



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/50/9
TD/B/WP/168
27 août 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Groupe de travail du plan à moyen terme
et du budget-programme

Quarante et unième session

Genève, 15-19 septembre 2003

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS

Note du secrétariat de la CNUCED

1. Le présent document a été établi en application de la décision 472 (XLIX) du Conseil, dans laquelle le secrétariat a été prié d'établir une note «sur une stratégie possible de renforcement des capacités pour examen à une session ultérieure du Groupe de travail».
2. Dans ses conclusions concertées de mai 2003, le Groupe de travail a pris note «de l'information fournie par le secrétariat dans le document TD/B/WP/161 et du fait qu'un nouveau projet de stratégie de coopération technique de la CNUCED sera établi et présenté au Groupe de travail à sa quarante et unième session, pour examen par les États membres».
3. Le projet de stratégie de coopération technique est présenté dans le document TD/B/50/7-TD/B/WP/167, en date du 11 août 2003.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
Introduction	4
A. Définitions du renforcement/développement des capacités: éléments d'un cadre conceptuel de la CNUCED pour le développement des capacités.....	5
B. Objectifs de la CNUCED en matière de développement des capacités	7
C Comment assurer le développement des capacités: les instruments de la CNUCED.....	11
D. Besoins en matière de développement des capacités spécifiques aux PMA	22
Observations finales et recommandations	24

Résumé

L'an dernier, diverses initiatives ont été prises concernant les objectifs de renforcement des capacités qui sont au cœur du programme de coopération technique de la CNUCED. Outre les décisions du Conseil du commerce et du développement et les consultations tenues avec les États membres, l'évaluation du renforcement des capacités réalisée par des évaluateurs indépendants en juin 2002 mentionnait la nécessité d'une approche intégrée de la conception des programmes de renforcement des capacités. Cette préoccupation coïncide avec les discussions en cours au sein de nombreuses institutions de développement quant à la qualité, l'impact et la viabilité de la coopération technique, ainsi que l'identification des capacités nécessaires aux pays en développement pour atteindre les objectifs de développement. Dans la présente note, le secrétariat s'efforcera d'appliquer ce concept aux activités de la CNUCED afin de définir un cadre cohérent pour la conduite des activités de coopération technique.

Trois questions fondamentales sont abordées ici: Que signifie appliquer les idées de développement des capacités aux activités de la CNUCED concernant le commerce et le développement? Quelle est la finalité du développement des capacités que poursuit la CNUCED? Et comment obtient-on ce développement des capacités?

La présente note contient des exemples des activités en cours de la CNUCED et donne une indication des approches qui pourraient être envisagées pour accroître l'efficacité des travaux futurs de la CNUCED. En particulier, des approches de plus en plus intégrées sont suggérées dans trois grandes directions: a) articulation plus étroite et plus systématique entre les travaux de recherche de la CNUCED et les activités de développement des capacités, notamment en vue d'accroître les capacités endogènes de recherche et de formation des bénéficiaires; b) renforcement des synergies au sein des divisions et entre les divisions en vue de faire ressortir les liens entre différents aspects du commerce, de l'investissement et des politiques de développement connexes; et c) utilisation de différents moyens et instruments, par exemple, formation, téléenseignement, réseaux, renforcement institutionnel, diffusion, selon les thèmes et les objectifs des différentes activités de développement des capacités. Ces recommandations visent à stimuler les consultations entre donateurs, bénéficiaires et secrétariat de la CNUCED sur l'action future à mener.

Introduction

4. Depuis la dernière décennie, la question du renforcement des capacités - ou développement des capacités¹ - est devenue un thème fondamental des politiques de développement. L'importance du développement des capacités pour le commerce et l'investissement en tant qu'élément distinct de l'ensemble des activités internationales en faveur du développement augmente parallèlement à la multiplication des accords de commerce et d'investissement eu égard à leurs incidences sur l'économie nationale de tous les pays. On se rend de plus en plus compte du rôle que le développement des capacités concernant les questions de commerce et de développement joue dans la formation des mentalités, l'élaboration des approches et des décisions. Nous comprenons que mettre en place les «bonnes» conditions et politiques économiques, par exemple concernant l'investissement, les instruments monétaires ou le régime tarifaire, est un préalable à la croissance et au développement; *nous commençons à comprendre que les initiatives visant à renforcer les capacités locales d'exécuter les politiques de développement doivent-elles aussi être les «bonnes» si l'on veut atteindre les objectifs de développement*². Déterminer *quelle* capacité doit être développée, et *comment* cela doit se faire est aussi important que les divers thèmes qui font le contenu des questions de commerce et de développement.

5. Le contenu et les modalités du développement des capacités concernant le commerce, l'investissement et les domaines connexes sont déterminés par l'évolution profonde des institutions nationales, bilatérales et multilatérales de développement. Plus le renforcement des capacités concernant le commerce influe sur le comportement économique des pays bénéficiaires, plus il imposera des normes de qualité élevées pour la coopération fournie. Il est essentiel pour la CNUCED de renforcer son rôle en matière de développement des capacités et de se préparer à l'évolution future de son contenu et de ses modalités. À cet égard, il est important de définir le cadre conceptuel de la contribution de la CNUCED au développement des capacités: c'est le sujet de la section A.

6. L'évolution des questions de commerce et de développement est le point de départ de la présente note. La contribution de la CNUCED au développement des capacités est le reflet de ces questions, et elle évolue en conséquence. L'évolution du rôle de la CNUCED en la matière renvoie aux questions de savoir quelle capacité il faut développer, et comment le faire, c'est-à-dire, d'un côté la finalité des initiatives de la CNUCED en matière de développement des capacités, sur la base de ses mandats (sect. B), et de l'autre, les instruments qui répondent aux objectifs de développement des capacités de la CNUCED dans les domaines thématiques considérés (sect. C). La section D est plus spécifiquement axée sur les besoins de développement des capacités des pays les moins avancés (PMA) en matière de commerce et de développement. Enfin, le document se conclut sur quelques observations finales et recommandations concernant les éléments utiles à l'élaboration d'une nouvelle stratégie de coopération technique de la CNUCED.

¹ Dans la présente note, nous aurions tendance à préférer l'expression «développement des capacités». Toutefois, pour des raisons pratiques, les expressions «développement des capacités» et «renforcement des capacités» sont utilisées de façon quasiment interchangeable.

² K. Malik, *Development, Trade Liberalization and Integration*, 19 novembre 2002, www.netamericas.net/documents.

7. Le présent document fait partie d'un processus d'analyse des activités de renforcement/développement des capacités menées par la CNUCED, qui s'inscrit dans le contexte d'un plus large processus visant à faire du développement des capacités un objectif central de la stratégie de coopération technique de la CNUCED en vue d'en renforcer l'impact, l'efficacité et l'efficience³.

**A. Définitions du renforcement/développement des capacités:
éléments d'un cadre conceptuel de la CNUCED
pour le développement des capacités**

8. Le vocabulaire de l'aide au développement évolue parallèlement aux mentalités qui façonnent les politiques de développement: nous sommes aujourd'hui relativement loin des notions qui sous-tendaient «l'assistance technique» des années 60 et 70. Les cadres conceptuels et les outils de l'aide au développement sont en permanence adaptés à des normes et à des objectifs supérieurs. Il y a une dizaine d'années, la notion de «renforcement des capacités» était l'objectif ultime de toute aide au développement. Aujourd'hui, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et d'autres institutions de développement⁴ utilisent l'expression «développement des capacités» plutôt que celle de renforcement des capacités. Pour le PNUD, le concept de développement des capacités a un point de départ différent, car il est axé sur les capacités locales et les besoins locaux existants. *Le développement des capacités est «une démarche endogène qui s'appuie sur les capacités et les atouts existants», et «la capacité des individus, des institutions et des sociétés de remplir des fonctions, de résoudre des problèmes et de se fixer et d'atteindre des objectifs»⁵*. C'est un processus impliquant une mise en valeur des ressources humaines combinée à de plus fortes institutions, et trois catégories interdépendantes de capacités: capacités individuelles, capacités institutionnelles et capacités sociétales⁶. Du point de vue de la CNUCED, il est à noter que ces trois catégories sont particulièrement intéressantes pour les activités relatives aux politiques en matière de commerce, d'investissement et de développement.

