



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
13 août 2010
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement
Groupe de travail du cadre stratégique et du budget-programme
Cinquante-sixième session
Genève, 6-8 septembre 2010
Point 4 a) de l'ordre du jour provisoire

Évaluation approfondie des activités de coopération technique de la CNUCED consacrées aux pays les moins avancés, aux pays en développement sans littoral, aux petits États insulaires en développement et aux autres petits pays économiquement et structurellement faibles et vulnérables^{1, 2}

Étude de cas consacrée à la Zambie

Résumé

Le présent document fait partie d'une évaluation approfondie des activités de coopération technique de la CNUCED consacrées aux pays les moins avancés (PMA), aux pays en développement sans littoral (PDSL), aux petits États insulaires en développement (PEID) et aux autres petits pays économiquement et structurellement faibles et vulnérables (PPESFV). Il est spécifiquement consacré aux activités exécutées dans un pays retenu comme étude de cas. Comme la Zambie est à la fois un PMA et un PDSL, elle est confrontée à des défis particuliers pour développer son commerce extérieur et attirer l'investissement étranger. L'examen montre que la CNUCED a exécuté de nombreuses activités pour appuyer les politiques et les stratégies de la Zambie afin que celle-ci puisse mieux s'intégrer dans le système commercial international. Les programmes étaient tout à fait pertinents et ont été jugés efficaces pour aider le pays à élaborer et mettre en œuvre ses

¹ La présente évaluation a été établie par une équipe d'évaluation indépendante composée comme suit: M. Thierry Apoteker, Directeur général de Thierry Apoteker Consultants (TAC); M. Sylvain Barthélémy, Directeur de recherche chez TAC; M^{me} Heli Niemi, représentante de la Mission permanente de la Finlande auprès des Nations Unies à Genève; et M. Khondker M. Talha, représentant de la Mission permanente du Bangladesh auprès des Nations Unies à Genève. Le rapport principal connexe est distribué sous la cote TD/B/WP/223.

² La soumission tardive du présent document s'explique par le fait que l'équipe d'évaluation indépendante s'est efforcée de réaliser un examen détaillé, comprenant l'analyse de nombreux documents et des entrevues avec un grand nombre de fonctionnaires de la CNUCED compétents, ainsi qu'avec des bénéficiaires.

politiques. Il conviendrait de prêter tout particulièrement attention à l'équilibre entre les activités répondant par nature à la demande, la forme générique de beaucoup des activités de coopération technique de la CNUCED, et le besoin exprimé par le pays bénéficiaire d'une adaptation spécifique et d'une flexibilité plus grande.

La durabilité et la continuité des activités restent des sujets de préoccupation pour le pays bénéficiaire, et il fallait une «adaptabilité» ou un ajustement spécifique meilleur des outils et de l'appui apportés par la CNUCED, ainsi que les moyens de s'adapter rapidement à un environnement économique, commercial et en matière d'investissement qui se transforme. Une «approche de pays» mieux définie et prenant pleinement en compte les priorités nationales du pays permettrait de renforcer l'efficacité, l'efficacite et l'impact des activités de la CNUCED. Elle devrait s'accompagner de rapports plus complets et plus précis sur les activités de pays qui sont exécutées dans le contexte de programmes régionaux/interrégionaux.

Table des matières

	<i>Page</i>
Abréviations	4
I. Zambie: contexte général et défis essentiels en tant que PMA et PDSL.....	5
II. Examen des activités de la CNUCED en Zambie	8
III. Évaluation d'un échantillon de programmes ou d'activités exécutés par la CNUCED en Zambie	13
A. Installation de SYGADE 5.1 en Zambie – Groupe 11 – ZAM/9X/9DL.....	14
B. Exécution en Zambie du JITAP-phase II, programme régional pour l'Afrique – Groupe 1 – RAF/0T/3AI	16
C. Livre bleu sur les meilleures pratiques de promotion et de facilitation de l'investissement en Zambie – Groupe 7 – ZAM/0T/6AU.....	20
D. Migration vers SYDONIA++ – Informatisation des données et procédures douanières Groupe 12 – ZAM/0T/1AW	22
IV. Conclusions et recommandations.....	24

Abréviations

APMA	Division de l’Afrique, des pays les moins avancés et des programmes spéciaux
CCI	Centre du commerce international
DCPB	Division du commerce international des biens et services, et des produits de base
DFID	Department for International Development du Royaume-Uni
DIE	Division de l’investissement et des entreprises
DTL	Division de la technologie et de la logistique
EPI	Examen de la politique d’investissement
FMI	Fonds monétaire international
IED	Investissement étranger direct
JITAP	Programme intégré conjoint d’assistance technique
MEFMI	Macroeconomic and Financial Management Institute of Eastern and Southern Africa
MSD	Division de la mondialisation et des stratégies de développement
OMC	Organisation mondiale du commerce
PDSL	Pays en développement sans littoral
PEID	Petits États insulaires en développement
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PPESFV	Petits pays économiquement et structurellement faibles et vulnérables
SYDONIA	Système de données automatisé
SYGADE	Système de gestion et d’analyse de la dette

I. Zambie: contexte général et défis essentiels en tant que PMA et PDSL

1. Alors qu'elle a été dans le passé un pays à revenu intermédiaire, la Zambie a vu sa situation économique se dégrader depuis les années 70, avec un recul du produit intérieur brut (PIB) par habitant entre les années 60 et les années 90 dû au repli des cours du cuivre sur le marché mondial et à la diminution de la production intérieure. En 2009, ce pays disposant de ressources était classé au 164^e rang sur 182 pays selon l'indicateur du développement humain, et une importante proportion de la population se situait en dessous du seuil de pauvreté. La Zambie a été classée parmi les PMA en 1991. L'économie zambienne a commencé à se redresser à la fin des années 90, grâce aux réformes de l'économie et du secteur public engagées à partir de 1991, avec essentiellement la privatisation du secteur minier, la promotion du secteur privé, le développement des infrastructures, et des initiatives en matière de gestion budgétaire et de réduction de la dette au milieu des années 2000.

Tableau 1
Indicateurs économiques et sociaux

	2008
Population (en millions)	12,6
Revenu national brut par habitant (en dollars, à prix courants)	1 053
Pauvreté (pourcentage de la population en dessous du seuil national de pauvreté)	68
Population urbaine (en pourcentage de la population totale)	35
Espérance de vie à la naissance (en années)	45
Alphabétisation (en pourcentage de la population âgée de 15 ans ou plus)	71
Agriculture (en pourcentage du PIB)	21,2
Industrie (en pourcentage du PIB)	46,3
Secteur manufacturier (en pourcentage du PIB)	11,6
Exportations de produits du cuivre (en pourcentage des exportations totales)	64,3

Sources: Banque mondiale, Comtrade, TAC.

2. La Zambie possède d'importantes ressources minérales (minerais et métaux) et des terres arables fertiles. Les produits miniers dominent toujours les exportations de marchandises, mais celles-ci sont aujourd'hui mieux diversifiées grâce aux produits agricoles (coton, élevage et horticulture). La croissance a été tirée ces dix dernières années non seulement par le secteur minier, mais aussi par les secteurs des services et de la construction en forte expansion et, à un moindre degré, par l'activité manufacturière. Le regain d'attractivité de la Zambie est mis en évidence par l'accroissement des investissements étrangers directs (IED) dans les activités minières et manufacturières, ainsi que dans les secteurs du tourisme ou du transport. Le développement de la distribution de crédit au profit du secteur privé pour l'agriculture et pour le commerce et des prêts aux particuliers a aussi été un facteur de croissance économique, particulièrement dans les zones urbaines.

