



Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement

Distr.
GENERALE

TD/B/WP/103
3 octobre 1997

Original : ANGLAIS/FRANCAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT

Groupe de travail du plan à moyen terme
et du budget-programme
Trentième session
Genève, 8 décembre 1997 (seconde partie)

RAPPORT D'EVALUATION DU PROGRAMME TRAINFORTRADE

Préparé par Jean-Emile Denis *

*Professeur, Faculté des sciences économiques et sociales, Département d'économie commerciale et industrielle, Université de Genève.

Table des matières

	<u>Paragraphe</u> s
Introduction	1- 3
I. HISTORIQUE ET VUE D'ENSEMBLE DU PROGRAMME	
A. Matériel pédagogique	9-10
B. Activités de formation de formateurs	11
C. Formation directe	12
D. Déploiement international	13-21
E. Formations diplômantes	22
II. EVALUATION	
A. Concept et design	25-27
B. Avantages comparatifs et conditions de leur réalisation	28-39
C. Production de matériel pédagogique	40-45
D. Relations du programme avec d'autres entités	46-55
E. Pérennité	56-59
F. Développement d'un réseau international	60-62
G. Formations diplômantes	63-64
H. Formation de formateurs et formation directe	65
I. Evaluation d'ensemble	66
III. RECOMMANDATIONS	
A. Au plan de la stratégie de formation TRAINFORTRADE	67
B. Au plan de la mise en oeuvre	67

Annexes

- Annexe I. Méthodologie
Annexe II. Mandat

Introduction

1. Il fut décidé lors de la vingt-sixième session du Groupe de travail du plan à moyen terme et du budget-programme que le programme TRAINFORTRADE ferait l'objet d'une évaluation et que celle-ci serait effectuée par un consultant indépendant agissant sous la tutelle méthodologique de l'Unité de planification et d'évaluation des programmes (PPAU).
2. Cette étude, effectuée de juin à septembre 1997, a pour objet d'évaluer la pertinence du concept TRAINFORTRADE et la portée de ce programme compte tenu des ressources dont il a bénéficié, d'analyser les relations entre TRAINFORTRADE et les autres programmes auxquels il s'apparente, d'évaluer son potentiel de pérennité et de formuler des recommandations sur la base des expériences menées depuis son lancement.
3. La méthodologie adoptée, en accord avec PPAU, est présentée dans l'annexe I. Les termes de référence détaillés sont inclus dans l'annexe II.

I. HISTORIQUE ET VUE D'ENSEMBLE DU PROGRAMME

4. TRAINFORTRADE, dont la création remonte à 1990, a pour mission de développer les compétences des pays en développement dans le domaine du commerce international. A ce titre, le programme a entrepris la réalisation de projets ayant fait l'objet de 1990 à 1996 de 23 financements distincts s'élevant au total à 7 258 000 dollars, soit approximativement un million de dollars par an. Ceci représente à peu près 5 % de l'ensemble des financements reçus par la CNUCED au titre de la coopération technique pour l'ensemble de la période. Les financements obtenus ont dépassé le million de dollars en 1991, 1992 et 1995. Ils s'élevaient en 1996 à 572 000 \$ et devraient dépasser 1 500 000 \$ en 1997.
5. Ces fonds proviennent, pour 86 % d'entre eux, de quatre sources : de l'Union européenne (39 %), du Luxembourg (21 %), de la France (14 %) et du PNUD (12 %). Ils ont été utilisés pour des projets interrégionaux (41 %), régionaux ou subrégionaux (55 % : Afrique; Asie/Pacifique; Caraïbes; Amérique centrale; pays arabes) et dans une très faible mesure pour des projets nationaux (4 % : Philippines; Roumanie).
6. La participation féminine aux différents projets a été soutenue : de l'ordre de 20 % dans les actions de conception de cours, de 30 % pour celles de formation de formateurs et, pour ce qui est de la formation directe, très variable d'un pays à l'autre avec une moyenne d'ensemble de l'ordre de 20 %.
7. Les pays les moins développés sont bien représentés parmi les pays desservis par les programmes de TRAINFORTRADE en particulier sur le continent africain. Au total 25 % des pays moins développés ont bénéficié des activités de TRAINFORTRADE sous une forme ou sous une autre, dont une forte proportion de pays très sévèrement endettés.
8. Les activités entreprises ont été de cinq ordres : la production de matériel pédagogique; la formation de formateurs; la formation directe; le développement d'un réseau international; la préparation de formations diplômantes.

A. Matériel pédagogique

9. Des ensembles pédagogiques ont été élaborés dans les domaines suivants :

- commerce avec le marché unique de l'Union européenne;
- diplomatie du commerce international (le nouveau cadre multilatéral);
- commerce et environnement;
- produits de base : marchés des futures et des options;
- produits de base : marchés physiques;
- politique de concurrence et pratiques commerciales restrictives;
- efficacité commerciale;
- assurance et gestion des risques du transport maritime.

10. A ces documents s'ajoutent plusieurs guides pédagogiques (pour la formation des concepteurs de cours, pour la formation des gestionnaires et pour celle des dirigeants de cours). Ainsi donc, huit ensembles pédagogiques ont été produits sur divers aspects de la politique commerciale, des opérations du commerce international et du transport ainsi que quatre documents sur l'ingénierie pédagogique. Ces documents ont fait l'objet de nombreuses traductions, adaptations à des contextes nationaux ou régionaux particuliers et mises à jour.

B. Activités de formation de formateurs

11. Au nombre de celles-ci on retrouve des activités de développement de cours et de formation de formateurs. Au total près de 200 personnes ont bénéficié de l'une ou de plusieurs de ces activités.

C. Formation directe

12. La consolidation des statistiques contenues dans les divers rapports d'activités du programme révèle que de 1992 à avril 1997 à peu près 2 000 personnes ont participé à des séminaires ou ateliers. Il est probable que ce chiffre mériterait d'être corrigé à la hausse étant donné que certaines activités ont pu être organisées directement par les centres régionaux ou nationaux sans que pour autant la direction du programme en ait été avisée.