³ Dans ce contexte, il faut notamment mentionner: a) l'évaluation des activités de coopération technique de la CNUCED relatives au renforcement des capacités, réalisée par une équipe d'évaluation indépendante en juin 2002; b) les consultations avec des membres du Groupe de travail en novembre 2002 et février 2003; c) la décision 472 (XLIX) du Conseil, «Examen des activités de coopération technique de la CNUCED»; d) la note du secrétariat de la CNUCED sur la coopération technique (TD/B/WP/161), du 5 mai 2003; et e) le mémorandum du Secrétaire général sur le renforcement des capacités, du 15 avril 2003, renvoyant spécifiquement à la recommandation 4 de l'évaluation: «... adopter une approche intégrée plutôt que de procéder par activités isolées, en ce qui concerne la conception des programmes de renforcement des capacités». Des consultations informelles ont eu lieu avec des représentants de pays développés et de pays en développement, des fonctionnaires du PNUD et de la Banque mondiale, des experts indépendants et des chercheurs et universitaires, ainsi qu'avec des fonctionnaires de la CNUCED.

⁴ *Infra*, encadré 1.

⁵ S. Fukuda-Parr, C. Lopes, K. Malik (éd.), *Les capacités pour le développement*, PNUD, New York, 2003, p. 9 et 20 (de la version anglaise).

⁶ Voir le paragraphe 19.

Encadré 1. Quelques éléments communs au renforcement et au développement des capacités

Toutes les institutions de développement semblent convenir qu'il est plus important de développer des capacités qui engendreront des changements endogènes que d'induire des changements de l'extérieur. Toutes conviennent également que plus le contenu du développement des capacités a trait à des questions d'orientation, plus ce développement est difficile, délicat, complexe et axé sur le long terme. On trouvera à la suite quelques exemples de définition:

- Résolution 53/92 de l'Assemblée générale des Nations Unies (décembre 1998): «renforcer les moyens nationaux, notamment en ce qui concerne la formulation des politiques et des programmes, la gestion du développement, la planification, la mise en œuvre, la coordination, le suivi et l'examen»;
- Institut de la Banque mondiale: «pour que l'aide au développement donne des résultats durables, les pays doivent être capables d'élaborer et d'exécuter leurs propres stratégies de développement - et d'en évaluer les résultats. La capacité d'élaborer et d'exécuter une stratégie de développement dépend, à son tour, de la capacité d'avoir accès à de multiples sources de connaissances et d'adapter les connaissances acquises aux conditions locales» (*WB Institute News*, février 2003);
- Department for International Development du Royaume-Uni: «le renforcement des capacités liées au commerce devrait s'inscrire dans le contexte de stratégies commerciales spécifiquement nationales, intégrées aux stratégies nationales de développement. Les donateurs et les institutions doivent apprendre et s'appliquer à suivre les meilleures pratiques en matière d'assistance dans ce domaine» (*DFID Tradematters Briefing*, mars 2003);
- Agence canadienne de développement international (ACDI): «le développement des capacités est le processus par lequel des individus, des groupes et des sociétés dans les pays en développement accroissent leur capacité d'identifier et de surmonter les difficultés du développement dans une perspective à long terme»;
- CAD/OCDE: le développement des capacités est «un processus endogène, auquel les partenaires de la coopération pour le développement peuvent contribuer».

9. Les études consacrées au renforcement/développement des capacités liées au commerce sont bien moins nombreuses que les réflexions plus générales sur le développement des capacités en tant que tel. Un effort systématique a cependant été réalisé par le Comité d'aide au développement de l'OCDE⁷, qui a placé le processus d'élaboration des politiques commerciales au centre du renforcement des capacités liées au commerce, résumé comme suit: a) collaboration pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de développement des échanges intégrée dans une stratégie nationale plus vaste de développement; b) renforcement des politiques et des institutions commerciales en tant que moyen de réformer les régimes d'importation, d'accroître

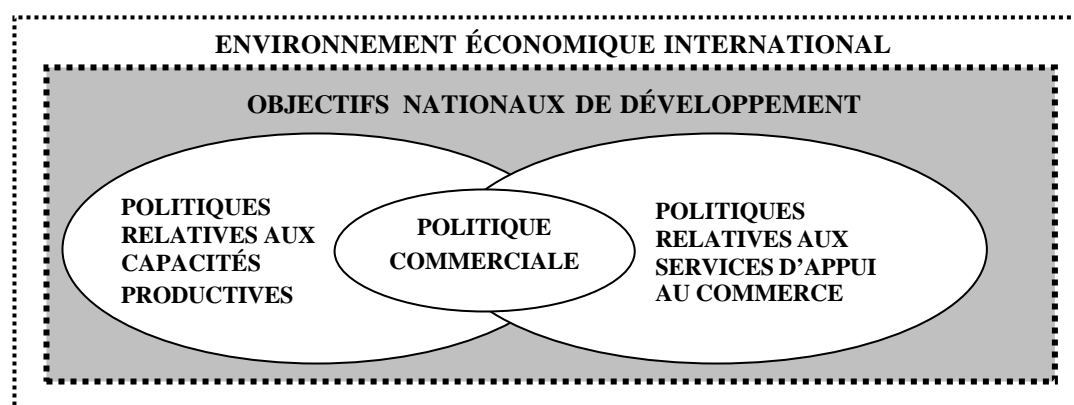
⁷ Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, *Les lignes directrices du CAD - Renforcer les capacités commerciales au service du développement*, 2001.

le volume et la valeur ajoutée des exportations, de diversifier les produits et les marchés d'exportation, et d'augmenter l'investissement étranger créateur d'emplois et d'exportations; et c) participation aux institutions, aux négociations et aux processus qui façonnent la politique nationale dans le domaine du commerce et les règles et pratiques du commerce international, et exploitation des avantages qu'ils procurent.

10. Par ailleurs, le cadre conceptuel de la CNUCED doit être replacé dans le contexte des objectifs de développement du Millénaire: non seulement l'objectif 1 relatif à la réduction de la pauvreté, mais aussi - et particulièrement - l'objectif 8 relatif à un «partenariat mondial». C'est le seul objectif où l'environnement économique international est spécifiquement évoqué; il implique donc de nombreux facteurs extérieurs qui ne sont pas présents, ou qui ne sont pas aussi pertinents, dans d'autres objectifs de développement du Millénaire axés sur les politiques nationales. Les interactions entre la politique commerciale et les stratégies de lutte contre la pauvreté s'inscrivent dans le contexte de la réalisation des objectifs 1 et 8. Il faut réfléchir au type de capacité qui est nécessaire pour que les politiques commerciales soutiennent les stratégies de réduction de la pauvreté, et au rôle que devrait jouer la CNUCED pour répondre à ce besoin.

B. Objectifs de la CNUCED en matière de développement des capacités

11. Compte tenu de tous les éléments susmentionnés et conformément à son mandat, la CNUCED entend par développement des capacités le renforcement des capacités endogènes des pays en développement de formuler, d'appliquer et d'évaluer leurs propres politiques pour: a) le développement et la diversification de leur secteur productif national; b) la conception et l'exécution de politiques de commerce et d'investissement et de stratégies de négociation; et c) le développement de services d'appui au commerce, dans le cadre de leurs objectifs de développement et en tenant compte de l'évolution de l'environnement économique international. Le rôle de la CNUCED est de fournir aux actuels et futurs décideurs et responsables dans les pays en développement les instruments dont ils ont besoin pour poursuivre de telles politiques nationales. Les objectifs de développement du Millénaire définissent la finalité globale des activités de la CNUCED en matière de développement des capacités -, à savoir la réduction de la pauvreté, en particulier dans les PMA.



12. Dans chacun de ces trois domaines interdépendants, on peut distinguer plusieurs besoins en matière de développement des capacités: formation, recherche, élaboration et mise en œuvre d'une législation et d'une réglementation intérieures, cadre institutionnel, développement des entreprises et compétitivité, transfert de technologie, participation de la société civile et

formation de consensus, etc. Conformément à son mandat, la CNUCED s'emploie à développer les capacités dans ces trois domaines, en répondant à divers besoins de différentes façons. D'autres institutions bilatérales et multilatérales de développement fournissent une assistance dans un seul des trois domaines, ou sur certains aspects spécifiques, parfois avec un seul et unique instrument (la formation, par exemple), ou avec un seul centre d'intérêt (l'application des règles commerciales, par exemple). L'avantage comparatif de la CNUCED réside dans son approche globale des politiques de commerce et de développement, illustrée par le large éventail thématique de ses travaux et la diversité de ses modalités d'appui au développement des capacités.