3. La croissance économique en Zambie a assez bien résisté à la crise mondiale (avec une hausse de 6,3 % du PIB réel en 2009), grâce à l'augmentation de la production de cuivre et à une production agricole robuste. En parallèle, si la contraction des prix internationaux des produits alimentaires et des produits de base a eu un effet négatif sur les recettes perçues, la dynamique des prix intérieurs s'est notablement modérée et le déficit courant s'est réduit. Le kwacha zambien s'est déprécié de plus de 80 % après le déclenchement de la crise financière mondiale en 2008-2009; dans le même temps, le système bancaire a souffert de l'accès restreint, au niveau mondial, aux capitaux étrangers. L'allocation de droits de tirage spéciaux par le Fonds monétaire international (FMI) en septembre 2009 a amélioré les réserves internationales et la confiance du secteur bancaire; le taux de change s'est ainsi renforcé et stabilisé récemment, soutenu par le redressement des prix du cuivre.

Tableau 2
Résultats économiques récents

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (prévisions)
PIB (en pourcentage)	5,7	5,4	5,2	6,2	6,2	6,0	6,3	5,8
Inflation (en pourcentage)	21,4	18,0	18,3	9,0	10,7	12,4	13,4	8,2
Exportations (en milliards de dollars)	1,3	2,1	2,5	4,2	4,8	5,3	4,6	6,5
Importations (en milliards de dollars)	1,8	2,2	2,6	3,2	4,5	5,5	4,5	6,1
Compte courant (en milliards de dollars)	-0,6	-0,4	-0,6	0,1	-0,7	-1,0	-0,4	0,6
Dette extérieure (en milliards de dollars)	6,8	7,5	5,4	2,3	2,8	3,0	-	-
Taux de change moyen pour un dollar	4 733	4 779	4 464	3 603	4 003	3 746	5 046	-

Sources: FMI, Banque mondiale, TAC.

4. La Zambie a été officiellement inscrite sur la liste des PMA en 1991³. Le statut de PMA prévoit des mesures spéciales d'appui qui diffèrent selon les partenaires de développement, mais essentiellement sous la forme de préférences commerciales (la Zambie bénéficie par exemple du système généralisé de préférences) et d'aide publique au développement, y compris à travers le financement du développement et la coopération technique. En outre, les PMA bénéficient d'un appui au titre du Cadre intégré renforcé pour se doter des capacités nécessaires dans le domaine du commerce, notamment afin d'adapter mieux leur offre aux débouchés commerciaux et de s'intégrer mieux dans le système commercial multilatéral.

³ Résolution A/RES/46/206 de l'Assemblée générale, adoptée à sa quarante-sixième session.

5. Il était dit dans la livraison de 2009 du *Rapport sur les pays les moins avancés* publié par la CNUCED que la Zambie appartenait à plusieurs groupes de pays: les **exportateurs de produits minéraux** en termes de spécialisation à l'exportation, les **exportateurs nets de produits alimentaires** et les **exportateurs nets de matières premières agricoles** en termes de commerce agricole net. En outre, comme elle est distante des côtes les plus proches de plus de 2 000 kilomètres et entourée par huit pays, la Zambie fait partie des pays en développement sans littoral. Elle appartient aussi à la catégorie non officielle des petits pays économiquement et structurellement faibles et vulnérables, eu égard à sa taille modeste et à sa vulnérabilité.

6. Des programmes d'action spécifiques doivent être mis en œuvre dans les PDSL, et par conséquent en Zambie en particulier, pour pallier les problèmes de transport et réduire la pauvreté résultant de l'éloignement et de l'isolement de ces pays par rapport aux marchés mondiaux. Le délai de transit pour les marchandises venant de Zambie ou qui lui sont destinées est extrêmement long à cause des importantes distances et des conditions de transport en transit souvent inefficaces en Zambie et dans les pays en développement de transit qui l'entourent. Vu le lien étroit entre les distances et les coûts de transport (le Ministère zambien du commerce et de l'industrie estime que les coûts de transport représentent 70 % du prix coût-assurance-fret des marchandises qui sont importées en Zambie ou qui en sont exportées), la compétitivité du pays sur le marché mondial en souffre. Comme les principaux produits exportés sont des produits de base avec une forte composante de transport, le coût plus élevé des services de transport et d'assurance implique une réduction d'autant des recettes d'exportation. Les coûts de transport élevés supportés par la Zambie peuvent être considérés comme un obstacle majeur au commerce qui freine l'intégration du pays dans le système commercial multilatéral.

7. La priorité essentielle pour les PDSL est d'établir des systèmes de transit conformes à leurs propres intérêts et à ceux des pays de transit. Le Programme d'action d'Almaty adopté par les Nations Unies prévoit des initiatives spécifiques en vue de la création d'une plate-forme d'échanges entre toutes les parties prenantes pour examiner les problématiques, forger des partenariats et diffuser les meilleures pratiques, et pour développer des routes commerciales permettant d'assurer l'accès à la mer et de réduire les coûts des importations et des exportations. Ces initiatives s'inscrivent aussi dans la stratégie visant à créer des marchés régionaux renforcés, une intégration commerciale accrue au niveau régional étant jugée aussi importante pour compenser l'éloignement des grandes routes commerciales mondiales. Dans le cas de la Zambie, plusieurs couloirs pour le commerce de transit ont été créés afin de relier de manière efficace les grandes villes zambiennes à différentes installations portuaires sur l'océan Indien (en République-Unie de Tanzanie et au Mozambique), ainsi que sur l'océan Atlantique (Walvis Bay en Namibie), ce qui renforcera aussi les liens entre les pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe et bénéficiera à la Zambie en tant que pays de transit.

8. Un faible niveau de développement est souvent associé pour un pays à d'importants problèmes administratifs, à des ressources humaines limitées (en termes de compétences) et à des capacités restreintes. Tout cela affecte directement les services publics fournis, en particulier pour les groupes vulnérables. Grâce à la grande attention portée par le Gouvernement zambien et par ses partenaires de coopération à la réforme des institutions publiques, la gouvernance a gagné en efficacité. La croissance économique venant de l'exploitation de ressources considérables ne s'est pas toutefois accompagnée d'une redistribution générale de la richesse parmi la population, ce qui reste pour les pouvoirs publics un défi majeur. Il est indispensable que les politiques de développement de la Zambie comportent des stratégies nationales pour transformer les ressources naturelles disponibles en opportunités d'industrialisation.

II. Examen des activités de la CNUCED en Zambie

9. Le tableau 4 plus bas contient la liste des projets de coopération technique de la CNUCED en Zambie. Le nombre total des projets achevés ou en cours d'exécution en Zambie s'établit à 18 pour la période 2000-2009, dont 7 projets de pays et 11 projets régionaux. Mais cette liste n'est pas nécessairement exhaustive, car pour beaucoup de programmes régionaux il n'y a pas de liste détaillée des bénéficiaires. En ce qui concerne les dépenses engagées, on a pris ici le parti, par souci de simplification, de prendre en compte pour les projets régionaux le montant total dépensé, puisqu'on ne dispose pas en général de ventilation détaillée par pays (voir par. 12).