D. Déploiement international

13. La direction de TRAINFORTRADE s'est efforcée dès le début du programme de constituer un réseau de centres nationaux et régionaux dans les pays en développement, auquel s'ajouteraient des centres d'excellence dans les pays industrialisés. Les activités du programme sont succinctement résumées ci-dessous.

14. **Centres régionaux et nationaux.** Des activités ont eu lieu en Amérique centrale, en Asie et dans le Pacifique, dans les Caraïbes et en Afrique ainsi qu'au Maghreb.

TRAINFORTRADE/Amérique centrale

15. On retrouve à l'origine de ce projet un financement de la Commission des Communautés européennes. Un centre est créé à San José au Costa Rica en 1991 auquel participent diverses entités gouvernementales ou privées ainsi que l'université du Costa Rica. Un expert régional, un coordinateur régional ainsi que cinq coordinateurs régionaux sont nommés. Un autre centre est aussi créé en 1993 à San Salvador à la "University of Central America", qui travaillera avec la chambre de commerce de l'Etat. Une étude analysant les besoins du Costa Rica est entreprise simultanément dès la création du centre, celle-ci devant servir de modèle à des études similaires à réaliser par chacun des cinq coordinateurs nationaux. Celles-ci le seront dès 1994. Des activités d'adaptation de cours TRAINFORTRADE et de formation ont lieu à partir de 1992. Au Costa Rica, deux institutions associées au projet connaissent des difficultés et ne peuvent assumer leurs engagements financiers. Le projet initial sera révisé en 1994, l'accent étant alors placé sur la diffusion des cours existants. Le projet fut évalué en 1995.

TRAINFORTRADE/Asie du Sud-Est et région du Pacifique

16. Un projet qui recouvre huit pays de l'Asie du Sud-Est est financé dès 1992 par le Luxembourg. Il est prévu, lors d'une deuxième phase, d'y inclure certains Etats insulaires du Pacifique. Un centre est créé en 1992 à Kuala Lumpur avec la participation de la chambre de commerce et d'industrie de la Malaisie, de l'université Utara, d'un centre de facilitation du commerce (National Trade Facilitation Resource Center) ainsi que le l'Institut malaisien d'assurances (Malaysian Insurance Institute). Un expert est dépêché à Kuala Lumpur pour une période de deux ans afin de développer et superviser ce centre. Diverses activités de formation de formateurs et de diffusion de cours auront lieu en 1993/1994.

17. Dans la région du Pacifique un projet sera mis en oeuvre en 1995 avec la "University of South Pacific". Une analyse des besoins sera effectuée en mai-juin de la même année et un conseiller local sera recruté en novembre. Des activités de formation et de diffusion seront assurées dès mars 1996. Ce projet fut évalué en 1996.

TRAINFORTRADE/Maghreb

18. Les activités préparatoires au lancement d'un centre débutent en 1992 et un expert régional est recruté en 1993. Des institutions sont désignées pour constituer des centres régionaux ou nationaux : en Algérie, l'Institut supérieur de gestion et de planification et l'Ecole supérieure d'administration et de gestion et, en Tunisie, l'Institut supérieur de gestion, l'Ecole supérieure de commerce, l'Institut des hautes écoles commerciales et la faculté des sciences économiques de l'université de Tunis. Un expert sera dépêché à Tunis pour une période de deux ans. Des activités de formation de formateurs et de formation directe seront effectuées de 1994 à 1996.

TRAINFORTRADE/Caraïbe

19. Un projet sera approuvé en 1994 visant à développer une capacité régionale de formation avec la participation du Sir Arthur Lewis Community College. Une analyse des besoins de formation et la mise au point des divers enseignements figurent au nombre des activités envisagées. Des cours de formation et de dissémination seront dispensés dès 1994. L'analyse des besoins sera réalisée durant cette même année par deux experts locaux selon l'approche méthodologique TRAINFORTRADE. Un autre projet de formation est engagé pour les îles francophones dès 1994 en collaboration avec une haute école de Fort de France et l'université des Antilles et de la Guyane.

TRAINFORTRADE/Afrique

20. Diverses activités de formation ont eu lieu en Afrique francophone, lusophone ainsi qu'en Afrique australe dès 1994. Plusieurs institutions (universitaires, à vocation économique publiques ou privées) ont assumé la mise en oeuvre de programmes de formation. En Afrique de l'Ouest, une institution à Dakar est pressentie pour devenir le Centre régional pour l'Afrique occidentale.

21. **Centres d'excellence.** Dès l'origine du programme, TRAINFORTRADE s'est efforcé à plusieurs reprises d'associer au réseau diverses institutions tant en Europe qu'en Amérique du Nord. Jusqu'à maintenant, une seule institution s'est engagée dans cette perspective par la préparation d'un ensemble pédagogique sur la gestion de l'information commerciale.

E. Formations diplômantes

22. TRAINFORTRADE a aussi envisagé de créer un ou plusieurs diplômes devant être décernés aux participants ayant suivi ses enseignements (formation directe ou formation de formateurs). Ce projet ne s'est pas encore concrétisé.

II. EVALUATION

23. Bien qu'en opération depuis sept ans, TRAINFORTRADE n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation externe. Deux projets spécifiques TRAINFORTRADE l'ont été, l'un en Amérique centrale et l'autre dans le Pacifique. Il est utile de rappeler les principales conclusions de ces rapports. Dans le premier rapport, il est fait état des difficultés institutionnelles, administratives, financières et de coordination que rencontra le projet, mais qui sont jugées surmontables, ainsi que de la nécessité de mettre l'accent à l'avenir sur une meilleure évaluation des besoins de formation. Pour ce qui est du second projet, d'une durée de 30 mois, ayant débuté en février 1995 et étant évalué 20 mois plus tard, l'évaluation conclut que les objectifs fixés ne pourront pas être atteints dans les délais impartis. En particulier, le nombre de concepteurs de cours, de formateurs, d'ensembles pédagogiques et de praticiens formés sera très limité, voire inexistant dans certains cas. Les difficultés rencontrées sont principalement attribuées à :

1) Une évaluation erronée des capacités de formation dans la région, bien que deux consultants aient été chargés de la définition des besoins et des capacités de formation;

2) Des carences lors de la mise en oeuvre du projet, à la fois au niveau des compétences requises sur le terrain et au niveau de la gestion du projet à Genève.