13. Les liens entre les trois domaines sont complexes et ont des incidences directes sur la façon dont le développement des capacités est conçu et exécuté. Par «liens», nous entendons une diversité de liaisons, relations et causalités qui apparaissent dans les processus exécutif et législatif et dans les activités économiques. La «carte du développement des capacités dans les domaines de compétence de la CNUCED» (voir plus loin) explicite le contenu et les liens entre ces domaines en montrant, du point de vue de la CNUCED, quels sont les éléments fondamentaux de chaque domaine. Ce schéma n'est bien sûr pas exhaustif: des politiques sociales telles que la législation du travail, les stratégies de réduction de la pauvreté et les politiques éducatives et culturelles devraient y être ajoutées. Chacun de ces trois domaines d'action implique différents besoins et instruments de développement des capacités: les besoins pour une promotion efficace des exportations, par exemple, sont différents des compétences juridiques nécessaires pour pouvoir utiliser les mécanismes de règlement des différends existant dans les domaines du commerce, de l'investissement et de la propriété intellectuelle. De même, pour participer effectivement au processus d'élaboration des règles commerciales, ou pour négocier un accord d'investissement compatible avec des objectifs de compétitivité, il faut des compétences à la fois économiques et juridiques qui ne sont pas celles qui sont requises pour le fonctionnement d'un système efficace de gestion de la dette. Déterminer la façon dont un régime commercial influe sur la pauvreté implique des outils analytiques et une capacité de planification qui ne correspondent pas à ceux qui sont nécessaires pour comprendre les interactions entre propriété intellectuelle et transfert de technologie, par exemple. *La capacité globale d'élaborer et d'exécuter une politique nationale de commerce et de développement cohérente passe par une prise en considération de tous les éléments de cette carte, et l'idéal serait qu'un pays développe ses propres capacités simultanément pour tous ces éléments.*

14. La carte indique quelles institutions possèdent des compétences pour développer les capacités dans chaque domaine - sans prétendre présenter une liste exhaustive. Cela donne un aperçu du type de coopération interinstitutions qui peut être requis dans chaque cas, ainsi que des différentes unités et divisions de la CNUCED qui sont ou qui peuvent être impliquées et doivent travailler ensemble sur un tel ou tel thème. *La cohérence interne aussi bien qu'externe qui est l'objectif fondamental des activités de développement des capacités devrait reposer, d'emblée, sur les liens organiques qui existent entre les divers domaines d'action indiqués sur la carte.* D'un point de vue opérationnel, les liens entre les différents éléments de la carte font que lors de la conception d'un projet, la première étape devrait être de déterminer quelle capacité doit être développée en fonction de la nature du ou des domaines visés; il faudrait ensuite déterminer quels domaines doivent être pris en considération pour garantir des résultats durables et globaux; et il faudrait enfin déterminer quelles institutions ou quelles divisions/unités de la CNUCED peuvent fournir des compétences complémentaires, avec les instruments correspondant aux objectifs de développement des capacités. (La question des instruments appropriés est abordée

dans la section C.) *Cela ne signifie pas que toutes les activités de la CNUCED en matière de développement des capacités doivent - ou devraient - être élargies.* Mais il est important de ne pas oublier que si l'objectif d'une initiative est de renforcer les capacités dans un domaine, il faut alors, à tout le moins, avoir conscience des liens qui existent avec d'autres domaines, au moment de la conception de cette initiative.

Carte du développement des capacités dans les domaines de compétence de la CNUCED



¹ Principales institutions s'occupant du développement des capacités dans ce domaine.

² Ces listes ne sont pas exhaustives, elles ne fournissent que quelques exemples des domaines de compétence et de coopération technique de la CNUCED.

³ Cette catégorie est appelée ici «Politiques liées au commerce» dans la mesure où elle montre la récente extension des traditionnelles questions commerciales - mais la CNUCED travaille sur tous ces thèmes depuis les années 70. Cette «carte» n'est qu'une synthèse destinée à faciliter la visualisation des liens et des chevauchements entre les différents domaines d'action.

15. Quelques activités en cours ont pour objectif de créer une capacité intégrée - et englobent donc plusieurs domaines. Un exemple en est le cours de formation de la CNUCED sur les grands problèmes économiques internationaux (par. 166 du Plan d'action de Bangkok), dont le programme couvre tous les grands domaines de travail du secrétariat. D'autres programmes et projets - le JITAP et le cadre intégré, notamment - reposent également sur des approches intégrées couvrant plusieurs domaines d'action. À une échelle différente, les activités BIOTRADE visent à intégrer les aspects commerciaux, environnementaux et sociaux de la biodiversité. Des «programmes intégrés» sur la facilitation du commerce sont actuellement exécutés par la CNUCED, qui permettent de regrouper tous les aspects et instruments nécessaires à la maîtrise des besoins dans ce domaine. Le Groupe d'étude sur le développement durable du tourisme repose sur une approche analogue. Un nouveau programme intégré sur le renforcement des capacités pour le commerce et l'investissement à l'intention des pays d'Afrique subsaharienne est actuellement élaboré par la CNUCED, en collaboration avec le PNUD, le secrétariat de la CEA/UA et trois centres de recherche de pays en développement. D'autres thèmes qui font déjà partie des travaux de la CNUCED et qui deviendront de plus en plus visibles dans les futures demandes d'aide au développement des capacités, comprennent, par exemple les interactions entre concurrence et commerce des services; les interactions entre commerce, investissement et flux culturels; les incidences des progrès de la science et de la technologie sur les règles régissant le commerce et la protection de l'environnement; les implications des accords commerciaux régionaux pour la coordination des politiques macroéconomiques; le rôle de l'énergie dans les politiques de commerce et d'investissement; etc. *La collaboration entre institutions, entre divisions et entre unités, conduisant à des initiatives intégrées de développement des capacités, s'intensifiera dans les futures activités de la CNUCED en tant que réaction naturelle à l'évolution des problèmes et thèmes internationaux.*

Encadré 2. Exemples d'activités de la CNUCED visant à renforcer les capacités de recherche et de formation de pays en développement

- Le programme relatif à la négociation d'accords d'investissement vise à transférer à des universités de pays en développement la capacité de formation nécessaire pour permettre à des formateurs locaux d'assurer progressivement eux-mêmes la formation.
- Le projet CNUCED/PNUD pour le Viet Nam a pour objet d'aider des universitaires vietnamiens à adapter le matériel de formation de la CNUCED relatif aux négociations commerciales, afin qu'ils puissent mener eux-mêmes leurs propres activités de formation.
- L'Université de Campinas (Brésil) a lancé un cours de troisième cycle sur la «diplomatie économique», qui est l'adaptation et la diffusion par des professeurs brésiliens du cours de la CNUCED sur les grands problèmes économiques internationaux.
- Entre 2001 et 2003, un projet TRAINFORTRADE pour le Bénin, le Burkina Faso et le Mali a permis de former 300 agents économiques et 28 formateurs dans les domaines du commerce et de l'environnement, du droit de la concurrence, du commerce et de la logistique.

16. Tout comme le contenu des questions de commerce et de développement, le contenu des activités de développement des capacités dans les domaines de compétence de la CNUCED doit évoluer, pour passer de thèmes «anciens» ou «traditionnels» aux «nouveaux» thèmes imposés par la dynamique de la réalité. Quel type de capacité sera nécessaire à l'avenir pour répondre aux besoins du système économique international de demain? Pouvons-nous prévoir les thèmes de commerce et de développement qui seront une priorité pour la prochaine génération de décideurs dans les pays en développement? Sommes-nous sûrs que les modalités de renforcement des capacités en matière de commerce et de développement que nous utilisons aujourd'hui seront efficaces pour répondre aux besoins futurs? Ces questions n'ont rien de théorique, car le processus de développement des capacités est un processus à long terme. Un impératif fondamental pour la conception d'une stratégie de développement des capacités est de tenir compte de l'évolution de l'environnement international et national. Cela signifie: a) intégrer autant que possible, dans le champ des activités de développement des capacités, les domaines potentiels de nouvelles connaissances se rapportant aux thèmes de développement qui sont ciblés; et b) prévoir une certaine flexibilité dans la conception des activités de façon qu'elles puissent être adaptées, le cas échéant, à de nouveaux thèmes ou à de nouvelles modalités.