10. Le montant total dépensé pour les projets de pays et les projets régionaux concernant la Zambie (selon notre liste) est de 34,2 millions de dollars pour la période 2000-2009. La somme consacrée durant la même période aux programmes de pays s'établit à 488 283 dollars, le projet ZAMOT1AW – migration vers le logiciel SYDONIA++ – représentant à lui seul plus de 50 % de ce montant.

11. Les études spécifiquement entreprises concernant la Zambie ont mis en lumière un problème pour la présentation de rapports et une absence de données et d'informations détaillées, en particulier sur les activités exécutées dans le cadre de projets régionaux/interrégionaux. Par exemple, le rapport final et l'audit du projet interrégional R0A2180 (M4) ne fournissent pas d'informations sur la répartition des ressources entre les trois couloirs de transit en Afrique (Trans-Capivi reliant la Namibie et la Zambie), en Asie et en Amérique du Sud. En outre, il est inusuel que plusieurs activités soient regroupées sous le même intitulé alors qu'elles couvrent des types de pays très différents: par exemple, le projet INT0T6BS porte sur les politiques d'investissement au Viet Nam (examen de la politique d'investissement (EPI) et assistance technique de suivi) et aussi en Zambie (assistance technique de suivi): le Viet Nam est un pays à revenu moyen inférieur qui n'appartient à aucune des quatre catégories considérées (PMA, PDSL, PEID et autres PPESFV). De plus, les informations sur les projets de suivi et les liens entre les diverses activités ne sont pas claires, ce qui rend l'analyse plus difficile. Par exemple, des activités pour le système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE) ont été entreprises par la Division de la mondialisation et des stratégies de développement (MSD) depuis 1987 dans le cadre d'une succession de programmes de pays, avec des informations annuelles claires et détaillées, mais aussi dans le cadre de programmes régionaux de plus vaste portée, pour lesquels ces détails ne sont pas disponibles. De même, le rapport final du projet JITAP (Programme intégré conjoint d'assistance technique) – phase II (RAF0T3AI) détaille l'utilisation des fonds par pays (le montant alloué à la Zambie au titre du Fonds commun d'affectation spéciale s'élevant à 816 810 dollars), mais le montant en question correspond apparemment aux dépenses cumulées des trois organisations qui exécutent le programme (l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le Centre du commerce international (CCI) et la CNUCED), sans que les ressources à la disposition de la CNUCED pour chaque pays soient précisées.

12. La ventilation des projets de coopération technique montre que c'est la Division de l'investissement et des entreprises (DIE) qui a exécuté le plus grand nombre de projets en Zambie (7 projets sur 18), notamment pour les politiques d'investissement et les programmes de facilitation de l'investissement au niveau régional. La Division du commerce international des biens et services, et des produits de base (DCPB) et la Division de la technologie et de la logistique (DTL) ont pris en charge quatre projets chacune. La DCPB n'a exécuté qu'un projet bilatéral, alors que la DTL a exécuté trois projets bilatéraux. Les trois autres projets ont été exécutés par la MSD. La Division de l'Afrique, des pays les moins avancés et des programmes spéciaux (APMA) n'a pas directement

exécuté d'activités de coopération technique dans le cadre de projets bilatéraux ou régionaux en Zambie au cours de la dernière décennie.

13. Comme montré dans le tableau 3, la ventilation des projets de coopération technique bilatéraux montre que c'est la DTL qui a le plus dépensé en Zambie, pour le projet ZAM0T1AW déjà cité. Les deux autres divisions – la DIE et la MSD – ont engagé moins de dépenses en Zambie, mais sur une période plus récente (2005-2008, contre 2000-2004 pour la DTL).

Tableau 3

Activités de la CNUCED en Zambie au titre de programmes de pays, par division

(Dépenses en milliers de dollars)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000- 2009
DIE							63,4	23,0	44,2		130,6
DCPB											
DTL	10,4	109,0	44,1	68,0	30,1	-0,7	6,2				267,0
MSD	29,3	-0,7				12,4	1,1	34,3	14,3		90,7
Total	39,6	108,3	44,1	68,0	30,1	11,7	70,7	57,4	58,5		488,3

Sources: CNUCED, TAC.

Tableau 4
Liste des projets de la CNUCED en Zambie*
(Montants annuels en dollars)

<i>Numéro du projet</i>	<i>Titre du projet</i>	<i>Date de démarrage</i>	<i>Date d'achèvement</i>	<i>Groupe</i>	<i>Bénéficiaire**</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
ZAM92026	Droit et politique de la concurrence et protection des consommateurs	1994	1998	DCPB/Service du droit de la concurrence et des politiques des consommateurs	Zambie					
ZAM97A46	Informatisation des procédures douanières	1997	2002	ISEC/Service de la logistique commerciale	Zambie					
ZAM0T1AW	Migration vers SYDONIA++	2001	2006	ISEC/Service de la logistique commerciale	Zambie	-703	6 215			
ZAM0T6AU	Livre bleu sur la Zambie	2006	2007	DIE	Zambie		63 356	11 591		
ZAM0T7BH	Relations interentreprises	2007	2008	08 – Facilitation de l'investissement	Zambie			11 421	44 212	
ZAM0T8BM	Installation de la version 5.3 du système de gestion et d'analyse de la dette à la Bank of Zambia	1 ^{er} sept. 2008			Zambie					
ZAM9X9DL ZAM99A41	Installation de SYGADE 5.1	1 ^{er} janv. 1999		11 – Renforcement des capacités de gestion de la dette des pays en développement	Zambie	12 361	1 091	34 343	14 313	
INT0T1CH	Renforcement des capacités sur la bonne gouvernance dans le domaine de la promotion des investissements	1 ^{er} oct. 2001		08 – Facilitation de l'investissement	Programme interrégional: Éthiopie, Kenya, Lesotho, Maldives, Mali, Ouganda, Rép.-Unie de Tanzanie, Rwanda, Zambie	31 642	25 701	48 501	160 306	
R0A2180 (M4)	Renforcement des capacités de facilitation du commerce et des transports pour les pays en développement sans littoral et les pays en développement de transit	2004	2007	ISEC	Programme interrégional: Namibie, Paraguay, Rép. dém. populaire lao, Thaïlande, Uruguay, Zambie	107 037	241 857	236 082		

<i>Numéro du projet</i>	<i>Titre du projet</i>	<i>Date de démarrage</i>	<i>Date d'achèvement</i>	<i>Groupe</i>	<i>Bénéficiaire**</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
INT0T2AO	Renforcement des capacités de gestion de la dette des pays en développement	1 ^{er} août 2002		11 – Renforcement des capacités de gestion de la dette des pays en développement	Programme interrégional	2 579 059	2 695 569	3 049 395	4 294 835	2 907 171
INT0T3AC	Programme de facilitation de l'initiative Biotrade pour les produits et les services issus de la biodiversité	1 ^{er} janv. 2003		05 – Commerce, environnement et développement	Programme interrégional: Afrique du Sud, Botswana, Brésil, Colombie, Équateur, État plurinational de Bolivie, Indonésie, Malawi, Namibie, Ouganda, Pérou, Philippines, Rép. bolivarienne du Venezuela, Viet Nam, Zambie, Zimbabwe	1 141 552	1 428 885	965 343	333 282	381 800
INT0T3AW	Examen des politiques d'investissement et programme de suivi	1 ^{er} janv. 2003		07 – Politiques en matière d'investissement	Programme interrégional: Algérie, Bélarus, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Colombie, Égypte, El Salvador, Équateur, Éthiopie, Ghana, Kenya, Lesotho, Maroc, Maurice, Mauritanie, Népal, Nigéria, Ouganda, Ouzbékistan, Pérou, Rép. dém. populaire lao, Rép. dominicaine, Rép. islamique d'Iran, Rép.-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sierra Leone, Sri Lanka, Viet Nam, Zambie	215 652	268 710	225 935	544 304	374 050
RAF0T3AI	Programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP) – phase II	1 ^{er} avril 2003		01 – Renforcement des capacités pour les négociations commerciales et la diplomatie commerciale	Programme interrégional: Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Ouganda, Rép.-Unie de Tanzanie, Sénégal, Tunisie, Zambie	757 385	704 499	369 135	172 000	25 815