24. Le rapport conclut sur la faible probabilité de poursuite du projet à terme et recommande de se rabattre sur des objectifs plus modestes à l'avenir, tel le lancement d'un nombre limité de cours. Bien que l'intérêt engendré par le projet auprès des parties concernées sur le terrain soit très élevé, la conclusion générale se dégageant du rapport est que le projet est loin d'être un succès, en grande part parce qu'il fut trop ambitieux et ne fut pas géré de manière satisfaisante.

A. Concept et design

25. Depuis 1992 la CNUCED met l'accent dans ses déclarations officielles sur la nécessité de promouvoir le développement des ressources humaines. L'initiative TRAINFORTRADE s'inscrit parfaitement dans cette logique. La CNUCED, dans l'esprit de Carthagène et de Midrand, a opté pour l'adoption de mesures visant à s'appuyer sur le processus de mondialisation de l'économie, au bénéfice des pays en voie de développement. Parmi ces mesures figure le renforcement des capacités de formation dans le domaine du commerce international. Là encore, TRAINFORTRADE constitue un instrument de concrétisation de ces aspirations tout à fait approprié. Sachant que TRAINFORTRADE fut conçu dès 1989, on pourrait presque le qualifier de visionnaire tant il concorde avec des objectifs qui seront officiellement formulés par la suite par la CNUCED.

26. Le concept lui-même est bien articulé. Il se propose de mettre l'accent sur l'appui donné à des institutions existantes de haut niveau dans les pays en voie de développement, dans des domaines où la CNUCED dispose d'avantages comparatifs. Ambitieux, le programme envisage la création d'un réseau international dans lequel les compétences s'échangeraient tant dans le sens nord-nord que dans le sens sud-sud. Le succès du projet dépendra donc en fin de compte, non pas de la légitimité du concept, qui lui est acquise, mais de l'efficacité de son exécution.

27. Celle-ci relève à son tour de la conjonction d'un certain nombre de conditions, en particulier : les avantages comparatifs en matière de coopération technique de la CNUCED; la réceptivité des pays donateurs; celle des pays bénéficiaires; le choix des institutions de formation tant dans les pays en voie de développement que dans les pays industrialisés; la capacité de l'équipe centrale à Genève de gérer efficacement les projets.

B. Avantages comparatifs et conditions de leur réalisation

28. L'objet n'est pas ici de refaire l'inventaire détaillé des avantages comparatifs de la CNUCED mais plutôt de retenir ceux qui sont plus particulièrement évoqués tant par les donateurs que par les bénéficiaires lors des entrevues qui furent réalisées à Genève et dans les pays visités.

29. Le premier avantage comparatif fréquemment mentionné se rapporte au fait que la CNUCED est définitivement identifiée comme l'institution multilatérale amie par excellence des pays en développement dont la mission incontestable

est celle de la promotion de leurs intérêts en matière de commerce international. Le deuxième se rapporte à son potentiel d'analyse. En effet, la CNUCED est bien connue pour ses travaux, notamment sur les produits de base, l'efficacité du commerce, le transport maritime, l'analyse des politiques de développement économique en général et l'interprétation du nouvel ordre commercial suite à la conclusion du Cycle de l'Uruguay.

30. Lorsque l'on interroge les répondants sur les éventuels concurrents de la CNUCED, ceux-ci ont bien de la difficulté à avancer les noms d'autres institutions, celui du CCI (CNUCED/OMC) revenant toutefois le plus fréquemment. A noter toutefois que la compétence distinctive de la CNUCED ne semble pas se situer, pour les répondants, dans la formation proprement dite bien qu'à l'occasion les divers programmes de formation de la CNUCED soient avancés comme des évidences de compétence dans ce domaine.

31. **La réceptivité des pays donateurs.** Les donateurs furent rapidement acquis à la formule TRAINFORTRADE. Ils furent convaincus de l'intérêt qu'elle présentait pour les pays en voie de développement d'autant plus que pour beaucoup d'entre eux ce programme s'inscrivait dans l'esprit de la nouvelle donne, conséquence du phénomène de la mondialisation. Les apports financiers furent rapides, substantiels et répétés, du moins dans les premières années.

32. Les entretiens réalisés auprès de quelques donateurs (représentant 64 % des fonds reçus) donnent une indication de l'évolution de leurs attitudes à l'égard du programme. Le concept TRAINFORTRADE continue, dans l'ensemble, à recueillir leur adhésion. Cependant, les aléas qu'a connus le programme au niveau de sa mise en oeuvre entraînent désormais certaines réserves contrariant les perspectives de financement en provenance de plusieurs d'entre eux.

33. **La réceptivité des pays bénéficiaires.** Ils souhaitent vivement continuer de bénéficier à l'avenir du programme. Celui-ci répond à leurs besoins et attentes. Ils perçoivent la nécessité de s'intégrer au commerce mondial et reconnaissent leurs insuffisances en matière de formation dans le domaine du commerce international. Les besoins sont considérables et, si modestes soient ils en comparaison, les services proposés TRAINFORTRADE sont très appréciés.

34. Cela dit, le programme n'est pas sans susciter quelques réserves. Si le concept et le contenu semblent adéquats, les réalisations laissent certains insatisfaits. Les critiques portent sur la gestion du programme (transparence, communication, protocole, suivi) et le manque de pérennité des actions entreprises.

35. **Le choix des institutions.** Les divers documents émis par la direction du programme insistent sur l'importance d'une sélection judicieuse des institutions d'accueil dans les pays en voie de développement. Elles sont censées être des institutions de haut niveau auxquelles TRAINFORTRADE apportera des ensembles pédagogiques et un "savoir-former" qui leur permettra de contribuer de manière substantielle et durable au développement des compétences de leur pays, dans leur région et, éventuellement, dans le cadre du réseau international que TRAINFORTRADE s'est donné comme objectif de mettre en place.