17. Le programme de travail et les initiatives en matière de développement des capacités de la CNUCED englobent à la fois des thèmes «traditionnels» (c'est-à-dire des thèmes qui font partie du programme de travail de la CNUCED depuis sa création, par exemple les produits de base) et des thèmes «nouveaux» concernant le commerce, l'investissement et les stratégies de développement (c'est-à-dire des questions qui sont plus récentes et qui évoluent rapidement, par exemple le commerce électronique). À sa onzième session, la Conférence déterminera l'ampleur du futur programme de travail de la CNUCED, et du même coup, l'ampleur des activités de développement des capacités. Toutefois, à la lumière de plusieurs expériences en matière de conception et d'exécution d'activités de coopération technique, il apparaît que certains domaines constituent de nouveaux thèmes d'intérêt à la fois pour les pays donateurs et pour les pays bénéficiaires, ce qui illustre l'évolution de l'environnement international - par exemple, interactions entre la politique commerciale et les stratégies de réduction de la pauvreté, et entre le commerce et le financement du développement, ou encore articulation des régimes bilatéraux, régionaux et multilatéraux de commerce et d'investissement.

C. Comment assurer le développement des capacités: les instruments de la CNUCED

18. Dans chacune des trois catégories de développement des capacités - capacités individuelles, capacités institutionnelles et capacités sociétales - certains instruments conviennent davantage et sont plus efficaces que d'autres pour atteindre les objectifs correspondant aux besoins déterminés. Plutôt que de définir une typologie théorique d'instruments, il est important et préférable d'avancer dans l'application de ce cadre conceptuel du PNUD aux objectifs de la CNUCED en matière de développement des capacités en examinant quels instruments répondent aux besoins dans les domaines de compétence de la CNUCED.

**Catégories corrélatives de besoins et d'instruments de développement
des capacités concernant les politiques pour le commerce, pour
l'investissement et pour le développement**

**CAPACITÉS
INDIVIDUELLES**

Capacités développées au moyen: de la mise en valeur des ressources humaines, de la formation, de la formation de formateurs.



**CAPACITÉS
INSTITUTIONNELLES**

Capacités développées au moyen: d'un appui aux entités organisationnelles et entités de planification (publiques et privées) responsables des politiques de commerce et de développement; appui à la formulation et l'application de la législation; coordination interministérielle; capacité de recherche et de formation sur les questions de développement, etc.



**CAPACITÉS
SOCIÉTALES**

Développement des capacités au moyen: d'activités de diffusion, de sensibilisation et de mobilisation sociale sur les questions de commerce et de développement; formation de consensus et participation; développement des entreprises; accès aux connaissances et à l'information.



1. Capacités individuelles: formation et formation de formateurs

19. La première catégorie concernant les capacités individuelles (pour la CNUCED, il s'agit essentiellement des responsables gouvernementaux chargés de la politique économique et des services d'appui au commerce), la formation est le principal instrument permettant de développer les capacités professionnelles. La formation diffère de l'éducation - telle que les universités et les instituts d'enseignement supérieurs la dispensent. Toutefois, à la CNUCED, le terme «formation» est généralement utilisé pour désigner à la fois la formation professionnelle de praticiens et un enseignement supérieur spécialisé dispensé à des étudiants. Plusieurs projets et programmes en cours de la CNUCED reposent en grande partie sur la formation. *C'est l'instrument de développement des capacités le plus largement utilisé dans les activités de la CNUCED*⁸. Les activités de formation de la CNUCED font souvent partie de projets spécifiques, et elles sont généralement de courte durée (3 à 4 jours en moyenne) et axées sur un thème bien précis intéressant un public spécifique. D'autres sont plus longues (par exemple dans le cas de la formation aux accords d'investissement et des cours sur le règlement des différends) et plus générales (par exemple, les cours sur les grands problèmes économiques internationaux). En coopération avec le programme TRAINFORTRADE, des techniques d'enseignement à distance sont utilisées dans certains domaines (commerce et environnement, droit de la concurrence, investissement et négociations commerciales). Dans tous ces cas, le matériel de formation est réalisé par la CNUCED. Les capacités développées grâce à ces activités de formation sont généralement très appréciées en dépit de l'impact à long terme limité de toute formation courte de ce type⁹. La conception et la diffusion d'une formation sur des questions de politique générale, telles que les incidences de la mondialisation sur les politiques de développement¹⁰, exigent beaucoup d'efforts car le matériel pédagogique doit être régulièrement actualisé en fonction des travaux d'analyse de la CNUCED.

20. Les connaissances et les compétences de la CNUCED ne garantissent pas que le secrétariat a automatiquement la capacité de transformer les contributions analytiques en instruments de développement des capacités. Par exemple, l'appui technique fourni par la CNUCED au Groupe

⁸ Voir CNUCED, *Report and Recommendations of the First Advisory Group Meeting on Human Resources Development*. Genève, 10 et 11 décembre 2002. TRAINFORTRADE collabore avec toutes les divisions de la CNUCED pour mettre au point du matériel pédagogique et former des formateurs.

⁹ «Des fonctionnaires africains responsables du commerce auraient déclaré lors d'une récente réunion qu'ils étaient "séminarisés à mort" par les donateurs. Année après année, toute une série de séminaires et de sessions de formation réunissent des personnes qui certes peuvent en tirer un profit individuel, mais qui ne sont guère écoutées lorsqu'elles retournent dans leur capitale, et que rien n'encourage vraiment à partager les connaissances acquises au sein de leurs institutions, moins encore avec d'autres ministères, associations du secteur privé, etc.», Henri-Bernard Solignac Lecomte, *Building Capacity to Trade: What Are the Priorities?* Centre de développement de l'OCDE, mars 2003, p. 5.

¹⁰ Voir le programme global CNUCED/PNUD sur la mondialisation, la libéralisation et le développement humain durable.

des 24 (en coopération avec le Center for International Development de l'Université d'Harvard) contient des éléments potentiels de formation très riches; de même, si davantage de ressources étaient disponibles, la formation à l'utilisation des bases de données de la CNUCED sur l'accès aux marchés et les produits de base pourrait être élargie. La formation à des questions juridiques telles que les règles en matière de commerce, d'investissement ou d'environnement impose une méthodologie différente de celle qu'appelle l'économie politique dynamique de la diplomatie commerciale. La formation dans le domaine de la science et de la technologie¹¹ nécessite des outils interdisciplinaires plus larges que la formation à la gestion des opérations douanières. La formation doit correspondre aux antécédents universitaires et professionnels des stagiaires, antécédents qui sont parfois difficiles à déterminer, même lorsque l'on procède à une sélection minutieuse. Différents publics (parlementaires, chefs d'entreprise, journalistes) appellent différents outils et différentes stratégies de formation. De même, différents outils de formation s'appliquent à différentes situations: les exercices de simulation et de modélisation sont la méthode la plus efficace dans le domaine des négociations commerciales; l'examen d'études nationales ou sectorielles est particulièrement utile pour identifier des problèmes économiques spécifiques; la comparaison de différentes expériences nationales élargit la compréhension des options nationales en matière de politique de développement. *Enfin, en dépit d'un impact limité par rapport aux besoins globaux et aux objectifs à long terme, la formation restera un instrument essentiel et le point de départ de toute autre initiative en matière de développement des capacités, car les connaissances individuelles constituent un préalable au renforcement institutionnel et au développement de la société.*

21. *La formation de formateurs* est une entreprise plus difficile, mais c'est certainement, du point de vue du développement des capacités, un instrument plus efficace que la formation traditionnelle. Le personnel enseignant traditionnel constitue a priori un bon réservoir de formateurs potentiels dans les domaines traités par la CNUCED; toutefois, la grande majorité des programmes universitaires sur le droit international et l'économie ne sont pas suffisamment actualisés et restent largement théoriques, tandis que la formation dispensée par la CNUCED porte sur les aspects pratiques de l'élaboration des politiques et sur des compétences professionnelles spécifiques. La meilleure formation de formateurs peut être celle où les enseignants locaux adaptent eux-mêmes le matériel pédagogique et les travaux analytiques de la CNUCED en fonction des réalités nationales ou régionales. La formation de formateurs portant sur des compétences techniques précises est généralement plus facile à concevoir et donne des résultats plus visibles et plus immédiats que la formation portant sur l'élaboration des politiques. Enfin, le contrôle de la qualité aussi bien de la formation que de la formation de formateurs ne peut être standardisé: la CNUCED ne peut remplacer l'université, et dans de nombreux cas, la formation permet de transférer, non pas toutes les compétences requises dans un domaine déterminé, mais certaines connaissances seulement.

