Secrétariat, la structure du CI et les organisations participantes devraient être aussi transparents, neutres et prévisibles que possible quant au niveau d'assistance fourni, et ils devraient encourager les gouvernements des PMA à préparer la mise en œuvre de la matrice d'actions, à définir leurs priorités et à intégrer en utilisation le cadre de politique commerciale et une enveloppe budgétaire réaliste.

Ensuite, les PMA devraient être capables de mobiliser des ressources et des compétences nationales pour mettre en œuvre la matrice d'actions et intégrer les questions prioritaires. Pour que les PMA utilisent le CIR avec sérieux comme instrument de programmation, l'enjeu financier pour eux doit être réel.

Enfin, les structures du CIR devraient garantir que, en définissant leurs priorités et par l'intégration dans les DSRP, les gouvernements des PMA ont réellement leur mot à dire dans la programmation du CIR et dans l'assistance bilatérale internationale. Le moyen le plus efficace de s'orienter vers un alignement réel, dans le cadre du processus d'intégration auquel participent les PMA, est d'utiliser les fonds mis en commun. L'alignement réel de l'assistance internationale sur le processus d'intégration lancé par les PMA ferait monter les enjeux de part et d'autre, incitant chacun à prendre le processus du CIR plus au sérieux.

CONCLUSIONS

L'analyse contenue dans le présent document ne vise pas à proposer une feuille de route unique ou un seul ensemble de techniques d'intégration du commerce au titre du CIR. Elle définit néanmoins un certain nombre de mesures et d'éléments de meilleures pratiques qui devront être testés et validés dans le pays.

L'initiative du CIR présente un intérêt direct pour les PMA et l'intégration du commerce dans les plans de développement national a toutes les chances de produire des bénéfices tangibles dans la mesure où les gouvernements des PMA sont disposés à diriger le processus et qu'ils en sont capables.

L'intégration du commerce dans les plans de développement national n'est peut-être pas toujours immédiatement possible dans tous les PMA, mais certaines bases peuvent être jetées,

des pratiques peuvent être adoptées, pour préparer le terrain et permettre l'intégration au moment opportun.

Les nouvelles structures du CIR doivent être réalistes quant à l'ampleur des défis que doivent relever les PMA dans leurs efforts d'intégration du commerce. Elles pourront devoir adapter leurs attentes et leur modus operandi en prévoyant un processus de changement qui durera aussi longtemps que le CIR.

Pendant l'établissement des priorités de la matrice d'action et le processus d'intégration qui en découlera, il serait bon que l'Unité nationale de mise en œuvre se concentre sur l'introduction de quelques pratiques de base, telles que la création d'une base d'informations sur les instruments commerciaux, l'instauration d'un dialogue régulier sur la politique commerciale au sein des organismes publics, et l'instauration d'un dialogue avec les parties prenantes extérieures dans le secteur privé et la société civile afin de dégager un consensus sur un ensemble d'objectifs et de mesures d'ordre général, tout en remettant à plus tard les opérations plus avancées (établissement des coûts détaillés et des priorités, choix des réformes commerciales).

Cette approche en plusieurs temps peut fonctionner pour autant que le processus du CIR soit suffisamment efficace pour maintenir l'élan imprimé au-delà de la validation de la matrice d'action. Si les fonds disponibles au titre du CIR ne sont pas décaissés de manière prévisible et efficace en fonction des priorités établies par les PMA, l'ensemble du CIR risque de rapidement perdre sa crédibilité naissante auprès de l'ensemble des parties prenantes.

Le Secrétariat exécutif et les organisations participantes devraient se concentrer sur leur présence dans le pays pour véritablement nouer le dialogue avec les autorités locales afin d'établir un cadre de politique commerciale permettant l'intégration dans les DSRP. Les structures du CI et les organisations participantes devront très vraisemblablement affecter davantage de personnel au processus dans le pays, et ce pour faire en sorte que le processus ne s'essouffle pas.

Les nouvelles structures du CIR doivent s'efforcer de mieux comprendre l'environnement politique et institutionnel, et de prendre des mesures stratégiques pour relever les défis qu'il présente.

Le rôle du Secrétariat exécutif en tant que facilitateur de la conciliation des deux cultures des négociations commerciales et de la planification du développement sera un élément clé du succès du CIR en termes d'intégration du commerce dans les plans de développement national. Le Secrétariat exécutif doit nouer des relations, identifier et appuyer les agents de changements au sein des gouvernements des PMA, et diffuser les principes et avantages de l'intégration à toute une palette d'organismes publics et de fonctionnaires.

De leur côté, les organisations participantes doivent faire preuve de sensibilité. Le processus dans les PMA est extrêmement important, et les organisations participantes, en particulier celles qui sont présentes dans le pays, doivent éviter de compromettre l'appropriation par les pays. Il est important de permettre à un consensus national de se dégager autour de l'élaboration d'un cadre de politique commerciale et de l'intégration des priorités commerciales dans les plans de développement.

Les structures du CIR basées à Genève devraient éviter de céder à la tentation d'imposer des délais artificiels, ou de s'approprier le processus en l'assortissant d'attentes excessives. Le Secrétariat exécutif et les organisations participantes devraient maintenir un contact régulier avec les fonctionnaires du gouvernement, suivre les séances de formation et d'information, encourager un dialogue concret sur les choix de politique, et fournir en temps utile des

informations en retour sur le résultat de la stratégie de réduction de la pauvreté. Tout cela devrait contribuer à maintenir l'élan imprimé au processus d'intégration.

Les structures du CIR devraient être proactives et, en particulier, redoubler d'efforts pour maintenir le rythme après la phase de mise en œuvre de l'EDIC, de manière à éviter l'enlisement du processus après l'atelier de validation.

Dans le cadre du CIR, il est important de voir comment accroître la coordination des donateurs à l'échelle nationale et comment encourager l'alignement de l'assistance internationale sur la matrice d'action. Pour l'heure, la coordination des donateurs à l'échelle nationale pêche encore et l'alignement sur la matrice d'action est plus symbolique que réelle.

Appuyer la mise en œuvre de la matrice d'action grâce aux mécanismes de mise en commun des fonds rendrait l'assistance plus prévisible, resserrerait la discipline chez les donateurs et donnerait aux gouvernements un droit de regard plus réel sur la programmation et la mise en œuvre de l'assistance au titre du CIR.