<i>Numéro du projet</i>	<i>Titre du projet</i>	<i>Date de démarrage</i>	<i>Date d'achèvement</i>	<i>Groupe</i>	<i>Bénéficiaire**</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
RAF0T6BC	Mise en place du centre technique SYDONIA pour l'Afrique australe et l'Afrique de l'Est (SATAC)	1 ^{er} oct. 2006		12 – Facilitation du transport et du commerce	Programme interrégional: Botswana, Burundi, Éthiopie, Madagascar, Malawi, Namibie, Ouganda, Rép.-Unie de Tanzanie, Rwanda, Soudan, Zambie, Zimbabwe			320 772	437 137	273 497
INT0T6BS	Examen de la politique d'investissement du Viet Nam – Assistance de suivi, Viet Nam et Zambie	1 ^{er} janv. 2007		07 – Politiques en matière d'investissement	Programme interrégional: Viet Nam, Zambie			137 955	38 605	8 905
INT0T7AE	Développer les capacités productives dans les pays les moins avancés	1 ^{er} janv. 2007		09 – Développement des entreprises	Programme interrégional: Mozambique, Rép.-Unie de Tanzanie, Zambie			105 187	149 964	29 146
INT0T8AC	Assistance à la formulation des politiques d'investissement et renforcement des capacités humaines et institutionnelles dans le domaine du développement durable	1 ^{er} janv. 2008		07 – Politiques en matière d'investissement	Programme interrégional: Albanie, Burkina Faso, Burundi, Colombie, État plurinational de Bolivie, Éthiopie, Gaza-Rive occidentale, Géorgie, Guatemala, Iraq, Kenya, Mauritanie, Moldova, Mozambique, Ouganda, Rép.-Unie de Tanzanie, Rwanda, Serbie, Sierra Leone, Ukraine, Zambie				402 185	334 260
INT0T8AZ	Renforcement des industries créatives dans cinq pays ACP à travers l'expansion de l'emploi et du commerce	1 ^{er} avril 2008		02 – Capacités d'analyse commerciale et systèmes d'information	Programme interrégional: Fidji, Mozambique, Sénégal, Trinité-et-Tobago, Zambie				93 336	49 100

* D'après les informations disponibles sur le portail Web des activités de coopération technique de la CNUCED et des documents intitulés «Examen des activités de coopération technique de la CNUCED et de leur financement – Annexe II: Statistical Tables», publiés annuellement depuis 2000.

** Pour les projets régionaux, les montants annuels sont ceux du projet pris dans son ensemble.

III. Évaluation d'un échantillon de programmes ou d'activités exécutés par la CNUCED en Zambie

14. Parmi les programmes ou activités exécutés par la CNUCED en Zambie, il en a été retenu quatre pour une étude plus poussée: un programme de la MSD, un programme de la DCPB, un programme de la DIE et un programme de la DTL.

Tableau 5
Liste des quatre programmes représentatifs évalués

<i>Division</i>	<i>Groupe – référence</i>	<i>Programme</i>
MSD	Groupe 11 – ZAM/9X/9DL	SYGADE, Zambie (groupe 11)
DCPB	Groupe 1 – RAF/0T/3AI	JITAP – phase II, programme régional pour l'Afrique (groupe 1)
DIE	Groupe 7 – ZAM/0T/6AU	Livre bleu, Zambie (groupe 7)
DTL	Groupe 12 – ZAM/0T/1AW	Migration vers SYDONIA++, Zambie (groupe 12)

15. L'équipe d'évaluation a rencontré les fonctionnaires de la CNUCED chargés de ces programmes à Genève en juin 2010, ainsi que des représentants des institutions bénéficiaires en Zambie à l'occasion d'une mission à Lusaka en juin/juillet 2010. Les institutions suivantes ont été rencontrées durant la mission (le programme discuté lors des réunions est indiqué entre parenthèses):

- a) Ministère du commerce et de l'industrie (JITAP, Livre bleu);
- b) Ministère des finances et de la planification nationale (SYGADE);
- c) Bank of Zambia (SYGADE);
- d) Zambia Development Agency (Livre bleu);
- e) Zambia Bureau of Standards (JITAP);
- f) Université de Zambie (JITAP); et
- g) Zambia Revenue Authority (SYDONIA).

Il convient également de mentionner la rencontre à Genève avec M^{me} Lilian S. Bwalya, représentante de la Mission permanente de la Zambie, en juin 2010.

16. La suite de la présente section est consacrée à une évaluation de chacun de ces quatre programmes. L'évaluation repose sur un examen détaillé des documents pertinents (documents de la CNUCED, rapports sur les programmes, publications, etc.) ainsi que sur les informations et les observations communiquées durant les réunions tenues à Genève et à Lusaka. Certaines des observations ou analyses concernent parfois des éléments sans relation directe avec le programme spécifiquement considéré, mais se rapportant à des activités antérieures ou ultérieures exécutées par la CNUCED dans le même domaine (par exemple, migration de SYGADE 5.1 à SYGADE 5.3, ou Livre bleu et EPI).

A. Installation de SYGADE 5.1 en Zambie

Groupe 11 – ZAM/9X/9DL

1. Objectif

17. Le projet comprenait une mission en Zambie pour installer le système de gestion et d'analyse de la dette conçu par la CNUCED (SYGADE 5.1) au Ministère des finances et à la Bank of Zambia. Le projet formerait aussi le personnel nécessaire à son utilisation.

Donateurs	Projet financé par le Gouvernement zambien (facturation)
Partenaires	CNUCED, Macroeconomic and Financial Management Institute of Eastern and Southern Africa (MEFMI)
Bénéficiaires	Ministère des finances et Bank of Zambia
Montant	34 748 dollars
Durée effective	Octobre 1999-mai 2000
Produits escomptés	Mise à jour du système de gestion et d'analyse de la dette

Note: Signature du descriptif de projet pour l'installation de la version 5.1 (projet de la Banque mondiale: ZAM/99/A41) en 1999. Installation de SYGADE 5.1 en mai 2000.

2. Contexte

18. Le Gouvernement zambien et la CNUCED coopèrent depuis 1987 dans le domaine de la gestion de la dette, dans le cadre du programme SYGADE. Le Gouvernement zambien et la CNUCED sont convenus que cette coopération devrait se poursuivre. Cet accord servant de base pour la poursuite de la coopération prévoit les modalités d'installation de la version 5.1 de SYGADE au Ministère des finances et à la Bank of Zambia.