22. Plusieurs activités de formation de la CNUCED font de plus en plus appel aux *techniques de téléenseignement*¹². Par rapport aux méthodes traditionnelles de formation, ces techniques

¹¹ En coopération avec le Programme sur la science, la technologie et l'innovation de l'Université d'Harvard.

¹² Voir CNUCED, *Stratégie de téléenseignement*, 25 juin 2002.

sont économiques, permettent de toucher un plus vaste public et se prêtent à une diffusion plus souple de la formation. Leur impact et leur efficacité sont augmentés lorsqu'elles sont intégrées dans un programme d'ensemble où divers instruments de formation (études de cas, exercices pratiques, simulations, débats, etc.) sont utilisés parallèlement. Le téléenseignement est également un instrument efficace d'appui aux réseaux d'établissements de formation qui souhaitent utiliser le matériel pédagogique de la CNUCED et organiser des activités de formation conjointes avec la CNUCED et d'autres institutions. En ce sens, il est à la fois un outil de mise en valeur des ressources individuelles et un moteur de développement des capacités institutionnelles.

2. Capacités institutionnelles: Appui aux capacités institutionnelles d'entités publiques et privées responsables des questions de commerce, d'investissement et de services d'appui

23. Alors que la formation vise à développer les capacités individuelles, par capacités institutionnelles on entend le rôle des organismes gouvernementaux, des associations professionnelles et de toute autre entité intervenant dans l'élaboration des politiques. L'addition d'individus formés ne garantit pas un fonctionnement institutionnel efficace, en particulier compte tenu de la complexité des politiques commerciales et des politiques de développement; mais la formation individuelle est généralement un préalable au succès de toute modification de l'appareil institutionnel. *L'une des responsabilités des gouvernements est de veiller à ce que soient mises en œuvre des politiques commerciales favorables au développement: cela ne peut être obtenu que si le réseau d'institutions publiques et privées participant à l'élaboration de ces politiques est suffisamment étoffé et fonctionne correctement.* C'est au niveau institutionnel (davantage qu'au niveau individuel et qu'au niveau de la société) que les connaissances de la CNUCED peuvent avoir l'impact le plus grand et le plus durable: un nombre croissant de projets repose sur diverses approches visant le développement des capacités institutionnelles. Malheureusement, les difficultés que pose le développement de capacités institutionnelles à vocation économique sont de loin supérieures à celles que soulève la formation d'individus. Ces difficultés augmentent en fonction de l'objectif visé: améliorer le fonctionnement d'une institution sur un aspect technique spécifique (par exemple, la délivrance de certificats d'origine aux exportateurs nationaux, ou l'utilisation d'une base de données sur la gestion de la dette comme dans le programme SYGADE) est d'une portée limitée et concerne des objectifs précis, tandis qu'améliorer les compétences stratégiques et organisationnelles d'un ministère de la planification implique une approche différente.

24. Trois grandes conditions sont nécessaires au succès du développement des capacités institutionnelles dans les domaines de compétence de la CNUCED:

- *Une appropriation solide et visible par les autorités locales.* Cela est encore plus vrai que dans d'autres secteurs ou domaines de développement institutionnel en raison du caractère sensible de nombreuses décisions concernant le commerce et l'investissement, qui se rattachent à des intérêts économiques, à des arguments et options donnant lieu à débats et à des positions politiques et parfois idéologiques. On oublie souvent que les politiques commerciales et les politiques d'investissement sont au cœur de la politique économique extérieure de tous les pays, qu'ils soient développés ou en développement. Dans ce

contexte, l'appropriation signifie également la volonté explicite du gouvernement de modifier ses politiques et ses services d'appui;

- *L'application, par les institutions compétentes, des compétences acquises grâce à la formation individuelle, afin d'améliorer le fonctionnement, les procédures et le processus de prise de décisions de l'institution visée (encadré 4);*
- *L'introduction d'améliorations visibles dans le fonctionnement de l'institution au niveau de la société, par exemple par l'amélioration du dialogue entre cette institution et des producteurs sensibles à l'impact des nouvelles technologies, par le renforcement des mécanismes de consultation conduisant à l'adoption de décisions relatives au régime commercial, ou par le renforcement des moyens donnés aux communautés rurales de tirer profit de la valeur économique des connaissances traditionnelles.*

25. *La CNUCED s'occupe du renforcement des capacités institutionnelles dans les trois domaines des politiques liées au commerce qui ont été mentionnés plus haut. Par exemple, la capacité de participer effectivement à l'élaboration de règles commerciales dépend à la fois d'une formation et d'une préparation adéquates de responsables du commerce et des moyens dont dispose le ministère du commerce pour identifier les intérêts du pays en matière de négociations à partir de travaux de recherche nationaux, dans le contexte de la stratégie nationale de développement et en consultation avec les secteurs économiques intéressés: c'est là l'objectif de divers projets de la CNUCED dans le domaine du commerce. L'appui fourni aux «cellules OMC» nationales dans des projets tels que le JITAP, ou les activités d'appui aux organismes de promotion de l'investissement, par exemple, concernent spécifiquement le renforcement des capacités institutionnelles. D'autres activités de développement institutionnel réalisées par la CNUCED visent les petites et moyennes entreprises (programme EMPRETEC), les autorités douanières (programme SYDONIA) ou les opérations de transport (programme SIAM), et impliquent toutes des méthodes différentes d'appui institutionnel. Certains programmes intègrent diverses dimensions du développement institutionnel, tel le projet sur le «renforcement de capacités d'orientation et de négociation concernant les grandes questions de commerce et d'environnement», qui englobe la coordination des politiques, les capacités de négociation, des initiatives juridiques et directives, et la coopération régionale. Le programme relatif aux changements climatiques suit lui aussi une approche intégrée visant à répondre à divers besoins institutionnels. Un autre programme très spécifiquement axé sur le développement institutionnel est le programme relatif au droit et à la politique de la concurrence et à la protection des consommateurs, qui prévoit notamment d'aider à l'élaboration d'une législation nationale sur la concurrence. Il en va de même pour le programme relatif au développement de marchés des assurances compétitifs et pour les activités relatives aux statistiques d'IED, ainsi que de nombreuses autres activités de la CNUCED dans le domaine des politiques d'investissement et de la promotion et de la facilitation des investissements. Il conviendrait d'étudier les possibilités d'élargir ce type d'activité, en tenant compte des ressources humaines et financières nécessaires.*

Encadré 3. De l'analyse au renforcement des capacités institutionnelles: Le programme de la CNUCED relatif au renforcement des capacités de bonne gouvernance pour la promotion et la facilitation des investissements

Dans ce programme, les éléments de recherche et d'analyse fournis par les examens de la politique d'investissement constituent le cadre du développement des capacités institutionnelles des organismes de promotion de l'investissement dans les PMA. Des services consultatifs et des activités de formation visent à renforcer la capacité de ces organismes de satisfaire aux critères de «bonne gouvernance» (responsabilisation, participation, prévisibilité et transparence) nécessaires à une promotion efficace des investissements.