RÉFÉRENCE

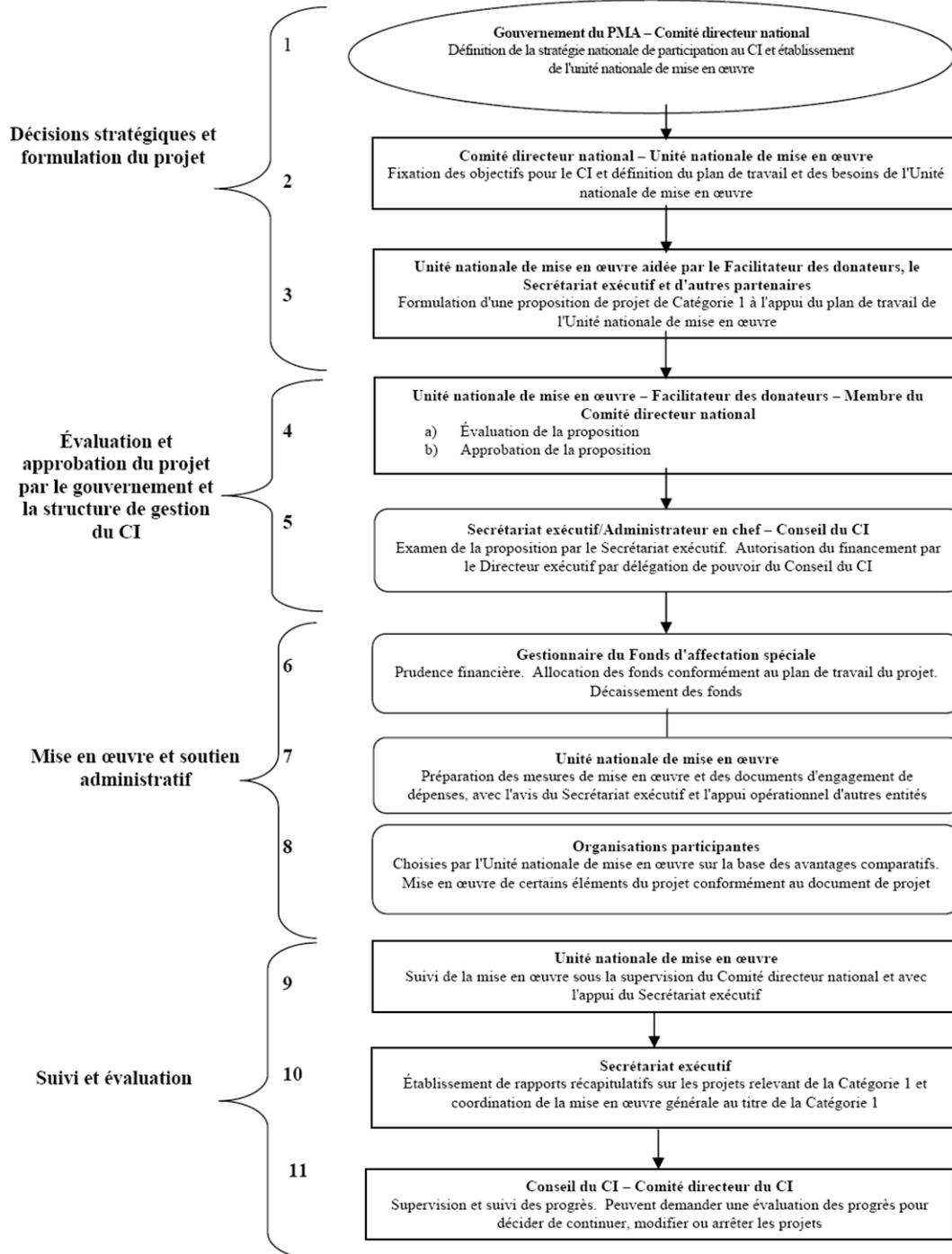
- Bhagwati, J., and T. N. Srinivasan. 1999. "Outward-Orientation and Development: Are Revisionists Right?" Yale University Economic Growth Center Discussion Paper 806. New Haven, Connecticut
- CAPRA-TFOC Consortium. 2003. "Evaluation of the Revamped Integrated Framework for Trade-related Technical Assistance to the Least Developed Countries."
<http://www.integratedframework.org/files/docs/IFSC_6_Rev2Add1.pdf>
- Hudec, R. (1987), Developing Countries in the GATT Legal System, Trade Policy Research Centre, Gower, London
- IMF (1999), "Revenue Implications of Trade Liberalization", Occasional Paper 180, Washington D.C.
- Integrated Framework. "Cambodia An Integration and Competitiveness Study."
<<http://www.integratedframework.org/doccountry/cambodia.htm>>
- Integrated Framework Mauritania Diagnostic Trade Integration Study."
<<http://www.integratedframework.org/doccountry/mauritania.htm>>
- Senegal: Diagnostic Trade Integration Study."< http://www.integratedframework.org/files/Senegal_dtis_en.pdf>
- OECD 2002. The World Bank's Approach to Global Programs: an Independent Evaluation-Phase I. World Bank, Washington, D.C. 2004. The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003. World Bank, Washington, D.C.
- Rajapatirana, Sarath, Charles Lusthaus and Marie-Helene Adriene. 2000. "Review Of The Integrated Framework For Technical Assistance For Trade Development Of Least 36 Developed Countries." Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, D.C.
- Rodrik, D. (1999), The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work, Overseas Development Council, Johns Hopkins University Press, Washington D.C.
- Stiglitz, J. (2000), "Two Principles for the Next Round or, How to Bring Developing Countries in from the Cold", The World Economy, 23, 437-454
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 1998. Trade and Development Report, 1998. United Nations, Geneva, Switzerland.
- UNCTAD. The Least Developed Countries, 2000 Report. United Nations, Geneva, Switzerland.
- UNCTAD. The Least Developed Countries, 2002 Report. United Nations, Geneva, Switzerland.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2006. "Integrated Framework Financial Report, period to June October 2006."
- World Bank (2000), Can Africa Claim the 21st Century?, Washington D.C.

- World Bank (2001), *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington D.C.
- World Trade Organization (WTO). “Appraisal of the Integrated Framework: Views Expressed by the Agencies.”
- WTO 2003. “Joint Communiqué by the Six Core Agencies of the Integrated Framework IMF, ITC, UNCTAD, UNDP, World Bank, and WTO.” Integrated Framework Steering Committee. <<http://www.integratedframework.org/files/docs/IFSC5.pdf>>
- World Trade Organization 2004. “Report of the 39th Meeting of the Integrated Framework Working Group.” Geneva, Switzerland.
- Yeats A., with A. Amjadi, U. Reincke, and F. Ng, (1997), *Did Domestic Policies Marginalize Africa in International Trade?*, Directions in Development, World Bank, Washington D.C.