19. Lors de discussions communes avec des représentants officiels de la Zambie et du Zimbabwe tenues à Harare en juillet 1999, les deux pays sont convenus de passer à la version 5.1 du logiciel SYGADE et ont demandé à la CNUCED de procéder aux deux installations dans le cadre d'une mission dans la région. Lors de discussions séparées avec le MEFMI, il a été décidé que celui-ci apporterait un appui aux deux pays en leur assurant les services d'un expert en informatique qui procéderait aux préparatifs nécessaires avant l'arrivée de l'équipe de la CNUCED. Cet arrangement ayant pour objet de minimiser les coûts impliquait que certains coûts, par exemple pour les voyages, soient partagés de manière égale entre les deux pays.

3. Activités

20. Les activités suivantes étaient prévues:

- a) Missions et ateliers: mission d'expert du MEFMI; mission d'experts du programme SYGADE, février 2000;
- b) Formations: formation du personnel du Ministère des finances et de la Bank of Zambia (7 personnes), février 2000;
- c) Renforcement institutionnel: renforcement des capacités techniques pour la gestion de la dette; et
- d) Autres activités: non.

4. Pertinence et adaptation spécifique au pays

21. Ce projet répondait à la demande du pays et était financé par le Gouvernement zambien. Il a été réalisé en coopération avec le Gouvernement et avec la participation du MEFMI. Il s'inscrit dans la coopération de longue date entre la CNUCED et la Zambie pour la gestion de la dette depuis 1987. Ce projet consistait en une mise à jour du système de gestion de la dette de la CNUCED déjà installé. Il a été suivi d'autres mises à jour du logiciel.

22. Dans la mesure où le projet prévoit la mise à jour et l'installation d'un logiciel, il n'est pas spécifiquement conçu pour la Zambie ou pour un groupe particulier de pays comme les PMA ou les PDSL. Ce logiciel de gestion de la dette est utilisé par plus d'une soixantaine de pays à différents stades de développement économique.

23. L'objectif principal de ce projet concernant le SYGADE est d'aider la Zambie à gérer sa dette extérieure et à produire des informations transparentes et fiables sur sa dette. Vu l'importance de cette question pour tous les PMA et donc pour la Zambie, et compte tenu des aspects techniques de la gestion de la dette extérieure, il est clair que le projet est particulièrement pertinent en termes de renforcement des capacités au sein des administrations compétentes. Cette pertinence du projet a été clairement confirmée par les fonctionnaires du Ministère des finances et de la planification nationale et de la Bank of Zambia, les deux utilisateurs du SYGADE. Le logiciel, utilisé pour les opérations de gestion courante, est considéré comme très utile.

5. Efficience

24. Toutes les activités ont été exécutées avec succès et les administrations bénéficiaires ont salué la contribution de la CNUCED en ce qui concerne l'installation du logiciel, les formations, les informations de suivi (avec par exemple des réunions des utilisateurs du SYGADE à Genève) et les réponses apportées aux questions concernant le logiciel.

25. Toutefois, les utilisateurs du SYGADE en Zambie ont pointé trois grandes lacunes ou difficultés:

a) Le besoin de formation est permanent, car le nombre de fonctionnaires est restreint, et leur rotation importante. Parallèlement, il faudrait renforcer les aspects «analytiques» de la formation, afin que les travaux d'analyse économique et financière effectués au Ministère des finances et de la planification nationale ainsi qu'à la Bank of Zambia puissent pleinement bénéficier des apports du programme SYGADE;

b) Le logiciel est considéré comme trop «captif». Il a été mentionné que le principal «avantage compétitif» de la CNUCED dans ce domaine tenait à la relation de longue date entre le pays et la CNUCED et au fait qu'il était toujours jugé plus difficile d'apporter des mises à jour que d'installer un logiciel et un environnement informatique entièrement nouveaux. Il était pratiquement impossible d'envisager un ajustement spécifique, et l'intégration/interface avec les autres outils était très difficile. Par exemple, la Zambie fait partie du projet du MEFMI, mais les autres pays participants (Swaziland, République-Unie de Tanzanie, Kenya et Malawi) utilisent un logiciel fourni par le Secrétariat du Commonwealth, et l'interface entre les deux types de logiciels semble techniquement complexe. Les autorités zambiennes ont aussi exprimé leur vœu d'intégrer dans l'outil des éléments de gestion de la dette intérieure, mais cela impliquait une vaste mise à jour et était difficile à réaliser car le logiciel était conçu selon une architecture «fermée»;

c) Le précédent point soulevait en partie la question de la sécurité, car les données concernant la dette sont très sensibles et ne peuvent pas être exposées au risque de modifications potentielles ou de manipulations accidentelles. Mais ces règles de sécurité

rendent le logiciel plus difficile à utiliser. En Zambie, le Ministère des finances et de la planification nationale n'utilise pas la même version que la Bank of Zambia, et les données des deux administrations doivent être intégrées manuellement en raison des procédures de sécurité et des restrictions correspondantes.

26. L'augmentation des coûts pour le pays bénéficiaire était jugée elle aussi inquiétante, car les autorités zambiennes envisageaient actuellement de passer à la version 6.0 du SYGADE. Outre le fait que le droit de licence pour la nouvelle version est de 50 000 dollars (pour une seule institution) ou de 75 000 dollars (pour deux institutions), le programme complet, y compris les formations et autres demandes spécifiques de la Zambie (mise à jour Oracle, préconversion/validation de la base de données) était proposé à un prix supérieur à 500 000 dollars, qui apparaissait d'autant plus excessif aux autorités que certains des logiciels concurrents étaient apparemment offerts gratuitement. Du point de vue de la CNUCED, cette méthode de recouvrement des coûts avait été entérinée par le Groupe consultatif du SYGADE, composé de représentants des États membres et des autres parties prenantes. La dernière réunion de ce groupe a eu lieu en novembre 2009, en marge de la Conférence de la CNUCED sur la gestion de la dette.

6. Efficacité, impact et durabilité

27. Le large impact des outils du SYGADE et de l'appui de la CNUCED dans le domaine de la gestion de la dette ne peut pas être directement évalué ou quantifié, car l'évolution de la dette extérieure et les difficultés de développement connexes dépendent massivement de multiples autres facteurs, y compris les résultats économiques du pays et ses comptes extérieurs. Nous notons que le ratio global dette extérieure/PIB a bien reculé au cours de la période (de 210 % en 1990 à 137 % en 2004, avant de plonger à 20 % environ après la réduction de la dette en 2005 dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ)).

28. Néanmoins, l'utilisation courante du SYGADE par les autorités pertinentes en Zambie, l'amélioration reconnue pour la gestion de la dette et pour les négociations concernant la dette tant par le Ministère des finances et de la planification nationale que par la Bank of Zambia, et l'utilisation des produits obtenus grâce au SYGADE en termes économiques/analytiques dans le contexte des processus politiques du pays bénéficiaire sont les marqueurs incontestables d'un outil efficace qui a un impact sur les capacités et les politiques nationales.

29. En ce qui concerne la durabilité de l'appui fourni, elle est attestée par le succès depuis vingt-trois ans des mises à jour successives et de l'application des différentes versions du SYGADE. Du point de vue du bénéficiaire, cette durabilité tient aux formations fournies (tant techniques/informatiques qu'analytiques/économiques) et à la capacité de la CNUCED d'assurer de manière suivie des services d'appui apportant des réponses rapides.