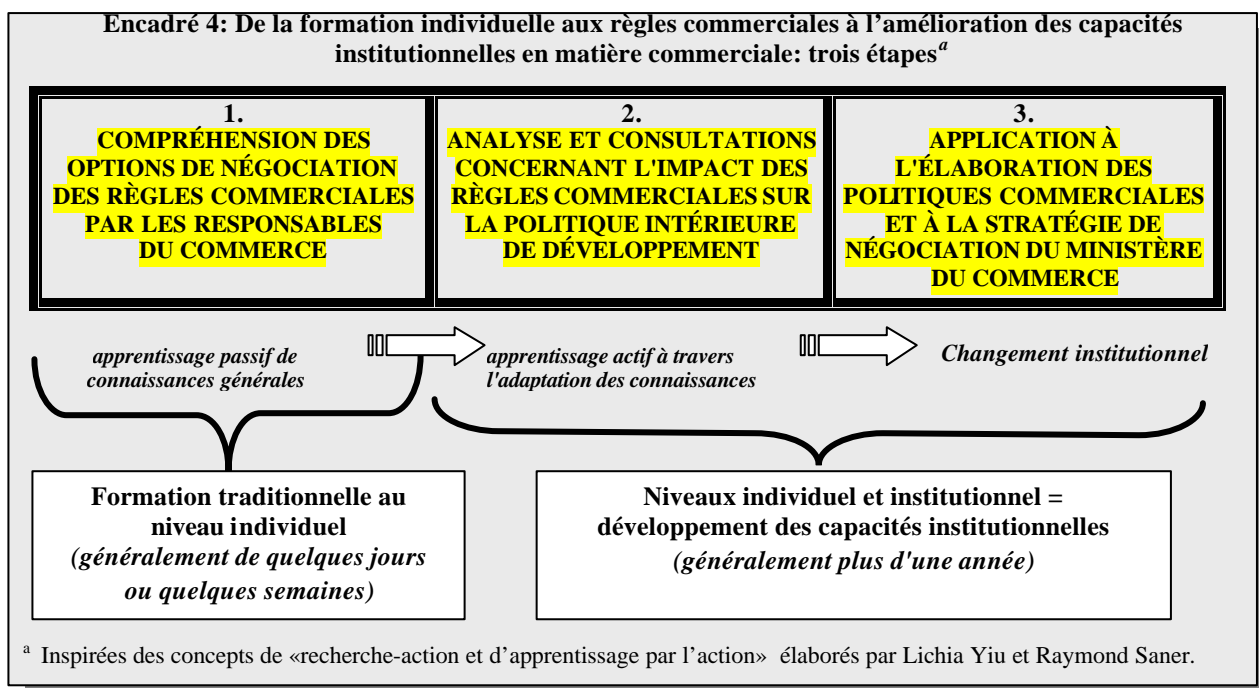
26. Comme indiqué dans l'encadré 2, il est de plus en plus fait appel, dans plusieurs activités menées par la CNUCED, aux réseaux et partenariats universitaires, selon des modalités adaptées aux besoins. *L'appui institutionnel fourni à une institution universitaire de recherche et de formation vise un objectif à long terme essentiel, à savoir le renforcement d'une capacité de recherche pour les politiques actuelles et futures, et la formation d'étudiants qui seront les décideurs et les chefs d'entreprise de demain.* L'appui de la CNUCED aux établissements universitaires et supérieurs des pays en développement est aussi un moyen d'intégrer les travaux d'analyse réalisés par le secrétariat dans le soutien technique apporté par ces établissements aux décideurs nationaux. Il faudrait accroître la participation de la CNUCED aux réseaux universitaires existants sur les questions de commerce et de développement. Quel que soit le domaine de développement couvert par le réseau, le contenu et la portée des partenariats entre les établissements universitaires ou professionnels et la CNUCED doivent être déterminés en fonction de la nature et des objectifs de chaque institution. Les universités se caractérisent souvent par des programmes d'enseignement rigides et de lourdes structures bureaucratiques; les amener à modifier ou à élargir leurs programmes demande du temps et de la patience.

27. La création de «centres d'excellence» pour la formation est parfois évoquée en tant que moyen de diffuser les connaissances de la CNUCED, d'améliorer la qualité de la formation et d'accroître la capacité des établissements d'enseignement supérieur des pays en développement. La première condition à remplir pour qu'un établissement de formation soit un instrument fiable de diffusion des connaissances de la CNUCED est *une capacité locale déjà bien établie* au sein de cette institution dans les domaines sur lesquels on entend faire porter la formation. Autrement dit, la CNUCED peut accroître, mais non créer, une capacité locale de formation, en élargissant et en actualisant la formation existante et en fournissant un soutien technique limité grâce à son personnel, en fonction des ressources disponibles. Là encore, *le téléenseignement* est un outil économique de diffusion et de formation. La viabilité à long terme d'un «centre d'excellence» dépend de l'institution elle-même - c'est là précisément l'objectif du développement des capacités.

28. On observe une prolifération de *réseaux* sur différentes questions en rapport avec le commerce, associant organismes gouvernementaux, entités privées, institutions universitaires, organisations non gouvernementales. Ces réseaux poursuivent divers objectifs, allant du simple échange d'informations à des activités conjointes et des campagnes de sensibilisation - mais ils représentent tous différentes facettes de la capacité institutionnelle. L'efficacité et la viabilité

d'un réseau dépendent en grande partie des points communs qui existent entre ses membres et l'intérêt qu'ils partagent vis-à-vis des objectifs du réseau; cela est particulièrement vrai dans le domaine des politiques commerciales et des politiques de développement. Mais elles dépendent également du soutien fourni par un «centre de coordination» qui apporte au réseau idées, contacts, informations actualisées, initiatives conjointes et direction stratégique; sans ce soutien, le réseau tend à se diluer et peut, à terme, disparaître. *Dans le cas des réseaux de formation et de recherche lancés par la CNUCED, il est important d'identifier les objectifs du point de vue du développement des capacités, de déterminer quelle institution joue le rôle de centre de coordination, et quelles sont les ressources affectées à cette fin.* L'ampleur et l'étendue du mandat de la CNUCED font que l'éventail d'institutions potentiellement intéressées par des activités de réseau avec la CNUCED est extrêmement large. Même si l'objectif d'un réseau se «limite», par exemple, à des centres de formation sur les questions de développement, les partenaires potentiels seront très nombreux: écoles commerciales et professionnelles, cours universitaires de troisième cycle en économie, droit ou relations internationales, établissements de formation à la diplomatie, ONG fournissant une formation, fondations publiques ou privées, etc. Le réseau des organismes de promotion de l'investissement (WAIPA) et le réseau sur les produits de base (INFOCOMM, en coopération avec le centre de recherche Cyclope) sont deux exemples de réseaux ciblés de la CNUCED, assortis des objectifs précis en matière de développement des capacités.

29. *Le développement des capacités institutionnelles dans le domaine des politiques en rapport avec les sujets traités par la CNUCED impose de faire appel à une large diversité d'instruments, selon la nature de l'institution et ses fonctions.* Par exemple, des solutions faisant appel aux TIC (technologies de l'information et de la communication) sont essentielles pour améliorer les capacités institutionnelles concernant la surveillance des transports (SIAM), les opérations douanières (SYDONIA) ou la gestion de la dette (SYGADE), tandis qu'une connaissance théorique et pratique des règles juridiques spécifiques est nécessaire au fonctionnement d'une autorité antidumping. L'appui aux institutions nationales responsables des politiques de l'offre (ministères de la planification, par exemple, mais aussi entités commerciales ou professionnelles) est totalement différent: leurs besoins institutionnels sont systémiques, interdisciplinaires, axés sur le long terme. En matière de formation, plus large est le champ du sujet de commerce et de développement abordé, plus grandes sont les faiblesses institutionnelles à corriger, et plus complexes sont les instruments et les méthodes à utiliser. Cette observation s'applique également à la troisième catégorie de capacités, à savoir les capacités sociétales. Enfin, il est important de souligner que le développement institutionnel passe nécessairement et inévitablement par des activités à long terme, à forte intensité de ressources et spécifiquement nationales.



3. Capacités sociétales

30. Des institutions telles que les ministères économiques ont un rôle essentiel à jouer dans la qualité de la participation de la société civile, des secteurs productifs et du législateur à l'élaboration et à l'exécution des politiques commerciales et des politiques de développement. Les interactions entre les deuxième et troisième catégories de capacités sont donc manifestement le moyen le plus efficace de faire participer toutes les parties intéressées au processus de prise de décisions - plus précisément, de s'assurer que toutes ont la capacité de jouer un rôle actif dans ce processus. Cependant, des changements peuvent également être obtenus au niveau de la société grâce à la formation individuelle: par exemple, un chef d'entreprise formé dans le domaine de la compétitivité et de la technologie peut avoir un «effet d'émulation» sur d'autres chefs d'entreprise sans le moindre soutien institutionnel. La CNUCED peut fournir un appui direct ou indirect au niveau de la société en agissant sur un chef d'entreprise individuel, qui peut devenir une autorité ou un chef de file dans son secteur, ainsi qu'en améliorant la capacité institutionnelle des organismes gouvernementaux de mobiliser les acteurs économiques et sociaux.

31. Pour s'assurer que les deux premières catégories de capacités agissent en harmonie avec le contexte de la société, il faut, par exemple dans le cas d'un accord de commerce et d'investissement, veiller à ce que les diverses parties intéressées soient sensibilisées, notamment à la diffusion des objectifs de l'accord, ce qui suppose d'encourager les journalistes à bien s'informer des règles de l'OMC et de promouvoir des mécanismes de consultation associant parlementaires, chefs d'entreprise et société civile. Le JITAP poursuit quelques-uns de ces objectifs, tout comme certains projets de pays de la CNUCED tels que le projet visant à aider l'Algérie à devenir membre de l'OMC. Sensibilisation et compréhension doivent aussi aller dans l'autre sens: les décideurs doivent connaître et comprendre les préoccupations de la société civile et du secteur productif. Le programme PNUD/CNUCED sur la mondialisation, la libéralisation

et le développement humain durable vise à renforcer la capacité d'intégrer les trois catégories et d'en consolider les synergies dans la formulation des politiques commerciales et des politiques de développement.