ANNEXES

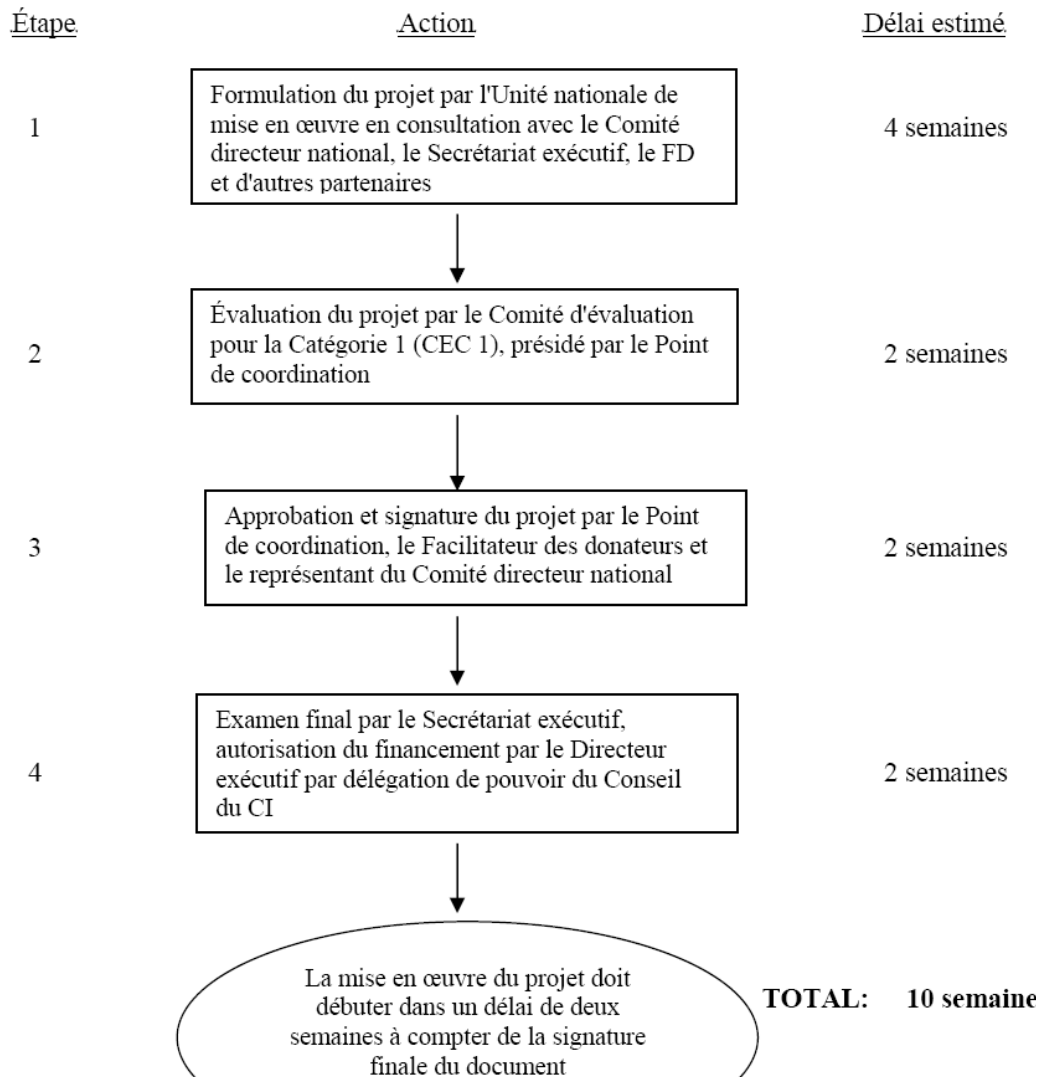
Annex A

Organigramme détaillé des projets de la Catégorie 1



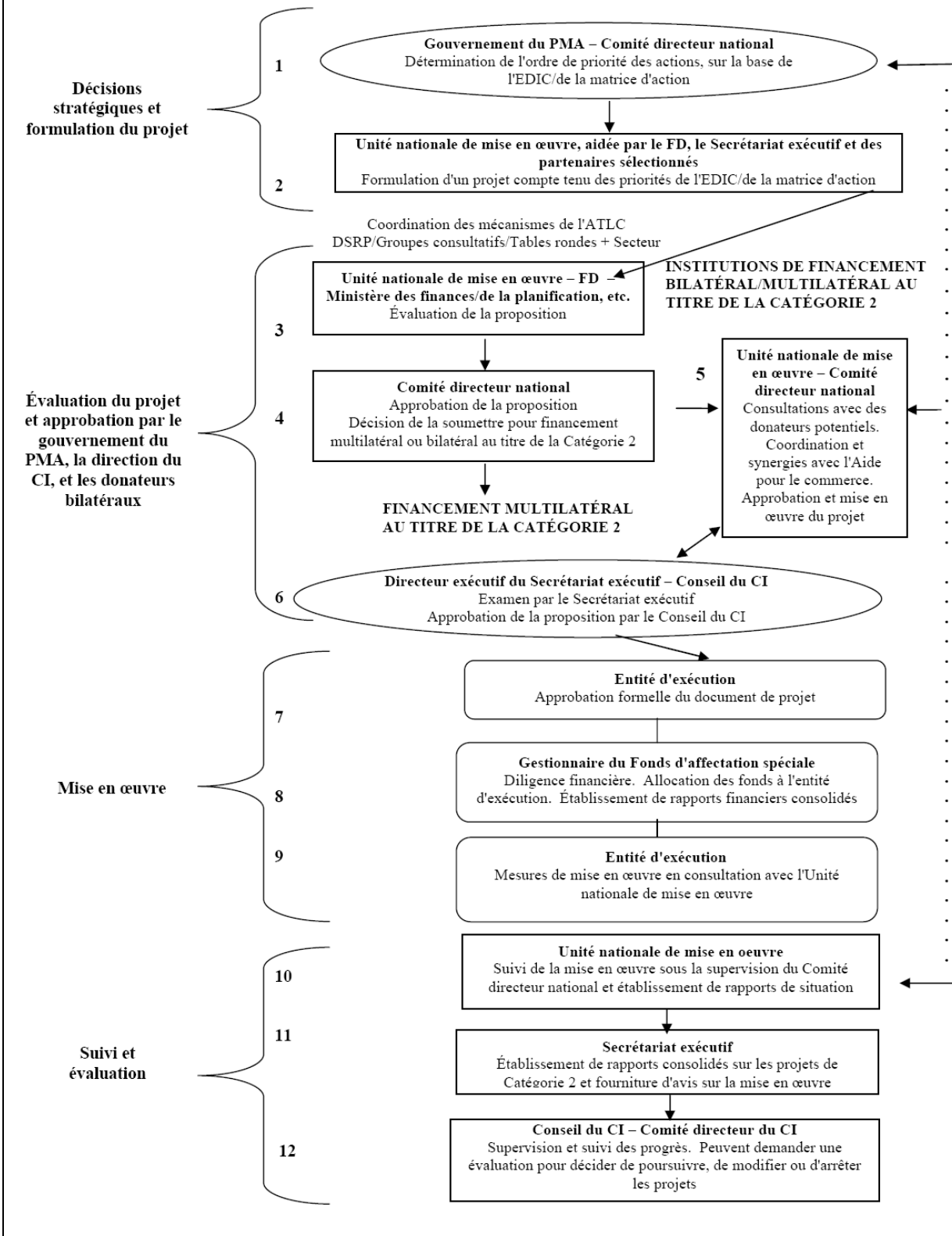
Annex B

Calendrier détaillé du processus d'approbation des projets de la Catégorie 1



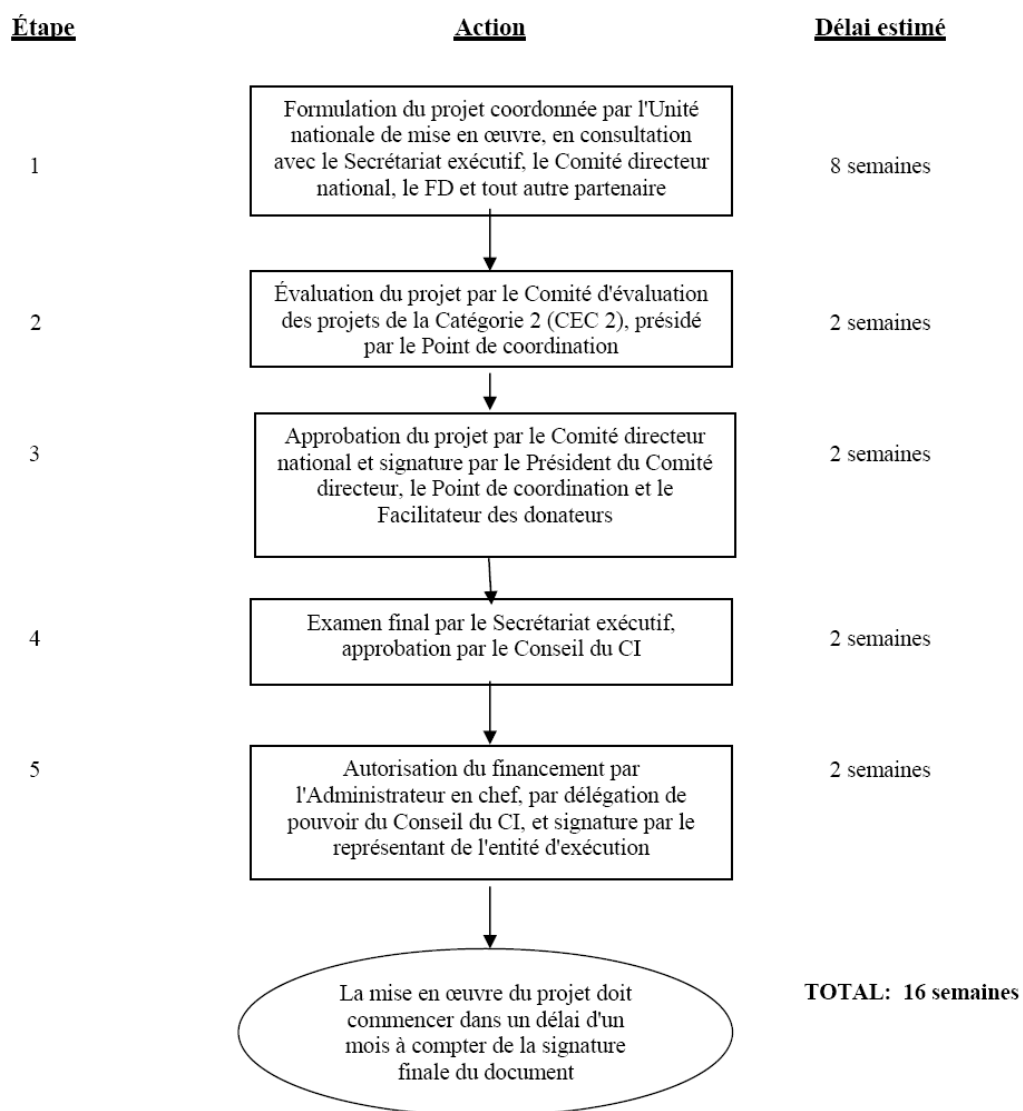
Annex C

Organigramme détaillé des projets de la Catégorie 2



Annex D

Calendrier détaillé du processus d'approbation des projets de la Catégorie 2



ANNEX E

Analyse des réponses au questionnaire adressé aux points focaux du cadre intégré (CI) et aux facilitateurs des donateurs

Le questionnaire a été envoyé en octobre 2006 aux points focaux (PF) des 33 PMA participant au CI. Parmi ces PMA, 14 exécutent déjà des projets du Guichet II, dix ont validé l'EDIC et ont entrepris de formuler des projets du Guichet II et neuf sont encore au stade de la préparation de l'EDIC.

Au 23 janvier 2007, 26 PF avaient répondu au questionnaire, soit 80 pour cent du total, représentant les pays suivants: Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Guinée, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Népal, Ouganda, République centrafricaine, Tchad, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Yémen et Zambie.

Le questionnaire a aussi été envoyé à 19 facilitateurs des donateurs (DF). Au 23 janvier 2007, les dix DF ci-après avaient répondu au questionnaire: Bénin (Danemark), Lesotho (RU), Malawi (CE), Maldives (CE), Mauritanie (CE), Ouganda (CE), RDP lao (Australie), Sénégal (CE), Tanzanie (Danemark), et Yémen (Pays-Bas).

Le nombre moins élevé des DF s'explique par le fait que tous les PMA n'ont pas déjà identifié le DF et que certains arrangements provisoires sont en train d'être mis en place pour assurer qu'il joue bien son rôle.

Il faut garder à l'esprit pour la lecture du présent document que tous les PF et DF n'étaient pas en mesure de répondre à toutes les questions posées.

L'équipe de transition du Cadre intégré renforcé remercie vivement tous ceux qui ont répondu au questionnaire pour leurs précieuses contributions.

A. Le point focal du CI

(Les questions de la section A ont été uniquement adressées aux points focaux)

- 1. Comment le point focal du CI est-il actuellement organisé et doté en ressources? Qui vous épaulé dans votre travail au quotidien, le cas échéant, ou bien considérez-vous votre fonction comme une fonction autonome?**

Tous les PF sont organisés et structurés sous l'égide du Ministère du commerce qui soutient leurs travaux. Un seul est établi dans le cadre de la Chambre de commerce et un dans celui du Ministère de l'économie; dans les deux cas, ils entretiennent des relations étroites avec le Ministère du commerce.

Onze PF ont déjà souligné le fait qu'ils ne disposaient pas de ressources humaines et financières suffisantes pour s'acquitter de leur mission. Huit ont indiqué que leur rôle n'était pas et ne devrait pas être celui d'une entité autonome du fait des complémentarités et synergies importantes et nécessaires avec leurs autres tâches.

2. Quel soutien et quelle assistance avez-vous reçus pour exercer cette fonction? Les jugez-vous suffisants? Avez-vous reçu une indication claire des tâches que vous êtes censé accomplir en tant que point focal du CI?