B. Exécution en Zambie du JITAP – phase II, programme régional pour l'Afrique Groupe 1 – RAF/0T/3AI

1. Objectif

30. L'objectif du JITAP II est de développer et renforcer les capacités d'un certain nombre de pays d'Afrique pour qu'ils s'intègrent dans le système commercial multilatéral. Il s'agit plus spécifiquement de développer ou de renforcer les capacités dans les pays partenaires dans trois grands domaines: a) capacité pour mettre en œuvre au niveau national les accords de l'OMC, pour les négociations commerciales et pour la formulation des politiques correspondantes; b) développement d'une base nationale de connaissances sur le

système commercial multilatéral; c) renforcement des capacités des entreprises pour exporter vers les marchés existants ou nouveaux.

Donateurs	Fonds commun d'affectation spéciale
Partenaires	CNUCED, OMC, CCI
Bénéficiaires	Ministère du commerce et de l'industrie; secteur public, secteur privé et institutions universitaires s'occupant de commerce; et organisations membres du National Steering Committee (Comité national de pilotage)
Montant	818 610 dollars
Durée effective	Février 2004-octobre 2007
Produits escomptés	Développement institutionnel, système d'information et de communication sur le système commercial multilatéral, base de connaissances et réseaux en relation avec le système commercial multilatéral, stratégies d'exportation pour les marchandises et les services, création de réseaux et de synergies entre les programmes, prise en main par le pays

2. Contexte

31. L'origine du JITAP remonte à une réunion des pays africains après la création de l'OMC en 1995, où certaines des problématiques et des questions en relation avec les défis du nouveau système commercial multilatéral pour l'Afrique ont été soulevées. Le JITAP a été conçu comme un ensemble structuré d'activités pour aider les pays africains à s'intégrer de manière positive dans ce nouveau système commercial multilatéral. Il a mobilisé le savoir-faire et le soutien de l'OMC, de la CNUCED et du CCI, et il a été le premier programme que ces trois organisations ont mis sur pied pour assurer conjointement un large éventail d'activités d'assistance technique spécifiques menées dans plusieurs pays simultanément et axées essentiellement sur le renforcement des capacités. Dans une première phase, huit pays ont participé au JITAP: Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Ouganda, République-Unie de Tanzanie et Tunisie; quatre d'entre eux sont des PMA. Une deuxième liste de huit pays a été ajoutée après une évaluation positive en 2003 – Botswana, Cameroun, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Sénégal et Zambie. Treize donateurs ont contribué au financement du programme.

3. Activités

32. Les activités suivantes étaient prévues:

- a) Missions et ateliers: missions sur le terrain pour le coordonnateur du programme, missions de suivi, atelier de haut niveau (2005 et 2006) et trois ateliers sous-régionaux;
- b) Formations: huit ateliers de formation entre février 2005 et novembre 2006;
- d) Renforcement institutionnel: renforcement des capacités pour l'intégration dans le système commercial mondial (négociations, prises de position); et
- d) Autres activités: non.

4. Pertinence et adaptation spécifique au pays

33. Le JITAP s'adresse à certains PMA et autres pays africains. En raison de son origine, il cible les pays africains, y compris les PMA et des pays qui n'en font pas partie, et ménage un équilibre entre pays francophones et pays anglophones compte tenu des intérêts

et des priorités des pays donateurs. L'évaluation positive faite concernant la première phase, qui incluait huit pays, est un signe de la pertinence et de l'utilité des activités exécutées au titre du programme.

34. Face aux défis considérables auxquels sont confrontés les PMA pour bénéficier pleinement du nouveau système commercial multilatéral et à leurs réelles contraintes en termes de capacités nationales, la pertinence des programmes visant à aider des pays à s'intégrer dans ce nouveau système est tout à fait évidente.

35. Toutefois, les problèmes spécifiques des PMA et, a fortiori, des PDSL n'ont été ni pleinement ni explicitement pris en compte dans l'élaboration du programme. Cela ne signifiait pas que les activités proprement dites n'étaient pas adaptées aux caractéristiques de chaque pays, mais cela ne remplaçait pas des programmes spécifiquement conçus à l'intention d'une catégorie précise de pays, comme le Cadre intégré renforcé le reconnaît (pour les PMA) et comme les problèmes très particuliers des PDSL tendraient à le laisser penser.

5. Efficience

36. L'évaluation de l'efficience des activités du JITAP est rendue plus difficile du fait que ce programme implique trois organisations (CNUCED, OMC et CCI). La première évaluation a porté sur l'ensemble du programme et pas spécifiquement sur le rôle de la CNUCED, mais elle a été suffisamment positive pour amener à étendre le programme à un autre groupe de huit pays. La plupart des personnes ayant bénéficié du programme qui ont été interrogées pour l'évaluation n'ont pas pu indiquer avec précision laquelle des trois institutions était impliquée dans telle ou telle activité spécifique. Mais cela peut être interprété comme un signe tout à fait positif d'une approche véritablement conjointe, et il ne faudrait pas y voir un facteur négatif.

37. Trois grandes questions étaient soulevées concernant l'efficience du programme:

a) Le cumul du coût standard au titre des frais généraux de la CNUCED et du coût administratif du groupe chargé de la gestion du projet aboutissait à des coûts administratifs totaux jugés trop élevés par le bénéficiaire. La part des fonds apportés par les donateurs qui allait à l'administration du projet plutôt qu'à son exécution était donc excessive, ce qui soulevait des questions sur les activités conjointes et sur la nécessité d'un partage de ces frais généraux;

b) Une autre question est celle du chevauchement avec l'initiative du Cadre intégré renforcé en faveur des PMA. Il y a de nombreuses similarités, et par conséquent un risque de double emploi, entre le JITAP et le Cadre intégré renforcé (notamment en termes d'évaluation des besoins et de coordination), mais il n'y avait guère que des échanges informels, et pas de liens structurés, entre les deux programmes. Compte tenu des capacités d'assimilation limitées de la Zambie, ce chevauchement nuit à l'efficience globale du JITAP;

c) Enfin, l'efficience du programme pâtissait de la multiplication des tâches et des fonctions devant être exécutées par les administrations et par les institutions locales (centres de référence, points de notification) et des pressions correspondantes sur le matériel initialement fourni (photocopieurs, ordinateurs, imprimantes) ainsi que de la lenteur d'accès à l'Internet (pour les téléchargements et l'accès au Web).

6. Efficacité, impact et durabilité

38. Tous les bénéficiaires questionnés dans le cadre de la présente évaluation ont estimé que les formations et les informations fournies avaient été utiles et efficaces pour les aider à mieux comprendre le système commercial multilatéral et à élaborer des politiques

commerciales. En particulier, les produits du JITAP avaient été jugés importants au niveau gouvernemental pour aider le pays à se préparer pour la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC tenue en 2003 à Cancún, où la Zambie présidait le groupe des PMA.

39. L'impact positif du JITAP est attesté par la mise en place initiale en 2006 d'un groupe de travail pour l'expansion du commerce, chargé de coordonner l'ensemble des activités d'assistance technique liées au commerce dans le pays; ce groupe a recommandé plus particulièrement d'améliorer l'efficacité des centres de référence et des points nationaux d'information.