36. Il s'avère cependant que dans trop de cas les institutions sélectionnées par TRAINFORTRADE dans les pays en développement, notamment celles assurant la coordination des activités, ne sauraient être reconnues comme des institutions de haut niveau. On peut se demander pourquoi il en est ainsi. Une raison serait la pénurie d'institutions de haut niveau dans certains pays en développement. Une autre pourrait être que des institutions établies et jouissant d'une bonne réputation sont exigeantes et que les propositions de TRAINFORTRADE ne les satisferaient pas, ne serait-ce qu'en termes financiers.

37. La difficulté de trouver des partenaires de qualité est encore plus évidente lorsqu'il s'agit d'étendre le réseau dans les pays industrialisés et d'établir des centres d'excellence susceptibles de contribuer à l'élaboration de nouveaux ensembles ou de nouvelles formules pédagogiques. Les rapports d'activité de TRAINFORTRADE font état, année après année, des efforts consentis pour l'adjonction de nouveaux partenaires tant en Europe qu'en Amérique du Nord. Les difficultés rencontrées dans ce domaine laisseraient à penser que les offres présentées par TRAINFORTRADE ne sont pas assez attirantes pour séduire les institutions les plus réputées. Enfin, il serait à craindre qu'une sélection trop peu rigoureuse n'éloigne définitivement des partenaires potentiels de haut niveau ne souhaitant pas être amalgamés à des institutions de moindre réputation.

38. **La capacité de l'équipe centrale.** A l'heure actuelle, l'équipe de Trainfortrade à Genève ne comprend que deux postes dont l'un financés très récemment grâce aux marges de contribution aux charges fixes (auparavant, le programme était financé par les projets eux-mêmes). Même si dans le passé le programme a pu compter sur la présence de collaborateurs financés et fournis par certains donateurs, la situation du programme a néanmoins toujours été plutôt précaire. La politique de la CNUCED, selon laquelle les nouveaux programmes doivent faire leur preuve avant d'émarger au budget régulier, peut expliquer cette situation. Cela dit, force est bien de conclure que le programme n'a pas disposé de ressources humaines suffisantes pour pouvoir gérer tous ses projets dans des conditions favorables, en égard aux objectifs qu'il s'était fixés.

39. La gestion du programme implique sa promotion auprès des donateurs et des bénéficiaires ainsi qu'au sein de la CNUCED, l'élaboration des projets, leur négociation avec toutes les parties en cause et leur administration. En plus de ces responsabilités, le coordinateur du programme participe aussi à des actions pédagogiques. Il n'est donc pas surprenant que, lors des entretiens tenus avec des représentants des pays bénéficiaires et donateurs, des critiques aient été formulées : l'information ne transitait pas de manière satisfaisante (ni par les circuits officiels requis) et le suivi des projets laissait fortement à désirer.

C. Production de matériel pédagogique

40. L'inventaire des réalisations du programme énumérées plus haut est, au plan quantitatif, tout à fait satisfaisant. Les bénéficiaires font état d'un matériel de bonne qualité, nécessitant à l'occasion des adaptations aux spécificités nationales et régionales. S'il y a critiques, elles proviennent d'experts, contestant le bien fondé de tel ou tel aspect des ensembles pédagogiques plutôt que des formateurs ou des participants aux séminaires qui

- remarquent ces experts - n'ont pas les compétences requises pour pouvoir évaluer pleinement la qualité des contenus. TRAINFORTRADE a entrepris un effort considérable de transposition pédagogique de matières que la technicité et le jargon rendaient inaccessibles au plus grand nombre.

41. Les utilisateurs s'entendent à reconnaître que la CNUCED met à leur disposition certains renseignements et certains ensembles pédagogiques quasiment introuvables ailleurs. Cette contribution de la CNUCED au partage et à l'avancement des connaissances dans le domaine du commerce international et des pays en développement est finalement très appréciée par ces derniers.

42. Il faut souligner aussi les efforts de TRAINFORTRADE pour favoriser leur utilisation par voie électronique. Les résultats sont encore modestes mais non négligeables. A l'heure actuelle, à peu près 30 à 40 % du matériel pédagogique est disponible sur disquettes. TRAINFORTRADE est en mesure de s'adapter aux exigences de l'ère de la formation à l'aide des médias électroniques.

43. Dans la mesure où l'analyse constitue l'une des missions fondamentales de la CNUCED, les perspectives de nouvelles initiatives de nature pédagogique qui peuvent en résulter sont nombreuses. Selon diverses estimations, les activités de formation et de dissémination d'informations produites par la CNUCED correspondraient déjà à 10-20 % des dépenses au titre de la coopération technique. Il est probable que le potentiel de production de matériel pédagogique proprement dit pourrait être substantiellement accru.

44. Il faut noter toutefois que jusqu'à maintenant TRAINFORTRADE n'a pas bénéficié pleinement de ce bassin de compétences internes. Il est paradoxal que la participation des experts de la CNUCED à l'élaboration des ensembles pédagogiques du programme soit restée très modeste, de l'ordre de 10 à 30 % d'après certains avis.

45. Ne traiter de la portée pédagogique du programme qu'en s'en référant aux supports écrits ou électroniques ne serait pas rendre justice à l'action pédagogique du programme dans son ensemble. Les enseignements s'appuient sur une méthodologie originale et efficace allant de la formation à la conception de cours, à la formation directe en passant par la formation de formateurs. Le concept implicite de "cours clé en mains", misant sur l'interactivité et le partage des expériences et des compétences nord-sud et sud-sud, constitue une formule qui connaît un succès incontestable.

D. Relations du programme avec d'autres entités

46. **Au sein de la CNUCED.** TRAINFORTRADE a naturellement cultivé d'étroites relations avec la plupart des divisions qui la composent, ne serait-ce que parce que ces divisions ont été, à l'occasion, des fournisseurs d'expertise pour les activités de TRAINFORTRADE ou, à l'inverse, des utilisateurs de ses services (comme les pôles commerciaux par exemple).