32. *Si les méthodes de formation doivent être adaptées à chaque thème, et si le développement des capacités institutionnelles nécessite le recours à plusieurs instruments, l'appui au développement des capacités de la société de jouer un rôle actif dans le domaine des politiques commerciales et des politiques de développement revêt des aspects encore plus diversifiés.*

Expliquer les incidences de négociations agricoles à une communauté rurale nécessite des modalités de diffusion de l'information qui ont peu à voir avec le dialogue à engager avec des parlementaires pour expliquer les liens entre propriété intellectuelle et transfert de technologie. Ce dernier thème illustre les difficultés qu'il faudra surmonter dans la deuxième phase du projet CNUCED/DFID/CICDD sur la propriété intellectuelle et la technologie, qui porte notamment sur la diffusion des analyses réalisées dans le cadre du projet. La transformation des contributions analytiques de la CNUCED en produits «faciles à utiliser et à comprendre» est encore plus délicate à ce niveau que l'élaboration d'un matériel pédagogique destiné à des fonctionnaires gouvernementaux.

33. Lorsque l'on s'adresse à la société dans son ensemble, *l'appropriation et les initiatives répondant à une demande* apparaissent là encore comme les conditions fondamentales de toute action ou activité de la CNUCED visant à renforcer le rôle des divers acteurs dans le domaine des questions de développement. Dans ce contexte, «appropriation» signifie également consultations intensives avec les pouvoirs publics au cours de l'élaboration d'une activité de la CNUCED visant à associer la société civile, des journalistes, des ONG ou le secteur privé. Enfin, si une formation individuelle peut être dispensée à des groupes comprenant des stagiaires originaires de différents pays (exemple des cours régionaux), le développement des capacités au niveau institutionnel et au niveau de la société ne peut être que spécifiquement national.

4. Approche intégrée nationale en vue d'optimiser l'efficacité des activités de développement des capacités

34. La CNUCED joue un rôle important dans l'orientation de la réflexion internationale sur le commerce et le développement, mais son impact sur le développement des capacités dans ce domaine dépend de la façon dont ses actions renforcent les résultats économiques des pays. Les institutions de développement savent que les activités à vocation expressément nationale sont la façon la plus efficace (sinon la seule dans de nombreux domaines) de développer les capacités locales. À cet égard, la CNUCED est confrontée à un obstacle majeur, qui est l'absence de bureaux nationaux propres qui lui permettraient d'être en contact direct avec les autorités locales de façon à pouvoir identifier leurs besoins et réaliser un suivi régulier des activités sur le terrain. Cette faiblesse apparaît en contradiction avec l'élément fondamental du développement des capacités, qui est de développer une capacité endogène, spécifiquement nationale dans le domaine des politiques commerciales et des politiques de développement. La nécessité d'adapter aux conditions et réalités locales les activités de coopération technique de la CNUCED apparaît de plus en plus souvent dans de nombreuses demandes exprimées aussi bien par des bénéficiaires que par des pays donateurs, tous conscients de la spécificité nationale des régimes de commerce, d'investissement et de concurrence, ainsi que des possibilités d'accès aux marchés, des faiblesses de l'offre et de la compétitivité, de la législation et des politiques qui déterminent les modalités

et les résultats de tout projet. *Plus les capacités requises mettent en jeu des questions de politique générale découlant de conditions purement nationales de développement, plus les activités doivent suivre une approche spécifiquement adaptée au pays.* De même, plus une activité doit être spécifiquement adaptée aux besoins du pays, plus elle s'écarte de la formation standard, relevant ainsi du domaine de l'assistance technique nationale.

35. La nécessité d'approches nationales garantissant l'efficacité du développement des capacités dans le domaine de la politique commerciale et de la politique de développement participe de la conception même du Cadre intégré et du JITAP, ainsi que des activités de la Banque mondiale, du PNUD et des bilans communs de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Il est important de noter l'actuelle tendance observée parmi les donateurs et au sein du système des Nations Unies dans son ensemble en faveur d'une forte approche intégrée, au niveau des pays, de toutes les activités concernant le développement (de la conception à l'évaluation finale). Le rôle des coordonnateurs résidents des Nations Unies est renforcé en conséquence.

36. Compte tenu des contraintes évidentes auxquelles se heurte la CNUCED pour accroître sa «présence» dans les pays, d'autres solutions, pratiques et économiques, doivent être trouvées pour garantir l'impact des activités de développement des capacités sur le terrain. Par exemple, a) des relations plus étroites pourraient être établies avec les coordonnateurs résidents et les bureaux du PNUD dans les pays, en particulier avec une plus large participation de la CNUCED à la conception et à l'exécution de la planification nationale et régionale des activités de bilan commun/Plan-cadre¹³; b) il conviendrait de multiplier les projets conjoints PNUD/CNUCED (tel que le récent projet visant à améliorer les capacités locales vietnamiennes de formation aux règles commerciales); c) concernant le Cadre intégré, il serait important pour la CNUCED d'élargir sa participation à l'établissement des études diagnostiques sur l'intégration du commerce, de façon que ses compétences concernant les interactions entre commerce et développement soient prises en compte dans ces études et donc dans les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP); d) des experts de la CNUCED pourraient être chargés d'assurer la surveillance sur le terrain des activités de développement institutionnel de la CNUCED aux niveaux sous-régional ou régional, maintenant ainsi des contacts réguliers avec les institutions nationales compétentes; et e) la CNUCED devrait envisager d'élaborer des projets nationaux globaux, c'est-à-dire intégrant plusieurs domaines thématiques en un seul et unique projet.

¹³ Concernant les programmes régionaux du PNUD, la CNUCED participe à certaines activités du projet sur le commerce en Asie, et élabore actuellement un nouveau projet de renforcement des capacités en Afrique subsaharienne, qui sera financé par le PNUD.

Encadré 5. Exemples de récents projets nationaux intégrés de la CNUCED

Ouganda: la Division de l'investissement, de la technologie et du développement des entreprises applique une approche intégrée dans un projet national portant sur tous les aspects de la politique d'investissement et faisant appel à divers instruments, y compris une forte coordination locale, afin d'optimiser l'impact du projet.

Inde: la Division du commerce international des biens et services, et des produits de base exécute un projet global portant sur plusieurs politiques commerciales, assorti d'activités interdépendantes et d'une coordination au niveau local.

37. Les approches nationales permettent d'appliquer le principe de «l'apprentissage actif» ainsi que les objectifs du renforcement institutionnel, à savoir l'adaptation de connaissances générales aux conditions locales. Comme l'a fait observer Joseph Stiglitz, le processus nécessaire pour adapter des connaissances globales en matière de développement aux conditions et à la culture locales doit être mis en œuvre par ceux-là mêmes qui vivent sur place, les locaux: *«de nombreux “économistes invités” en ont fait la douloureuse expérience: “les détails (le niveau local) font toute la différence”. C'est l'élément local des connaissances qui doit être adapté – ce qui exige une participation active de ceux qui connaissent et comprennent l'environnement institutionnel. L'adaptation locale ne peut être réalisée par ceux qui acquièrent passivement une “connaissance du développement”; elle doit être réalisée par ceux qui “font le développement”»*¹⁴.

D. Besoins en matière de développement des capacités spécifiques aux PMA

38. D'une manière générale, le contenu du développement des capacités tel que décrit dans les précédentes sections correspond aux besoins des PMA comme à ceux de tous les pays en développement et pays en transition. C'est plutôt l'intensité de certains besoins qui augmente par rapport aux besoins globaux des pays en développement et des pays en transition. Les PMA affichent le plus souvent de plus grandes faiblesses au niveau des capacités de production, des stratégies commerciales et des services d'appui au commerce. De même, ils ont de multiples besoins de formation dans tous les domaines des politiques commerciales et des politiques de développement, et leur capacité institutionnelle est fragile et doit même parfois être créée *ex nihilo* – comme dans le cas des autorités chargées de la concurrence ou des organismes de promotion de l'investissement. *Certains aspects des capacités requises pour élaborer et appliquer des politiques endogènes de commerce, d'investissement et de développement semblent être systématiquement faibles et limités dans les PMA, s'agissant notamment des éléments suivants:*

- Capacité nationale d'élaborer des stratégies de production et d'exportation adaptées à une offre reposant sur des produits de base, y compris la diversification de l'offre;

¹⁴ J. Stiglitz, «Scan Globally, reinvent locally.» *1st Global Development Network Conference*, Bonn, décembre 1999, p. 9.