Dix-sept PF ont indiqué que le soutien reçu était faible et souvent insuffisant, prenant la forme de ressources financières et de conseils très limités. Trois considèrent que le soutien qu'ils ont reçu était suffisant, mais espèrent qu'il sera accru à l'avenir. Quatre se sont déclarés satisfaits du soutien reçu.

En ce qui concerne la clarté des tâches que les points focaux sont censés accomplir, onze PF ont déclaré qu'elles étaient claires et cinq ont indiqué qu'elles ne l'étaient pas.

3. Le flux actuel d'informations entre le point focal et les autres parties prenantes du CI (groupe de travail du CI, secrétariat du CI, capitales des donateurs, mission de votre pays à Genève, etc.) est-il suffisant pour répondre à vos besoins? Dans la négative, comment faudrait-il l'améliorer?

Le flux actuel d'informations est considéré comme insuffisant par 19 PF. Trois estiment qu'il est suffisant mais que des améliorations sont nécessaires tandis que trois seulement le jugent adéquat.

Selon les propositions avancées pour améliorer le flux d'informations, il faut développer les manifestations permettant l'échange de renseignements entre PMA, établir un site Web interactif, mieux faire connaître aux PF le processus du CI et les principales parties prenantes et donner un caractère plus formel au réseau d'information.

4. Depuis combien de temps êtes-vous le point focal du CI et combien de temps consacrez-vous/pouvez-vous consacrer à cette fonction? Avez-vous d'autres responsabilités/un autre poste?

Sur les 23 PF qui ont répondu à cette question, 12 occupaient leurs fonctions depuis plus de deux ans, cinq depuis un à deux ans et six depuis moins d'un an.

En ce qui concerne le temps consacré à cette fonction, dix PF y consacrent 20 à 30 pour cent de leur temps ou moins, sept environ 50 pour cent de leur temps et trois ne se consacrent qu'au CI.

5. Avez-vous des suggestions à faire pour améliorer la situation actuelle ainsi que votre capacité de diriger et d'utiliser le CI?

Pour améliorer la situation actuelle, les suggestions suivantes ont été faites: 12 PF souhaitent que les ressources financières et humaines à leur disposition soient accrues; sept pensent qu'il faudrait renforcer les agences d'exécution nationales par une amélioration de leurs capacités et une formation de leurs effectifs clés; deux PF préconisent l'établissement d'une structure autonome pour le CI; deux sont en faveur d'un échange de données d'expérience accru entre PMA et deux souhaitent une amélioration de la coordination entre principales parties prenantes au CI.

B. Mise en œuvre du CI au niveau national

- 1. Quelles dispositions et quels mécanismes ont été mis en place au niveau national pour assurer la participation effective du pays au CI? Tous les ministères et organismes gouvernementaux appropriés y sont-ils associés?**

Points focaux du CI

Selon 12 PF, des arrangements interinstitutions et des mécanismes de consultations formels excellents qui associent tous les ministères et entités gouvernementales clés, avec un degré élevé d'engagement, ont été établis. Pour onze autres, des arrangements nationaux adéquats sont en place et quelques mécanismes de consultation plus informels ont été établis, avec un degré d'intérêt et de participation suffisant. Deux PF seulement considèrent que ces arrangements ne sont pas efficaces et doivent être améliorés.