47. Il faut néanmoins souligner que la place du programme dans l'organisation a fait jusqu'à maintenant l'objet d'une certaine ambiguïté. Durant les six premières années de son existence, TRAINFORTRADE relevait directement de la direction de la CNUCED. Il passait il y a un an dans une division et, il y a à peine quelques mois, dans une autre, en conformité

d'ailleurs avec la déclaration de Midrand. C'est dans cette dernière division que son potentiel pourrait le mieux s'affirmer puisqu'elle comprend déjà d'autres programmes à forte vocation pédagogique ainsi qu'une unité composée de plusieurs spécialistes de la formation.

48. Un autre facteur entre aussi en ligne de compte. Des activités de formation sont entreprises dans toutes les divisions, indépendamment de celles assurées par TRAINFORTRADE, y compris sur des thèmes couverts par ce programme. Il y a donc, du moins dans une modeste mesure, une certaine concurrence affectant l'implication des experts dans des activités de formation internes aux divisions ou celles gérées par TRAINFORTRADE.

49. **A l'extérieur de la CNUCED.** Les relations entre la CNUCED et d'autres organisations sont très nombreuses et variées, comme en témoigne un inventaire particulièrement exhaustif réalisé récemment par celle-la. Cette évaluation n'a pas pour objet d'analyser ces relations en détail. Par contre, puisqu'il s'agit ici de formation dans le domaine du commerce international, il y a lieu de traiter plus attentivement de la question des relations entre TRAINFORTRADE et le CCI où les activités de formation sont traditionnellement importantes.

50. En principe, les champs d'activité des deux institutions sont différents : à la CNUCED, l'assistance en matière de formulation de la politique commerciale et, au CCI, l'assistance en ce qui concerne la promotion du commerce international. En pratique, une distinction claire et nette entre la politique et la promotion est toutefois difficile à préserver.

51. Pour certains, la duplication des activités à la CNUCED et au CCI ne serait pas justifiée, étant donné que les objectifs poursuivis ou que les audiences cibles ne sont pas les mêmes et donc qu'une matière ne saurait être avantageusement présentée d'une manière identique par les deux institutions. Cet argument a une certaine valeur, limitée toutefois, puisque lorsque l'on compare les documents produits par les deux institutions sur un même sujet on observe de telles similarités dans le contenu qu'il faut bien en conclure que certains éléments de base, liés aux réglementations, aux pratiques ou aux institutions peuvent faire l'objet d'une présentation "standardisée", en partie du moins.

52. Pour l'évaluateur, la duplication de certains efforts de formation relève toutefois plus de causes historiques et contextuelles que de la démarcation incertaine entre politique et promotion. Dans les deux cas, les activités de formation se sont diversifiées considérablement depuis le début de cette décennie suite à une véritable explosion des demandes de formation résultant de la mondialisation de l'économie. Il était inévitable que les deux institutions s'engagent dans des domaines de formation similaires. Seule une étroite collaboration, dans les faits, aurait pu favoriser des spécialisations plus distinctes et plus complémentaires. A ce titre, des concertations procédant tout d'abord par un exercice d'identification des ressources internes de chaque partenaire, comme celles qui eurent lieu récemment entre la CNUCED et le CCI, constituent des initiatives très positives méritant d'être généralisées à l'avenir.

53. Un autre facteur contribue aussi à un certain chevauchement des rôles : celui des publics ciblés par les activités de formation. Dans les deux cas mentionnés ces audiences sont fort diversifiées. Elles incluent des artisans des politiques commerciales, des représentants des corps intermédiaires publics ou privés ainsi que des praticiens du commerce international. Dans les deux cas, ajoutons-le, si l'insistance est mise sur la formation de formateurs et le développement des capacités de formation, une part importante des efforts est en fait dirigée vers la formation directe. De cette multiplicité de cibles ne peut donc résulter qu'une certaine similarité des approches pédagogiques.

54. Faut-il alors adopter des mesures drastiques pour garantir à l'avenir la différenciation des rôles ? Dans l'immédiat, certainement pas. Il ne serait bénéfique ni pour les institutions en cause ni pour les donateurs ou les bénéficiaires d'imposer des limites territoriales en matière de formation, d'autant plus que les réussites ne se situent pas toujours dans les institutions où l'on s'attendrait à les trouver. Comme il a été relevé plus haut, des efforts sérieux ont été consentis au cours des dernières années, voire des derniers mois, pour parvenir à une meilleure coordination et collaboration entre les deux institutions. C'est la démarche à suivre, d'abord aux plus haut niveaux hiérarchiques, à charge pour ceux-ci de répercuter dans leur organisation respective des directives visant à assurer une plus grande harmonisation des activités de formation.

55. D'emblée, certains champs d'action coopérative méritent d'être privilégiés, en particulier dans les domaines suivants :

1. L'analyse des besoins et des capacités de formation réalisée sur une base nationale ou régionale où, là encore, des initiatives ont déjà été prises et mériteraient d'être généralisées;

2. Les thématiques de formation où il apparaît qu'une plus grande attention devrait être accordée de part et d'autre aux travaux réalisés dans le domaine de la diplomatie internationale, du commerce et de l'environnement et dans celui de la gestion des risques;

3. Les méthodes pédagogiques pour lesquelles les deux institutions devraient s'efforcer de mieux partager leurs expériences puisqu'elles font face toutes les deux aux mêmes défis, notamment en matière de méthodologie de formation des formateurs, de méthode des cas, de multimédia et de formation à distance.

E. Pérennité

56. L'un des principaux objectifs de TRAINFORTRADE est de renforcer de manière durable les institutions sélectionnées dans les pays en développement. A cet égard, le bilan est des plus modestes. On constate en effet que ces institutions ne sont pas devenues dans leur pays et dans leur région les pôles de compétence que le programme envisageait. Pourtant, dans tous les cas ou presque, les actions TRAINFORTRADE ont suscité un grand intérêt et connu un certain succès. Une fois que les projets sont terminés, les activités de formation sont abandonnées ou diminuent considérablement,

les formateurs formés dans le cadre du programme se dispersent et la dissémination d'informations en provenance de Genève cesse pratiquement.