- Capacité locale de recherche et de formation, concernant en particulier la politique commerciale et la stratégie de réduction de la pauvreté dans le contexte du Cadre intégré;
- Capacité réglementaire, compte tenu des incidences de la libéralisation du commerce, en particulier dans le secteur des services;
- Capacité d'optimiser les potentialités du tourisme en tant que catalyseur de développement et de mettre en œuvre des politiques de développement dans des services connexes tels que les transports;
- Lois et politiques relatives à la concurrence et à la protection des consommateurs;
- Promotion de l'investissement et capacité de négocier des accords sur l'investissement, la science et la technologie;
- Capacité de diffuser une information sur le commerce et le développement auprès des parties intéressées et d'instituer des mécanismes de consultation avec les secteurs compétents;
- Coordination entre les ministères économiques dans les capitales et les missions à l'étranger, et capacité globale de participer effectivement aux activités d'instances internationales;
- Capacité d'identifier les besoins en matière de recherche et de formation pour les politiques relatives au commerce, à l'investissement et au développement.

39. Dans la majorité des PMA, la demande d'initiatives globales en matière de développement des capacités (c'est-à-dire englobant plusieurs domaines des politiques économiques) est plus forte que dans les autres pays en développement, qui ont tendance à demander à la CNUCED, par exemple, une formation plus spécialisée dans des domaines spécifiques, tels que les «nouveaux» thèmes des discussions internationales. Plusieurs demandes de PMA combinent besoins traditionnels de formation individuelle et besoins institutionnels. Plus encore que dans les pays en développement en général, les ministères de l'économie, des finances et du commerce des PMA sont débordés et en sous-effectif. Les compétences individuelles et l'utilisation de la formation ne sont pas optimisées, et la coordination interministérielle imposée par le chevauchement des politiques commerciales et des politiques de développement est plus fragile qu'ailleurs. Des faiblesses institutionnelles apparaissent à divers stades du processus d'élaboration des politiques de commerce et de développement, concernant en particulier les interactions entre capacités institutionnelles et capacités sociétales, c'est-à-dire entre les entités gouvernementales et les diverses parties et acteurs intéressés.

40. *Les réseaux et partenariats noués avec des institutions de recherche et de formation dans les PMA* sont utiles au renforcement des capacités locales. Par exemple, pendant et après le Cycle d'Uruguay, la CNUCED a lancé le CAPAS (Programme coordonné d'aide dans le secteur des services en Afrique), réseau de recherche associant plusieurs PMA africains et centres de recherche de pays en développement. Les chercheurs des PMA ont ainsi bénéficié d'échanges et de travaux conjoints sur le commerce des services; de nombreuses études

nationales sur les services et études sectorielles réalisées au sein de ce réseau n'auraient pu être effectuées par les PMA sans ce soutien. D'une manière générale, la capacité actuelle des établissements universitaires dans les PMA se limite à quelques universités ou centres et à quelques thèmes de l'ensemble des questions de commerce et de développement. La formation fournie par des universités de pays industrialisés à des étudiants des PMA est le plus souvent insuffisante, car les connaissances théoriques acquises doivent être adaptées aux réalités économiques et sociales de ces pays.

41. Compte tenu de la connaissance qu'elle a de l'économie des PMA, la CNUCED continuera de jouer un rôle important dans le développement des capacités d'élaboration des politiques de ces pays, en particulier des politiques commerciales et des politiques de réduction de la pauvreté. Les analyses de la CNUCED consacrées à l'économie des PMA (telles que le rapport annuel sur ces pays) devraient systématiquement être utilisées comme contribution aux activités de développement des capacités.

Observations finales et recommandations

42. «S'efforcer davantage de former des spécialistes nationaux» est l'une des principales recommandations des travaux du PNUD en matière de développement des capacités. En vue de l'application de cet objectif au mandat et aux activités de la CNUCED, les suggestions d'ordre général ci-après pourraient être envisagées, notamment lors de la révision de la stratégie de coopération technique de la CNUCED:

- *Objectifs généraux et lignes directrices pour la réalisation des objectifs de développement des capacités:*
Promouvoir *des approches intégrées* de la conception et de l'exécution des activités de la CNUCED, à savoir des activités qui garantissent la cohérence voulue en englobant et reliant effectivement entre eux:
 - *Recherche et formation;*
 - *Différents aspects des politiques concernant le commerce, l'investissement et le développement;*
 - *Différentes modalités et différents instruments.*
- *Recommandations spécifiques:*
 - Élargir, dans la limite des ressources supplémentaires disponibles, les activités de *formation* de la CNUCED, en particulier:
 - ? Concernant les thèmes sur lesquels des divisions et unités de la CNUCED possèdent des compétences internationales uniques, ainsi que dans les «nouveaux» domaines thématiques découlant de l'évolution de l'environnement international, notamment par des activités de formation de courte durée;

- ? Cours de formation globaux, tels que le cours de la CNUCED sur les grands problèmes économiques internationaux (par. 166 du Plan d'action de Bangkok), axés sur les interactions entre politiques commerciales et politiques de développement;
 - ? Transformation et diffusion des travaux d'analyse de la CNUCED en matériel pédagogique, en accordant une attention particulière aux besoins de formation des PMA;
 - ? Amélioration des réseaux et partenariats universitaires (associant des institutions de recherche et de formation de pays développés et de pays en développement), dont le champ et le contenu devraient être déterminés en fonction de la nature des activités de formation considérées dans chaque cas;
 - ? Utilisation accrue des techniques de téléenseignement dans les domaines de formation où elles sont efficaces et contribuent aux activités de réseau.
- Identifier les domaines et les programmes où un *renforcement institutionnel additionnel et nouveau* peut être engagé et exécuté dans le cadre de la coopération technique de la CNUCED, en fonction des ressources disponibles, afin:
 - ? D'améliorer la capacité endogène des institutions publiques et privées des pays en développement, des pays en transition et des PMA participant à l'élaboration des politiques relatives au commerce, à l'investissement et au développement, en particulier la capacité de recherche et de formation;
 - ? D'accorder une attention particulière aux besoins en matière de capacités institutionnelles des PMA concernant l'élaboration des politiques en rapport avec les domaines de compétence de la CNUCED, en consultation avec les autorités nationales et les parties intéressées dans les PMA.
 - Déterminer les domaines, modalités, ressources et projets spécifiques qui permettraient à la CNUCED d'intensifier *les activités de développement des capacités à vocation sous-régionale et nationale*, en coordination avec les coordonnateurs résidents des Nations Unies et les institutions de développement établies dans les pays, et en faisant appel aux mécanismes locaux de planification pour la coordination de la coopération technique;
 - Profiter de la diversité des politiques et expériences de développement pour mettre en œuvre un *développement des capacités Sud-Sud*, en facilitant les échanges, la recherche et la formation entre décideurs de pays en développement de différentes régions;

- *Expliquer à un large public* de bénéficiaires et de pays donateurs le concept de développement des capacités et la nécessité d'approches globales, ainsi que la façon dont ces approches peuvent être mises en œuvre dans le cadre de la coopération technique de la CNUCED et des activités interinstitutions.

43. Le développement des capacités est un processus. Apprendre ce qu'il faut faire pour soutenir le développement des capacités est également un processus qui demande du temps, de l'humilité et une profonde évolution des mentalités des donateurs, des bénéficiaires et des institutions. Dans son avant-propos au nouvel ouvrage du PNUD sur le développement des capacités¹⁵, le Secrétaire général de la CNUCED a fait observer «qu'il était plus facile d'envoyer un "expert" dans un pays en développement pour quelques jours ou quelques semaines que de déterminer comment aider une institution nationale à faire face à des problèmes nouveaux». La CNUCED n'échappera pas aux difficultés posées par l'évolution de la nature de l'aide au développement. Mais elle possède les compétences techniques et la volonté de jouer un rôle de premier plan dans ce processus.

¹⁵ PNUD, *Appropriation, leadership and transformation: Pouvons-nous faire mieux pour développer les capacités?* New York, 2003.