40. Les produits escomptés ont été dûment fournis, mais le degré d'efficacité est inégal et l'évaluation est mitigée:

a) Le module 2 comportait la mise en place de quatre points nationaux d'information et de trois centres de référence. Mais le personnel local ne bénéficie pas de la formation continue nécessaire pour s'adapter à l'évolution constante du système commercial multilatéral, et les infrastructures de communication sont insuffisantes faute de ressources budgétaires. La plupart des points d'information n'ont pas les capacités requises pour promouvoir leurs services ni les matériels correspondants et leur utilisation, de même que celle des centres de référence, est en recul;

b) Le module 3 consistait à promouvoir les connaissances sur le système commercial multilatéral et la création de réseaux. Les formations étaient jugées très efficaces, mais celles concernant le système commercial multilatéral assurées conjointement par le CCI, la CNUCED et l'OMC n'ont réuni que 41 participants et un seul réseau professionnel est en place, mais sans aucun programme de travail. Globalement, il semble que la phase II du JITAP n'ait pas permis de générer les compétences requises concernant le commerce international et les questions relatives à l'OMC, ni une masse critique de personnes à même de faire connaître le système commercial multilatéral;

c) Le module 4 consistait à définir les secteurs de produits et de services prioritaires et à formuler des stratégies pour ces secteurs. La Zambie a défini neuf secteurs prioritaires pour le développement de stratégies; le JITAP a apporté des contributions pour quatre de ces secteurs. À la fin du programme, deux stratégies sectorielles appuyées par le JITAP étaient en voie de finalisation (horticulture/floriculture et miel). Mais il est trop tôt pour évaluer dans quelle mesure elles ont contribué à un environnement propice pour améliorer les capacités d'offre et comment elles ont permis de renforcer les politiques commerciales en Zambie;

d) Le module 5 prévoyait la formation de réseaux et la création de synergies entre les programmes. Selon la Zambie, il n'y avait qu'une coopération modeste entre la plupart des acteurs du système commercial multilatéral dans le pays, faute de coordination.

41. Ce paradoxe entre l'importante valeur assignée aux produits des phases initiales du JITAP – lorsque l'intérêt politique pour le système commercial multilatéral était très fort vu le rôle de la Zambie dans les négociations sur le Programme de Doha pour le développement – et une vision plus négative par la suite de l'efficacité globale du programme met en relief d'importants problèmes de durabilité. Le besoin non satisfait d'un renforcement continu des compétences, le taux de rotation élevé du personnel concerné dans les institutions nationales, l'inscription par nature dans le long terme du renforcement des capacités institutionnelles et les problèmes d'assimilation sont autant de facteurs majeurs qui limitent l'efficacité et l'impact global du programme, bien qu'il ait été clairement pris en main par le pays au moment de son élaboration et de son exécution initiale.

C. Livre bleu sur les meilleures pratiques de promotion et de facilitation de l'investissement en Zambie

Groupe 7 – ZAM/OT/6AU

1. Objectif

42. Le Livre bleu sur la Zambie devrait définir les obstacles à l'IED et les activités concrètes et mesurables à entreprendre par le Gouvernement pour éliminer ces obstacles dans un délai de douze mois. Il guiderait le Gouvernement et aiderait à suivre ses progrès dans plusieurs domaines liés à l'investissement et pour le dialogue entre les pouvoirs publics et les entreprises.

Donateurs	Banque japonaise pour la coopération internationale
Partenaires	CNUCED
Bénéficiaires	Ministère du commerce et de l'industrie
Montant	83 950,12 dollars
Durée effective	18 avril 2006-30 avril 2007
Produits escomptés	Livre bleu et mesures de politique générale

2. Contexte

43. Le Gouvernement zambien s'est, selon ses propres termes, engagé à «créer un secteur privé dynamique qui affronterait les meilleures pratiques en termes de compétitivité au niveau international». À cet effet, il avait élaboré un plan d'action pour le développement du secteur privé et un programme de promotion des investissements intitulé «Triangle of Hope» (Triangle de l'espoir) et il entendait, au cours des deux années suivantes, accroître les capacités d'un certain nombre d'institutions par le biais du Millennium Challenge Account. Il a aussi promulgué une législation portant création de la Zambia Development Agency (Agence zambienne de développement), chargée de faciliter l'investissement. Le «Livre bleu sur les meilleures pratiques de promotion et de facilitation de l'investissement en Zambie» établi par la CNUCED vise essentiellement à renforcer le climat de l'investissement dans ce pays. Il faisait suite à l'examen de la politique d'investissement de la Zambie effectué par la CNUCED en 2004-2005 et définissait un certain nombre de mesures concrètes, sur la base de cet examen et dans le cadre de différents plans d'action pouvant être mis en œuvre dans un délai d'une année.

3. Activités

44. Les activités suivantes étaient prévues:

- a) Missions et ateliers: présentation d'un avant-projet de mesures, juillet 2006; présentation des 10 mesures finales, septembre 2006;
- b) Formations: formation du personnel de la Zambia Development Agency à Lusaka assurée par la CNUCED, septembre 2007;
- c) Renforcement institutionnel: création de la Zambia Development Agency, septembre 2007; et
- d) Autres activités: manifestation à l'occasion du lancement, mars 2007; Africa Investor Award dans la catégorie «Réglementation intelligente», novembre 2007; forum d'investissement pour les entreprises pharmaceutiques indiennes, juin 2007; ouverture d'un poste frontière de type «guichet unique», décembre 2009.

4. Pertinence et adaptation spécifique au pays

45. Le programme était pleinement intégré dans une stratégie nationale (plan national de développement de la Zambie, initiative pour le développement du secteur privé) et répondait à la demande. Il était conforme aux besoins reconnus du pays en matière de diversification économique et d'investissement étranger accru.

46. Bien que dans sa conception le projet soit commun à plusieurs pays, l'analyse spécifique et détaillée qu'il implique des défis et des problématiques auxquelles le pays est confronté exige de tenir pleinement compte, dans l'ensemble des travaux d'analyse, des activités réalisées et des recommandations de politique générale, des spécificités de la Zambie en tant que PMA et PDSL.

47. La pertinence du programme est renforcée par les éléments caractéristiques du Livre bleu, avec une analyse et un suivi de l'EPI mais aussi avec des recommandations jugées tout à fait opérationnelles par les bénéficiaires. Toutes les mesures ont été élaborées en étroite coopération avec les acteurs nationaux et tiennent compte par conséquent des problèmes et des faiblesses du pays, mais en conservant un coût d'exécution raisonnable.

5. Efficience

48. Ce programme s'inscrit dans la coopération suivie entre la CNUCED et la Zambie, et repose sur le précédent EPI. Cette continuité assure une meilleure efficience puisque le Livre bleu tire pleinement parti des résultats d'analyse de l'EPI ainsi que des réactions des acteurs à ce précédent exercice. Le caractère «consultatif» du processus de la CNUCED pour la préparation du Livre bleu ainsi que la large participation des acteurs locaux renforcent également l'efficience du programme.

49. La CNUCED a un savoir-faire et une expérience vastes dans le domaine des politiques d'investissement. Elle s'est acquise une solide réputation en ce qui concerne l'analyse de l'IED (examens de la politique d'investissement, collection *Rapport sur l'investissement dans le monde*, Livres bleus sur d'autres pays), et elle est perçue comme une organisation «neutre» dans le débat sur le commerce, l'investissement et le développement. L'équipe d'évaluation a été informée, lors d'une réunion avec le Ministère du commerce et de l'industrie, d'un petit problème quand une version initiale du rapport sur l'examen de la politique d'investissement avait été publiée avec l'emblème du Gouvernement: les autorités préféraient l'emblème de la CNUCED pour renforcer la crédibilité du document, ce qui montrait clairement la bonne image de la CNUCED sur le terrain. En outre, la CNUCED continue à aider le pays pour la mise en œuvre des mesures et dispose des compétences nécessaires à cet effet.