57. A quoi cela est-il dû ? A trois causes principales. La première cause relève de la sélection de ces institutions dès le début des projets. Bien que le programme se targue de procéder à une évaluation rigoureuse des besoins et des capacités dès la phase de conception, il apparaît que le choix des institutions partenaires relève d'un certain opportunisme et que les partenaires retenus ne satisfont pas toujours aux conditions requises : compétence, réputation, potentiel de développement motivation, etc.

58. En second lieu, la faiblesse des moyens mis en oeuvre ne permet pas d'atteindre les objectifs très ambitieux que se fixe le programme. La plupart des projets portent sur des montants plutôt modestes (typiquement 400 000 \$ répartis sur trois ans). Dans l'ensemble, à la CNUCED, la part des budgets dépensée hors Genève est de l'ordre de 40 % en matière de coopération technique (selon l'Administration centrale). Les moyens mis directement à la disposition des institutions sont donc en général très restreints et de courte durée. Il n'est donc pas surprenant que les résultats en matière de renforcement des institutions d'accueil soient limités.

59. Enfin, il faut rappeler que de tels projets exigent de la part de l'unité coordinatrice à Genève une attention considérable pour leur gestion et leur suivi. Les moyens dont disposait TRAINFORTRADE ont été nettement insuffisants, en égard aux objectifs annoncés.

F. Développement d'un réseau international

60. La documentation produite par TRAINFORTRADE fait état d'un réseau "... coordonné par l'équipe centrale à Genève en collaboration avec des institutions de formation..." en Asie du Sud-Est, pour les pays insulaires du Pacifique, pour les pays du Maghreb, pour les Caraïbes ainsi qu'en Afrique subsaharienne. A ces institutions à vocation régionale et nationale est censé s'adjoindre un autre réseau constitué de centres d'excellence chargés de contribuer à l'innovation pédagogique par la production de nouveaux ensembles pédagogiques et le recours "... à des moyens informatiques et télématiques modernes afin de fournir éventuellement la formation à distance...".

61. De nombreuses institutions ont effectivement bénéficié du programme TRAINFORTRADE depuis sa création. Cependant, comme on l'a vu plus haut, la fréquence des actions de formation a beaucoup baissé dès que les projets ont été terminés et les liens entre les institutions à vocation de coordination régionale et nationale se sont considérablement réduits, dans toutes les régions concernées ou demeurent embryonnaires dans les régions récemment touchées par le programme. La notion de réseau mondial évoquée dans la documentation émanant du programme suggère une continuité dans les relations interinstitutions largement supérieure à celle existant effectivement.

62. Quant aux centres d'excellence, une seule institution a été pressentie jusqu'à maintenant. La création d'autres centres en Europe et en Amérique du Nord annoncée depuis plusieurs années ne s'est toujours pas matérialisée.

L'ambiguïté de la mission attendue de ces centres et la modestie des moyens proposés sont sans doute les principales raisons du manque d'enthousiasme manifesté pour un tel projet.

G. Formations diplômantes

63. Dès 1992, TRAINFORTRADE a envisagé la mise sur pied de plusieurs types de diplôme (pour des formations avant carrière, de deuxième et de troisième cycle, ainsi que pour des formations en cours de carrière). L'intention était de faire assumer aux centres d'excellence la responsabilité de gérer ces diplômes. Le réseau des centres d'excellence n'étant toujours pas en place, ce projet n'a évidemment pu être exécuté.

64. Il est à craindre que la complexité d'une telle entreprise n'ait pas été entièrement perçue par TRAINFORTRADE, pas plus d'ailleurs que l'ampleur des ressources requises pour en assurer le succès. Il faut souligner néanmoins que la création de ce genre de diplômes rencontrerait un vif intérêt dans de nombreux pays en développement.

H. Formation de formateurs et formation directe

65. Les estimations présentées plus haut concernant le nombre de formateurs préparés par TRAINFORTRADE ainsi que le nombre de participants aux séminaires ou cours animés par ces formateurs indiquent que - en termes quantitatifs du moins - les résultats sont très modestes (200 formateurs et 2 000 participants à des activités de formation directe en sept ans). Force est alors de conclure que les efforts déployés par TRAINFORTRADE sont insuffisants en comparaison des objectifs annoncés dans les rapports annuels et les plans de travail qui y sont évoqués. De bons formateurs auront été néanmoins formés dans de nombreux pays et de bons séminaires ou cours y auront été dispensés.

I. Evaluation d'ensemble

66. Disposant presque avant l'heure d'une excellente formule répondant à de véritables besoins, TRAINFORTRADE possédait beaucoup d'atouts pour se transformer en franc succès. Sept ans plus tard, le bilan est beaucoup plus nuancé. Certes, plusieurs ensembles pédagogiques de qualité ont été constitués et TRAINFORTRADE a laissé sa marque dans de nombreux pays et dans plusieurs régions. Malgré tout, les résultats ne sont pas à la mesure des objectifs fixés et des attentes. TRAINFORTRADE souffre désormais de voir sa crédibilité entamée par la non réalisation des objectifs fixés, par des carences de gestion et de suivi et par une incapacité à assurer la pérennité de ses actions. Ce syndrome se traduit parfois par une certaine "fatigue des donateurs" et par des décrochages préoccupants. La réputation du programme devra être rehaussée par la mise en oeuvre de mesures correctives appropriées.