Facilitateurs des donateurs

Pour trois DF, des arrangements adéquats sont en place, avec là aussi une participation satisfaisante des principaux Ministres. Selon trois DF, les arrangements ont été prévus mais tous les Ministères clés n'y participent pas et les réunions ne sont pas régulières. Trois DF ont déclaré que les arrangements n'avaient été que partiellement mis en place.

- 2. Quels sont les principaux acteurs dans le pays et comment les travaux du CI sont-ils coordonnés?**

Points focaux du CI

Pour 24 PF, les principaux acteurs sont les agences d'exécution nationales qui assurent une coordination suivie des travaux du CI, suivies par les différents Ministères de tutelle et les institutions s'occupant de commerce. Neuf PF admettent qu'au-delà des agences d'exécution nationales, un rôle important est joué par les donateurs et les organisations, en particulier les DF, le PNUD et la Banque mondiale.

Facilitateurs des donateurs

Les huit DF ayant répondu à cette question ont souligné que les acteurs principaux étaient l'agence d'exécution nationale, en particulier le Ministère du commerce, mais aussi d'autres Ministères tels que les Ministères des finances et de la planification. Trois d'entre eux ont cependant relevé un manque d'engagement au plus haut niveau gouvernemental et un a estimé que le gouvernement ne se sentait pas suffisamment concerné.

- 3. Comment la mise en œuvre du CI est-elle suivie et évaluée au niveau national? Quelles conclusions ont été tirées de ce suivi et de cette évaluation?**

Points focaux du FI

La mise en œuvre du CI est selon 15 PF suivie et évaluée par les agences d'exécution nationales elles-mêmes essentiellement par le biais de consultations et de réunions auxquelles participent toutes les parties concernées. Quatre PF ont déclaré qu'il n'y avait aucun mécanisme de suivi/d'évaluation en place.

En ce qui concerne les conclusions tirées, six PF ont indiqué que la mise en œuvre du CI dans leur pays n'avait pas encore fait l'objet d'une évaluation de sorte qu'on ne pouvait tirer aucune conclusion tandis que trois PF ont déclaré que les conclusions étaient satisfaisantes et un les a jugées bonnes.

Facilitateurs des donateurs

Six DF ont déclaré qu'il n'y avait pas au plan national de mécanismes de suivi et d'évaluation et qu'aucune évaluation n'avait jusque-là été réalisée. Un DF a dit qu'un examen à mi-parcours avait eu lieu récemment qui avait permis de revoir le processus et de le relancer.

4. Quelle est la fréquence des réunions de coordination du CI?

Points focaux du CI

Des réunions de coordination du CI ont lieu tous les deux/trois mois dans le cas de onze PMA, tous les mois voire plus souvent dans six PMA, aussi souvent que nécessaire dans quatre PMA alors que dans trois PMA, ces réunions ne sont pas régulières.

Facilitateurs des donateurs

Les réponses ci-après ont été fournies: pour deux DF: tous les deux mois; pour deux DF: réunions *ad hoc* mais de plus en plus régulières; un DF: une fois par mois auparavant mais aucune maintenant que le point focal a changé; pour un DF: réunions peu fréquentes, en moyenne une fois par an.

5. Y a-t-il, dans votre pays, d'autres organismes nationaux chargés de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté et/ou de la gestion globale de l'aide au développement accordée à votre pays? Dans l'affirmative, comment le point focal du CI coordonne-t-il son travail avec ces autres organismes?

Points focaux du CI

Dans les 25 PMA, il existe des organismes nationaux responsables de la mise en œuvre de la stratégie de la réduction de la pauvreté et de la gestion globale de l'aide au développement. La collaboration des PF avec ces organismes est jugée très satisfaisante par 18 PF tandis que cinq estiment qu'elle est insuffisante et doit être renforcée.

Facilitateurs des donateurs

Les huit DF ont tous répondu que, dans le pays, il y avait des organismes nationaux chargés de la mise en œuvre de la stratégie de la réduction de la pauvreté et de la gestion globale de l'aide au développement. Pour quatre d'entre eux, la coordination entre le Cadre intégré et la stratégie de réduction de la pauvreté est insuffisante et doit être améliorée tandis que pour quatre autres, cette coordination est bonne.

6. Avez-vous des suggestions à faire pour améliorer la situation actuelle?

Points focaux du CI

Pour améliorer la mise en œuvre du CI au plan national, les suggestions ci-après ont été faites: pour dix PF: les agences d'exécution nationales qui existent doivent être considérablement renforcées; pour trois PF: il faut organiser plus de manifestations et d'activités de sensibilisation au CI au niveau national; pour un PF, il faudrait établir un cadre plus propice au développement du commerce.

Facilitateurs des donateurs

Pour améliorer la situation actuelle, les suggestions ci-après ont été faites: quatre DF: il faut renforcer les agences d'exécution nationales en place, en particulier en accroissant les ressources humaines et en améliorant les compétences; un DF: il faut simplifier autant que

possible le processus du CI; un DF: il faut mieux rationaliser le CI; un DF: il faut améliorer la coordination des donateurs participant au CI.

C. Le processus de l'EDIC

- 1. De quelle façon avez-vous été consultés, vous-même et les autres parties prenantes nationales pour la préparation de l'EDIC et comment y avez-vous été associés? Pensez-vous que cela était suffisant?**

Points focaux du CI

Quatorze PF considèrent qu'ils ont été suffisamment consultés et associés à la préparation de l'EDIC. Douze PF estiment quant à eux qu'ils ne l'ont pas été suffisamment, l'un d'entre eux disant qu'il n'a pas été du tout associé au processus. Il a entre autres été suggéré pour améliorer la situation d'associer davantage les parties prenantes locales dès les premières étapes du processus et de décentraliser les prises de décisions sur des questions telles que la composition de l'équipe de l'EDIC, la préparation des mandats, etc.

Facilitateurs des donateurs

Trois DF considèrent qu'ils ont été suffisamment associés à la préparation de l'EDIC. Trois disent avoir été associés d'une manière plus limitée, tandis que certains estiment que la communication avec les organisations participantes du CI doit être améliorée. Un DF estime qu'il a été associé mais suggère que la liaison avec l'équipe de l'EDIC soit renforcée.

- 2. Quelle est votre expérience du soutien accordée par la Banque mondiale ou le PNUD dans le cadre de l'EDIC?**

Points focaux du CI

Le soutien fourni par la Banque mondiale ou le PNUD dans le cadre de l'EDIC a été assez satisfaisant pour 12 PF, tandis que onze autres considèrent que ce soutien, bien qu'apprécié, doit être amélioré en termes de qualité, de quantité, d'interaction, de flexibilité, de prise en charge, etc.

Facilitateurs des donateurs

Pour trois DF, le soutien fourni a été satisfaisant. À l'inverse, deux ont estimé que cette coopération devrait être améliorée en termes de qualité, de planification et de partage des informations.

- 3. Les recommandations de l'EDIC sont-elles mises en œuvre? De quelle façon?**

Points focaux du CI

Les recommandations de l'EDIC sont mises en œuvre selon 17 PF grâce à une intégration des conclusions de l'EDIC dans les plans stratégiques des pays, le cadre de dépenses, la mise en œuvre de la matrice d'action, les consultations des parties prenantes, etc. Pour quatre PF, les recommandations de l'EDIC ne sont pas encore mises en œuvre car l'étude n'a été validée que très récemment.

Facilitateurs des donateurs

Trois DF ont dit que l'EDIC avait été récemment réalisée de sorte que ses recommandations n'avaient pas encore été mises en œuvre. Deux DF ont indiqué que les recommandations issues de l'EDIC étaient mises en œuvre dans le cadre de divers

programmes tels que le programme de développement du secteur privé de la Banque mondiale et les projets du Guichet II. Un DF a fait observer que la matrice d'action avait une portée dépassant les moyens disponibles. Selon un autre, la matrice d'action n'était pas utilisée et des projets découlant de l'EDIC avaient été préparés mais ils n'étaient ni promus ni financés.