III. RECOMMANDATIONS

67. Les déclarations officielles de la CNUCED témoignent avec vigueur d'une intention d'accentuer son action dans le domaine de l'assistance aux pays en voie de développement en matière de formation au commerce international. Le programme TRAINFORTRADE constitue un vecteur original et une formule qui peut être performante à condition qu'elle soit mise en oeuvre de manière

appropriée. Les déboires passés ne les remettent pas en cause. La CNUCED devrait, par conséquent, s'efforcer d'adopter les mesures nécessaires à son succès futur à partir d'objectifs plus réalistes que par le passé. Ce qui implique :

A. Au plan de la stratégie de formation TRAINFORTRADE

1. Un ciblage plus restreint. Le programme est trop ambitieux, à moins que des ressources considérables ne lui soit accordées, ce qui est peu probable dans le court et moyen terme. Il faut en réduire l'ampleur en limitant le nombre de pays/régions bénéficiaires. Le nombre des ensembles pédagogiques administrés par TRAINFORTRADE devrait être lui aussi réduit et mieux refléter les compétences propres et distinctives de la CNUCED. TRAINFORTRADE devra donc, dans un premier temps, examiner de manière critique ses différents produits afin de n'en retenir que les meilleurs. En toute logique, ce choix devrait refléter une plus grande adéquation aux compétences présentes dans la division où il se situe maintenant.

2. Une capitalisation accrue des compétences complémentaires offertes par d'autres institutions. Il faut tout particulièrement retenir à ce titre les actions conjointes, le partage d'informations et de savoir-faire d'ingénierie pédagogique avec le CCI, dont l'une des missions principales est le renforcement des ressources humaines en matière de commerce international dans les pays en voie de développement.

3. Une programmation par étages des activités. Les plans de création de centres régionaux et d'excellence devraient être corrigés à la baisse. Ils devraient être limités à quelques centres régionaux seulement (deux ou trois au maximum) et à un seul centre d'excellence, sélectionnés avec rigueur et pour une période d'essai de trois ans avant que d'autres centres leur soient ajoutés.

4. Formations diplômantes. Il serait préférable de remettre à plus tard la création de diplômes avec le label TRAINFORTRADE, sauf en ce qui concerne les formateurs ayant transité par le centre d'excellence pilote qui sera retenu et les personnes qui auront bénéficié des formations offertes par les centres régionaux.

5. Insistance sur les nouveaux moyens de formation. La mission de TRAINFORTRADE est d'assister tous les pays en voie de développement dont les plus démunis. Les ressources feront toujours défaut avec un mandat aussi considérable. TRAINFORTRADE devrait donc accélérer ses investissements dans la mise en oeuvre de moyens pédagogiques modernes (électroniques, formation à distance) pour répondre à ce défi. Le programme dispose de prémices favorables mais insuffisantes pour le mener à bien seul, et des partenariats devront être envisagés avec des institutions publiques ou privées appropriées pour chaque type et secteur d'activité. A cet égard, comme il est mentionné précédemment, le partage d'expériences avec le CCI devrait être encouragé.

B. Au plan de la mise en oeuvre de cette stratégie

6. Le renforcement de l'assise du programme au sein de la CNUCED. Deux mesures devraient être envisagées à ce titre. La première est d'ordre

général. Elle viserait à renforcer au sein de la CNUCED et dans l'esprit de Midrand l'intégration des activités de formation à celles d'analyse et de renseignement, ce qui ne pourrait que favoriser le développement d'un programme comme TRAINFORTRADE. La seconde aurait pour objet l'organisation du programme lui même. Il y aurait lieu de constituer une véritable équipe de direction du programme comprenant le coordinateur auquel seraient associés de plein droit les représentants des divisions spécifiques de la CNUCED impliquées dans le programme.

7. Des ressources accrues. Les déboires du programme sont imputables, en partie, au manque de ressources dont a souffert l'équipe centrale, insuffisance que tant les donateurs que les bénéficiaires ont relevée en maintes occasions. Dans la limite des directives affectant l'allocation des ressources, la CNUCED devrait s'assurer qu'un minimum de personnel émargeant au budget régulier soit affecté, ne serait-ce que partiellement, à la gestion du programme.

8. Un monitoring plus systématique. Les dysfonctions relevées dans ce rapport auraient été détectées plus tôt et des mesures correctives auraient pu être apportées plus rapidement si le programme avait fait l'objet d'une évaluation aussitôt après la phase de lancement (c'est-à-dire en 1993 ou 1994). Il serait donc recommandé de procéder à l'avenir à des évaluations périodiques plus fréquentes.

Annexe I

METHODOLOGIE

1. L'étude s'est déroulée en trois phases. Dans un premier temps, le consultant a analysé la documentation pertinente du programme et des entretiens ont eu lieu avec le personnel de la CNUCED et des représentants des missions permanentes à Genève (pays donateurs et pays bénéficiaires).
2. Dans la mesure du possible, les données sur lesquelles se fondent les analyses contenues dans le rapport sont tirées de documents officiels de la CNUCED ou de documents internes fournis par l'Administration centrale. Toutes les données factuelles contenues dans ce rapport ont été discutées avec le coordinateur du programme TRAINFORTRADE. Pour raison de temps, la méthode de collecte de données envisagée dans les termes de référence a dû être modifiée, en accord avec PPAU.
3. La deuxième phase a consisté en trois missions, l'une auprès de l'un des plus importants donateurs et les deux autres dans deux pays où les activités TRAINFORTRADE avaient été substantielles et où il était possible de constituer une bonne base de données sur le déroulement des projets et sur leur suivi. Pour ces deux pays, la méthode de collecte adoptée a été celle des entretiens de groupe (focus group). A ces entretiens ont participé d'anciens coordinateurs, formateurs et représentants de hautes écoles ou universités et d'organismes chargés directement ou indirectement de la promotion ou de la facilitation du commerce international. Ces discussions de groupe ont été précédées ou suivies par des entretiens individuels avec plusieurs répondants.
4. Lors de la troisième phase, des entretiens ont été organisés à Genève afin de poursuivre la validation des hypothèses émises antérieurement et pour compléter les renseignements recueillis.
5. En dernier lieu, les données du rapport et ses principales conclusions ont été soumises aux principaux intéressés à la CNUCED et des modifications leur ont été apportées lorsque le consultant l'a jugé opportun.
6. Ce dernier remercie toutes les personnes rencontrées pour avoir bien voulu répondre avec bonne volonté aux questions qui leur furent posées. Il remercie tout particulièrement l'Unité de planification et d'évaluation des programmes (PPAU) pour son accueil des plus courtois et pour un soutien très efficace dans l'organisation du travail, des rendez-vous, ainsi que dans la collecte des documents et des renseignements.
7. Le consultant tient à souligner qu'il est seul responsable des conclusions et des recommandations contenues dans ce rapport et qu'elles ont été formulées en toute indépendance.