- 4. Les conclusions de l'EDIC sont-elles intégrées dans le DSRP et/ou les plans de développement nationaux? Dans la négative, qu'est-ce qui permettrait de faire en sorte que les conclusions de l'EDIC soient mieux intégrées dans le DSRP et/ou les stratégies nationales de développement?**

Points focaux du CI

Les conclusions de l'EDIC sont prises en considération dans le DSRP/les stratégies nationales de développement de 12 PMA grâce à un processus d'intégration continu dans les différents documents de planification et dans les consultations et manifestations connexes. Dans six PMA, ce processus n'a pas encore démarré mais il est sérieusement prévu qu'il le soit dans un proche avenir. Dans trois PMA, cette intégration ne se fait que très partiellement et elle n'a pas lieu du tout dans un PMA.

Facilitateurs des donateurs

Pour cinq DF, il s'agit de travaux en cours, bien avancés dans certains PMA, mais il est trop tôt pour dire si les conclusions de l'EDIC seront intégrées dans les stratégies de développement et pour identifier les liens directs existants. Pour quatre DF, les conclusions ont plutôt été intégrées dans le principal DSRP.

- 5. Comment les conclusions et les priorités de l'EDIC ont-elles été prises en compte dans la politique commerciale internationale de votre pays? Quelles modifications/mesures concrètes avez-vous décidé pour tenir compte des conclusions et des priorités de l'EDIC dans votre cadre de politique commerciale?**

Points focaux du CI

Pour 13 PF, les conclusions de l'EDIC ont sensiblement influencé la formulation de la politique commerciale. Les conclusions de l'EDIC sont maintenant prises en considération par les parties prenantes concernées lorsqu'elles étudient le cadre de la politique commerciale. Pour quatre autres PF, c'est surtout par le biais du DSRP et de la mise en œuvre de la matrice d'action que les priorités de l'EDIC sont prises en compte. Trois PF seulement ont déclaré qu'aucune mesure concrète n'avait été prise.

Facilitateurs des donateurs

Pour deux DF, il est trop tôt pour se prononcer. Pour un facilitateur, l'EDIC facilitera l'ajustement du programme de coopération bilatérale. Pour un autre, il n'a pas été établi d'ordre de priorité dans les conclusions de l'EDIC pour ce qui est de la politique commerciale du pays et il n'existe pas de document concernant la politique commerciale.

- 6. Quelles modifications devraient être apportées, le cas échéant, pour améliorer le processus de l'EDIC?**

Points focaux du CI

Pour améliorer le processus de l'EDIC, différentes idées ont été avancées: huit PF: accroître la participation du pays et associer davantage les agences d'exécution nationales, surtout au début, pour garantir une prise en charge locale; trois PF: renforcer la coordination

entre le gouvernement et les donateurs; deux PF: renforcer la capacité des agences d'exécution nationales; deux PF: améliorer la coordination EDIC/DSRP; deux PF: mettre régulièrement à jour l'EDIC; deux PF: simplifier le processus de l'EDIC et le rendre aussi concret que possible; un PF: associer davantage les six organisations participantes du Cadre intégré.

Facilitateurs des donateurs

Pour améliorer le processus de l'EDIC, les changements suivants ont été suggérés: Trois DF: l'organisation responsable de l'EDIC devrait favoriser plus activement une prise en charge au niveau local, diminuer l'apport des consultants internationaux et faire davantage appel aux compétences et parties prenantes nationales. Un DF: le processus de l'EDIC doit être simplifié. Un DF: les parties prenantes devraient faire preuve d'un engagement global accru à l'égard des conclusions de l'EDIC, précisant à l'intention du gouvernement qu'il ne s'agit pas seulement dans le cadre du CI d'accroître les financements.

D. Consultations avec le secteur privé et la société civile

1. Comment le secteur privé et la société civile ont-ils été associés au processus du CI? Comment et quand leur participation a-t-elle été assurée? À votre avis, cela était-il suffisant?

Points focaux du CI

Pour 22 PF, le secteur privé et la société civile ont été dès le départ associés au processus et ont régulièrement participé à toutes les étapes/activités du CI. Pour quatre seulement, le secteur privé et la société civile n'ont été que partiellement associés au processus par le biais de consultations limitées et ponctuelles: il faut à l'avenir accorder plus d'attention à la question.

Quatre PF ont aussi souligné que la société civile avait été moins étroitement associée que le secteur privé parce qu'elle n'avait pas été convenablement informée et encouragée à prendre part au CI.

Facilitateurs des donateurs

Pour quatre DF, le secteur privé et la société civile ont été associés au processus, bien que de manière irrégulière, et un encouragement était dans certains cas nécessaire. D'après deux DF, leur participation était insuffisante car le CI était trop abstrait pour que le secteur privé y soit véritablement associé. Pour un DF, le secteur privé et la société civile ont été associés au processus mais s'en désintéresseront si les progrès sont lents.

2. Quelles mesures spécifiques avez-vous prises pour expliquer et faire mieux connaître le CI dans le secteur privé et la société civile et encourager ceux-ci à y participer?

Points focaux du CI

Dans 12 PMA, le secteur privé et la société civile ont été régulièrement associés à toutes les étapes du processus et des ateliers et consultations ont été organisés dans l'intention expresse de faire mieux connaître le CI, de même que des activités plus larges de sensibilisation s'adressant à la presse, la radio et la télévision. Dans onze PMA, les mesures spécifiques qui ont été prises se limitaient à des consultations organisées sur une base *ad hoc* mais des efforts plus intensifs devraient être déployés à l'avenir grâce aux ressources accrues des agences d'exécution nationales.

Facilitateurs des donateurs

Trois DF ont indiqué que certaines occasions telles que la préparation de l'EDIC et l'atelier de validation avaient été mises à profit pour mieux faire connaître le CI et accroître l'intérêt qui lui était porté mais que toutes les parties prenantes n'étaient pas encore pleinement sensibilisées au processus. Deux DF ont dit qu'un certain nombre de consultations *ad hoc* et de réunions avaient été organisées pour promouvoir la participation.

3. Quels sont les mécanismes de consultations avec le secteur privé, la société civile et les autres parties prenantes nationales importantes?

Points focaux du CI

Dans 15 PMA, un dialogue régulier a été instauré avec en particulier le Comité directeur national par le biais de groupes de travail et d'une série de consultations thématiques et de débats publics. Dans certains d'entre eux, un forum de consultations formel et permanent a été créé. Dans trois PMA, le mécanisme de consultations se limite à des ateliers et à quelques réunions *ad hoc*. Dans le cas de trois PMA, on estime qu'il faudrait promouvoir davantage et améliorer les consultations avec le secteur privé.

Facilitateurs des donateurs

Pour quatre DF, il n'y a pas de mécanismes spécifiques de consultations en place. Pour un d'entre eux, des consultations sont organisées sur une base *ad hoc*, et pour un autre, un mécanisme est en place mais il n'est pas efficace.

4. Avez-vous des suggestions à faire pour améliorer la participation du secteur privé et/ou de la société civile au CI?

Points focaux du CI

Pour améliorer la participation du secteur privé et de la société civile au CI, les idées ci-après ont été avancées: huit PF: partager d'une manière plus transparente l'information sur le CI et faire œuvre de sensibilisation à la méthodologie, aux avantages, etc. du CI dans le pays, la région et les provinces; six PF: établir un programme de renforcement des capacités/formation dans le contexte du CI à l'intention du secteur privé; trois PF: intégrer le secteur privé au Comité directeur national; un PF: renforcer les agences d'exécution nationales; un PF: associer des membres du Parlement au CI; un PF: associer davantage les six organisations participantes pour soutenir la création d'un environnement plus propice.

Facilitateurs des donateurs

Les suggestions visant à améliorer la participation du secteur privé et de la société civile ont été les suivantes: deux DF: améliorer le dialogue et le partage d'information avec le secteur privé en utilisant une approche et un langage d'entreprise et en montrant des résultats concrets. Un DF: le processus du CI doit être simplifié pour associer le secteur privé.

Les questions des sections E et F ci-après s'appliquent principalement aux pays où l'atelier de validation de l'EDIC a déjà eu lieu

E. Mise en œuvre de la matrice d'action de l'EDIC et du Guichet II du CI

1. A-t-il été facile de transposer la matrice d'action de l'EDIC dans les différents projets d'assistance technique? Dans la négative, quelles ont été les principales contraintes?

Points focaux du CI

Pour dix PF, il a été difficile de transposer l'EDIC dans les projets à cause du manque de ressources humaines et financières et de divers problèmes liés au degré de priorité accordé à l'assistance technique liée au commerce et à la conception des projets. Selon sept PF, le processus a été assez facile grâce surtout au soutien reçu dans le cadre du CI.

Facilitateurs des donateurs

Pour trois DF, la transposition de la matrice d'action dans les projets a été faisable mais l'établissement des priorités a été difficile. Deux autres DF ont dit qu'il était trop tôt pour répondre. Pour un DF, la difficulté consistait à rendre opérationnelle la matrice.

2. Dans quel délai avez-vous pu concevoir et commencer à mettre en œuvre les projets du Guichet II? S'il y a eu des retards, quelle en était la cause?

Points focaux du CI

Presque tous les PF interrogés ont souligné que le processus était lent et prenait du temps. Pour six PF, il a été long et a pris du retard à cause des formalités imposées par le PNUD et des prescriptions concernant la présentation. Pour quatre PF, le processus a duré un an à cause de la lenteur des formalités et de problèmes de coordination avec toutes les parties prenantes. Dans le cas de trois PF, le processus est encore en cours; pour trois autres, il a été retardé à cause de la capacité interne de l'agence d'exécution nationale et pour un PF, à cause de problèmes avec le DF. Dans le cas de deux PMA seulement, le processus n'a pas pris de retard et s'est achevé en six mois environ.

Facilitateurs des donateurs

Pour trois DF, la formulation et le démarrage ont pris du retard à cause d'un manque de fonds et de la lenteur des procédures. Selon deux DF, les retards ont surtout été dus à des problèmes de capacité du côté de l'agence d'exécution nationale. Deux DF ont déclaré qu'il était trop tôt pour répondre.

3. Avez-vous eu besoin d'un soutien pour ce processus (atelier de validation, identification des projets/préparation des documents, etc.)? Comment ce soutien a-t-il été fourni (et par qui)? A-t-il été suffisant, selon vous?

Points focaux du CI

Tous les PF interrogés ont eu besoin d'un soutien pour le processus. Pour 13 d'entre eux, ce soutien a été fourni par le CI mais aurait dû être plus important, en particulier pour la formulation des projets et l'établissement des priorités. Pour deux PF, ce soutien était suffisant.

D'après les réponses, le soutien a été fourni par la Banque mondiale (six), le PNUD (six), le CCI (cinq), les CE (un) et l'USAID (un).

Facilitateurs des donateurs

Les cinq PMA qui ont répondu ont dit que ce soutien était nécessaire. Il a été fourni par le PNUD (trois), DANIDA (un), les CE (un) et le CCI (un).

Veillez faire part de vos observations sur le processus¹¹ suivi par le PNUD pour l'approbation des projets du Guichet II et le décaissement des fonds.

¹¹ Veillez noter que ce processus a été établi par le GTCI/CDCI et non par le PNUD.

Points focaux du CI

La quasi-totalité des PF se sont plaints du processus d'approbation et de décaissement des projets du Guichet II. Pour sept PF, le processus a été lent et a provoqué des retards, les procédures de décaissement suivies par le PNUD étant en particulier lourdes. Quatre autres PF ont été extrêmement critiques à ce sujet, soulignant que le processus était très compliqué et critiquant le PNUD qui était toujours absent des réunions ou qui utilisait des méthodes bureaucratiques et longues, refusait de fournir les informations pertinentes, etc.

Trois PF seulement ont déclaré ne pas avoir eu de problèmes, surtout grâce à l'intervention du Bureau du PNUD à Genève. Un PF a signalé des problèmes de coordination entre le PNUD et le CCI.

Facilitateurs des donateurs

Pour un DF, le processus est trop long, un autre a dit que les projets étaient approuvés par le PNUD sans tenir compte des observations du DF et de l'absence d'agrément de sa part, tandis qu'un DF a jugé le processus aisé.

- 4. Si des projets du Guichet II sont à un stade d'exécution avancé, êtes-vous satisfait de leurs résultats? Une évaluation a-t-elle été effectuée pour déterminer si les objectifs des projets étaient atteints?**

Points focaux du CI

Six PF se sont déclarés satisfaits des résultats des projets du Guichet II, tandis que deux ne sont que partiellement satisfaits. Quatre PF ne sont pas satisfaits, dont deux à cause de problèmes avec le PNUD.

Facilitateurs des donateurs

Un DF a déclaré qu'il était très mécontent et jugeait les projets mal gérés et mal préparés. Un autre a souligné que la mise en œuvre était lente. Un DF a émis l'avis que la surveillance et le suivi du PNUD étaient insuffisants. Un DF s'est déclaré satisfait des progrès réalisés.

- 5. Avez-vous des suggestions à faire sur la façon dont on pourrait améliorer ce processus général ou certains de ses éléments?**

Points focaux du CI

Les suggestions faites pour améliorer la mise en œuvre de la matrice d'action et le Guichet II sont notamment les suivantes: six PF: accroître la participation et les responsabilités des parties prenantes nationales au CI, y compris les provinces et les districts; quatre PF: accroître le soutien financier accordé aux agences d'exécution nationales; trois PF: améliorer les procédures de décaissement; deux PF: renforcer les capacités de l'agence d'exécution nationale; deux PF: le PNUD doit encourager la prise en charge par les pays; un PF: simplifier la présentation des propositions de projets.

Facilitateurs des donateurs

Les suggestions ci-après ont été faites: deux DF: il faut établir une unité nationale de mise en œuvre du CI à part entière. Un DF: une meilleure planification des projets est nécessaire, de même qu'une participation accrue des autres partenaires du CI. Un DF: l'approche est trop axée sur les projets sans être suffisamment intégrée aux autres initiatives.

Un DF: le PNUD devrait appliquer des méthodes de partage de l'information plus transparentes et ne pas se considérer comme le chef de file.

F. Réponse des donateurs et des organisations

- 1. À votre avis, les donateurs et les organisations participant au CI (Banque mondiale, FMI, CNUCED, PNUD, OMC, CCI) ont-ils bien adapté leurs programmes/projets aux priorités identifiées dans l'EDIC? Utilisent-ils maintenant l'EDIC comme base de leurs interventions?**

Points focaux du CI

Pour sept PF, les donateurs et les organisations n'ont pas adapté leurs programmes en fonction des conclusions de l'EDIC et n'utilisent pas l'EDIC dans leur programmation. Dans certains cas, des problèmes de coordination entre donateurs et organisations ont été évoqués. Pour sept PF, les donateurs et les organisations apportent progressivement les ajustements requis mais des efforts sont encore nécessaires surtout dans certains cas. Pour un PF, les donateurs sont les seuls à avoir réagi très positivement et à avoir ajusté en conséquence leurs interventions.