Annexe II**MANDAT****Etude approfondie du Programme TRAINFORTRADE****I. Considérations générales**

1. TRAINFORTRADE est un programme d'assistance technique dont le principal objectif est la mise en valeur des ressources humaines des pays en développement dans le domaine du commerce extérieur et des services liés au commerce. Ses principes de base sont les suivants : a) la formation est plus efficace si elle est dispensée à l'échelon national et/ou sous-régional; b) la coopération entre pays et la mise en commun des moyens de formation par les établissements de formation réduit les coûts et permet de maintenir des normes internationales de haut niveau. Il est axé sur : i) le renforcement des établissements qualifiés existants; ii) la conception et la production d'ensembles pédagogiques de haute qualité; iii) la formation des formateurs; iv) la création d'un réseau de coopération entre les établissements de formation pour l'échange d'information, de matériels pédagogiques et de formateurs.

2. L'exécution du programme TRAINFORTRADE a commencé en 1990 par une phase expérimentale centrée sur la mise au point d'ensembles pédagogiques, la diffusion de cours, la formation de formateurs et le lancement d'un réseau mondial d'établissements de formation dans les pays ou les régions en développement. Le Programme a été financé presque exclusivement au moyen de ressources extrabudgétaires, bilatérales ainsi que multilatérales. Les ensembles pédagogiques qui ont été mis au point portent sur des domaines comme le commerce des produits de base, la politique commerciale et la politique de concurrence, le développement du secteur des services, l'efficacité commerciale et la promotion des exportations en coopération avec le Centre du commerce international CNUCED/OMC. Bien qu'aucun critère ni mécanisme formel d'affiliation n'ait été institué, il a été créé un réseau TRAINFORTRADE comprenant des membres de pays développés et de pays en développement.

II. But et portée générale de l'étude

3. La présente étude est entreprise conformément à la conclusion adoptée à sa vingt-quatrième session par le Groupe de travail du plan à moyen terme et du budget-programme qui a demandé une "*étude approfondie*" sur un programme de coopération technique "*pour permettre au Groupe de mieux évaluer ce programme, de faire des recommandations et de contribuer au renforcement de l'avantage comparatif de la CNUCED*". A sa vingt-sixième session, le Groupe de travail a choisi le programme TRAINFORTRADE.

4. L'étude sera *thématique* et portera essentiellement sur la pertinence, l'efficacité et les effets réels ou éventuels du Programme - dans la mesure où ce dernier a été lancé il y a quelques années seulement - qui seront examinés dans l'optique des objectifs principaux de TRAINFORTRADE.

III. Domaines d'étude

5. Il conviendrait :

1) d'examiner si la conception du Programme permet d'atteindre les objectifs généraux de TRAINFORTRADE, de passer brièvement en revue, à cette occasion, les avantages comparatifs de la CNUCED en la matière et de mettre en évidence les facteurs qui peuvent avoir entravé ou facilité la réalisation de ces objectifs;

2) d'analyser les résultats et les effets (éventuels) du Programme compte tenu de l'opinion des bénéficiaires, des donateurs et des établissements partenaires de déterminer la qualité des matériels produits dans le cadre du Programme;

3) de noter tous enseignements utiles pouvant être tirés de l'exécution et de résultats des projets, compte tenu particulièrement de leurs effets éventuels sur le renforcement des institutions tant au niveau national qu'au niveau sous-régional;

4) d'étudier les relations entre ce programme et d'autres programmes connexes (existant au sein de la CNUCED et ailleurs, par exemple dans le cadre du CCI) en vue de définir l'orientation générale souhaitable du Programme et de créer des synergies;

5) d'évaluer les moyens dont l'équipe dispose actuellement pour diffuser le Programme et d'apprécier la viabilité de ce dernier en fonction des ressources disponibles;

6) de s'ouvrir sur l'avenir et, en se fondant sur l'expérience acquise en réalisant les projets, de faire des recommandations qui portent en particulier sur les besoins de ressources, la corrélation entre les autres programmes de la CNUCED et TRAINFORTRADE ainsi que la contribution de ces programmes à TRAINFORTRADE et les ajustements d'ordre institutionnel appropriés en vue d'accroître encore l'avantage comparatif de la CNUCED eu égard à la mise en valeur des ressources humaines dans le domaine du commerce extérieur et des services liés au commerce.

IV. Equipe et rapport d'évaluation

6. L'étude approfondie sera réalisée par un consultant indépendant qui se conformera aux indications méthodologiques de l'Unité de planification et d'évaluation des programmes (PPAU). Elle tiendra compte des conclusions des évaluations de certains projets TRAINFORTRADE. Le consultant, en accord avec la PPAU, élaborera un questionnaire qui sera envoyé à des centres TRAINFORTRADE représentatifs choisis à cet effet en vue d'obtenir des données additionnelles d'ordre qualitatif et quantitatif. Des visites sur place seront effectuées s'il y a lieu.

7. L'étude sera réalisée entre la mi-juin et la mi-septembre 1997, ce qui correspond à six semaines de travail à plein temps. Le rapport ne devra pas dépasser la taille d'un document normal de la CNUCED (16 pages au maximum en

simple interligne), accompagné d'une annexe donnant des renseignements complémentaires.

8. Le rapport du consultant sera présenté au Groupe de travail du Plan à moyen terme et du budget programme. La PPAU, qui assurera la coordination, communiquera au Groupe de travail toutes observations que le secrétariat de la CNUCED pourrait souhaiter formuler sur ce rapport.