Facilitateurs des donateurs

Pour deux DF, il est trop tôt pour se prononcer mais les perspectives sont très prometteuses. Pour deux DF, il ne semble pas que les donateurs et les organisations connaissent suffisamment le CI et lui accordent la priorité de sorte qu'ils n'utilisent pas l'EDIC pour leurs interventions. Selon un DF, certains donateurs utilisent l'EDIC indirectement: ils ont adapté leurs programmes dans une certaine mesure mais pas beaucoup.

- 2. Le dialogue entre vous-même et les représentants des donateurs dans le pays se déroule-t-il de manière satisfaisante? Combien de fois les rencontrez-vous (par exemple point focal du CI et facilitateur des donateurs, point focal du CI et groupe de donateurs)?**

Points focaux du CI

Pour neuf PF, le dialogue avec le DF est satisfaisant et suivi, des réunions formelles ayant lieu tous les mois, en sus de consultations informelles et de contacts plus fréquents. Pour sept PF, ce dialogue existe mais doit être renforcé et la fréquence des réunions plus régulière.

Facilitateurs des donateurs

Pour quatre DF, le dialogue est suivi, des réunions fréquentes étant organisées, surtout sur une base ponctuelle et, dans l'ensemble, la coopération établie est satisfaisante. Deux DF ont indiqué que les réunions se tenaient tous les deux/trois mois et que la communication s'améliorait. Un DF souhaitait que la communication soit améliorée et régularisée.

- 3. L'EDIC a-t-elle été convenablement intégrée dans les parties pertinentes du DSRP? Veuillez indiquer comment ce processus s'est déroulé.**

Points focaux du CI

Dans neuf PMA, l'EDIC a été intégrée à différents niveaux dans le DSRP grâce à un dialogue suivi et à un processus d'inclusion dans les différents documents de politique

nationale. Dans six PMA, ce processus d'intégration est en cours ou a récemment démarré. Dans un PMA seulement, l'EDIC n'a pas été intégrée.

Facilitateurs des donateurs

Pour cinq DF, cette intégration a commencé depuis plusieurs années et continue. Dans certains cas, des réunions ont été organisées dans le cadre de l'EDIC parallèlement à celles du DSRP puis elles ont été combinées. Pour deux DF, le processus en est encore à un stade très peu avancé mais les intentions et la détermination sont bonnes. Pour un DF, des efforts ont été faits mais ils n'ont pas encore abouti.

4. Dans le cadre de leur propre coordination, les donateurs veillent-ils à ce que des liens appropriés soient établis entre le CI et les objectifs plus généraux en matière de croissance économique?

Points focaux du CI

Pour onze PF, les donateurs établissent des liens entre le CI et les objectifs plus généraux de développement mais selon trois d'entre eux, il faudrait améliorer la coordination interne entre certains donateurs et organisations. Seul un PF pense que des liens appropriés n'ont pas été établis avec le CI.

Facilitateurs des donateurs

D'après quatre DF, les liens appropriés sont en train d'être établis mais avec des degrés d'intérêt et de détermination différents. Pour deux DF, il est trop tôt pour se prononcer. Pour un DF, les donateurs devraient accorder un rang de priorité plus élevé au CI.

5. Êtes-vous satisfait de la coordination actuelle entre les donateurs et/ou les organisations dans leur réponse aux priorités en matière d'assistance technique liée au commerce identifiées dans l'EDIC et sa matrice d'action?

Points focaux du CI

Pour huit PF, la coordination actuelle entre donateurs et organisations s'agissant de répondre à l'EDIC n'est pas satisfaisante et doit faire l'objet d'une plus grande attention. En particulier, certains PF interrogés ont dit que cette coordination n'était pas efficace et que le processus d'établissement des priorités n'était pas clair et en général peu effectif. Par contre, quatre PF pensent que cette coordination est satisfaisante.

Facilitateurs des donateurs

Pour trois DF, cette coordination est médiocre et doit être améliorée. Pour trois autres, il est trop tôt pour se prononcer mais les perspectives semblent bonnes. Un facilitateur a déclaré que la coordination était assurée par le DF avec une faible participation de l'agence d'exécution nationale. Pour un DF, la coordination entre donateurs s'améliore bien que les organisations soient parfois absentes. Un DF s'est plaint que la coopération avec le PNUD ait été très difficile, le DF étant marginalisé et empêché par le PNUD de prendre activement part au processus.

6. Avez-vous des suggestions à faire pour améliorer la réponse des fournisseurs d'assistance technique liée au commerce dans le cadre du CI?

Points focaux du CI

Les suggestions ci-après ont été faites pour améliorer la réponse fournie dans le cadre de l'assistance technique liée au commerce par les partenaires de développement: cinq PF: fournir une assistance supplémentaire pour la formulation, le financement et la mise en œuvre des projets et tenir compte des faiblesses des PMA; deux PF: accroître le flux d'informations du CI, en particulier le nombre des réunions et consultations; un PF: fournir un financement additionnel et prévisible; un PF: préparer des programmes d'assistance technique liée au commerce à long terme; un PF: améliorer la coordination des donateurs.

Facilitateurs des donateurs

Les suggestions ci-après ont été faites: un DF: établir des liens avec le programme de développement du secteur privé; un DF: améliorer la coordination des donateurs et garantir un équilibre satisfaisant entre les activités d'assistance technique liée au commerce à court terme et à long terme. Un DF: améliorer le partage de l'information avec les donateurs dans le pays pour réduire l'écart entre les initiatives multilatérales et les interventions sur le terrain. Un DF: associer étroitement les donateurs même si cela risque de porter atteinte à la prise en charge locale.

G. Autres observations

- 1. Avez-vous d'autres observations à faire sur les questions relatives au fonctionnement du CI dans votre pays qui n'ont pas été abordées ci-dessus? En particulier, y a-t-il des exemples de bonnes pratiques/d'enseignements qui pourraient être utiles dans d'autres pays bénéficiaires du CI?**

Points focaux du CI

En ce qui concerne les autres observations sur l'initiative du CI et son fonctionnement, les idées ci-après ont été formulées: cinq PF: les agences d'exécution nationales doivent être consolidées par des activités de renforcement des capacités et un échange de données d'expériences entre PMA; deux PF: les donateurs et les organisations doivent mieux adapter leur assistance technique liée au commerce à l'EDIC; deux PF: les six organisations participantes du CI doivent toutes être associées davantage au CCI, sur un pied d'égalité; un PF: il faut de plus en plus encourager le recours à l'expertise locale; un PF: dans le cadre du CI, il convient d'accorder plus d'attention aux projets du côté de l'offre qui profitent aux pauvres; un PF: les parties prenantes nationales s'occupant du DSRP doivent être associées plus étroitement; un PF: il faut accroître le soutien financier au CI; un PF: les PMA ne doivent pas être obligés de recourir au programme d'exécution nationale du PNUD pour les projets du CI; un PF: il faut renforcer les liens entre le CI et l'Aide pour le commerce pour garantir le financement.

Facilitateurs des donateurs

En ce qui concerne les autres observations sur le fonctionnement du CI, un DF a suggéré qu'avant la tenue de l'atelier de validation, une déclaration des donateurs faite par le DF soit distribuée aux parties prenantes et que le financement du Cadre intégré renforcé soit acheminé par le biais d'un fonds d'acceptation spéciale local associant plusieurs donateurs. Un DF a proposé d'accroître le partage de données d'expériences entre les PMA pour tirer les enseignements des réussites et de développer le lien entre le CI et l'Aide pour le commerce. Selon un DF, Genève doit s'employer davantage à sensibiliser les donateurs et les organisations qui se trouvent dans le pays aux questions commerciales. Un DF a souligné la nécessité de renforcer les compétences du personnel de l'unité nationale du CI.