50. On s'était néanmoins interrogé sur l'efficience du programme sous l'angle de la coordination plus large et plus profonde qui était nécessaire entre les divers donateurs ou organismes qui fournissaient aux autorités des services consultatifs pour l'investissement étranger. Le pays collabore régulièrement avec la Banque mondiale pour les questions relatives au «climat d'investissement» et aussi aux fins de l'initiative pour le développement du secteur privé, et de meilleures interactions entre les différentes institutions auraient contribué à l'efficience. Dans le même temps, le pays travaille avec l'Organisation de coopération et de développement économiques à un cadre d'action pour l'investissement, et les bénéficiaires reconnaissent l'utilité des recommandations formulées dans le Livre bleu pour ce processus.

6. Efficacité, impact et durabilité

51. Le principal produit escompté de ce projet était l'établissement d'une liste de 10 mesures complémentaires définies dans le Livre bleu sur les meilleures pratiques de promotion et de facilitation de l'investissement en Zambie. Sur ces 10 recommandations, 4 ont été mises en œuvre et les autres sont en cours d'examen.

52. Les quatre mesures définies dans le Livre bleu qui ont été mises en œuvre incluaient la création de la Zambia Development Agency, l'organisation d'un forum d'investissement pour des entreprises pharmaceutiques asiatiques, l'ouverture d'un poste frontière de type «guichet unique» à Chirundu, et l'attribution de licences de télécommunications pour ouvrir au secteur privé la téléphonie internationale.

53. L'impact global du programme et l'ensemble des réalisations ne peuvent pas être directement évalués. Il y a eu une importante progression de l'IED en Zambie, mais elle a été tirée par les opérations dans les secteurs de l'extraction et de l'exploitation minières; il y a également eu des changements visibles dans d'autres secteurs que le secteur minier, parfois avec d'importants investissements étrangers (par exemple pour le ciment), mais il ne peut pas être établi de lien de causalité ou de relation directe avec le Livre bleu ou ses recommandations.

54. La durabilité du programme est assurée par le fort engagement dans le pays en faveur de la stratégie nationale de développement du secteur privé et par l'appui d'autres donateurs, dans le cadre des importants ajustements de la politique d'investissement.

D. Migration vers SYDONIA++ – Informatisation des données et procédures douanières

Groupe 12 – ZAM/0T/1AW

1. Objectif

55. Le projet concernait la migration en Zambie de la version SYDONIA 2.7 (la dernière version du système douanier automatisé de la CNUCED) vers la version plus performante et plus complète SYDONIA++. L'objectif était d'introduire un système moderne de traitement des données pour les procédures de dédouanement afin de dédouaner plus rapidement les marchandises, de mieux contrôler les recettes et de disposer d'informations exactes et actualisées sur les importations, les exportations et le commerce de transit en Zambie, conformément aux normes régionales et internationales.

Donateurs	Department for International Development du Royaume-Uni (DFID)
Partenaires	CNUCED
Bénéficiaires	Zambia Revenue Authority
Montant	250 860 dollars
Durée effective	Projet signé le 1 ^{er} juin 2001 (durée: douze mois)
Produits escomptés	Migration vers la nouvelle version du logiciel

2. Contexte

56. Pour mieux rationaliser et harmoniser les procédures douanières, le Gouvernement zambien a choisi en 1997 le système SYDONIA pour moderniser son système douanier. En octobre 1998, dans le cadre d'un projet de version 2 de SYDONIA, la Zambia Revenue Authority a mis en place le premier site pilote à l'aéroport international de Lusaka. La

Zambia Revenue Authority a ensuite étendu le système à 13 sites au total, couvrant la plupart des marchandises entrant dans le pays. La mise en œuvre de SYDONIA a permis d'importantes améliorations dans plusieurs domaines. Ce projet de migration vers le système SYDONIA++ s'inscrit dans la coopération suivie entre ce pays et la CNUCED et a pour objet d'aider la Zambia Revenue Authority en introduisant un système d'information douanière totalement harmonisé et intégré pour les importations, les exportations, l'entreposage et le transport en transit, conformément aux règles internationales et régionales dans le cadre du Marché commun de l'Afrique australe et orientale. Ce projet a été suivi d'autres mises à jour du logiciel SYDONIA accompagnées des formations correspondantes, la dernière mise à jour (migration vers la version 1.1.8E) ayant été effectuée en 2007.

3. Activités

57. Les activités suivantes étaient prévues:

a) Missions et ateliers: missions techniques pour la mise en place du prototype du nouveau système au siège; installation pour un usage opérationnel au site pilote de l'aéroport de Lusaka, au port de Lusaka et au poste frontière de Chirundu (pas d'informations disponibles sur le nombre et la durée des missions, ateliers et formations);

b) Formations: formation technique et fonctionnelle de base; modules de formation au logiciel SYDONIA++; formations spécialisées et avancées au logiciel SYDONIA++. Pour toutes les formations, l'idée essentielle était de former des formateurs (pas d'informations sur le nombre de personnes formées);

c) Renforcement institutionnel: renforcement des capacités techniques pour le système douanier automatisé;

d) Autres activités: le déploiement du système dans les autres bureaux des douanes principaux s'est effectué au-delà de la durée prévue du projet.

4. Pertinence et adaptation spécifique au pays

58. Le projet était un projet de pays répondant à la demande de ce dernier, comme tous les projets SYDONIA, et consistait en une migration par rapport aux versions antérieures du logiciel de gestion douanière. Dans sa conception le projet était commun à plusieurs pays, puisqu'il repose sur un logiciel générique. Ce logiciel intègre des fonctionnalités spécifiquement conçues pour les pays en développement sans littoral. Le fonctionnaire de la Zambia Revenue Authority que l'équipe d'évaluation a rencontré a déclaré: «SYDONIA est clairement adapté aux pays en développement sans littoral».

59. Le principal objectif des projets SYDONIA est d'aider les pays bénéficiaires à mieux contrôler les flux commerciaux et les redevances douanières – une importante source de recettes pour la Zambie – et à produire des informations transparentes et fiables pour les politiques économiques. Ce projet visait par conséquent à renforcer les capacités essentielles en matière d'élaboration des politiques et d'administration en Zambie.

5. Efficience

60. De par sa vaste expérience des logiciels pour les opérations douanières et de leur mise en place dans quantité de pays, la CNUCED est particulièrement bien placée pour fournir ces logiciels ainsi que les services de formation et de renforcement des capacités correspondants.

61. Il n'y avait pas d'informations détaillées sur les modalités de fourniture des produits pour le programme spécifique considéré, puisqu'il s'inscrit dans la coopération suivie entre la Zambie et la CNUCED. Les informations venant en retour des bénéficiaires sur la qualité

de SYDONIA se rapportent donc à l'ensemble de la chaîne – logiciel et mises à jour – du programme, plutôt qu'à telle ou telle étape spécifique de cette chaîne.

62. La mise en place de la dernière version de SYDONIA était jugée efficace, aussi bien sous l'angle du matériel fourni (un serveur central auquel sont connectés tous les postes de douane aux frontières et un certain nombre de bureaux des douanes dans l'intérieur du pays) que des formations (formation de formateurs aux aspects fonctionnels et techniques de SYDONIA, puis formation des personnels des postes frontière par les formateurs zambiens). Le système a été jugé satisfaisant et robuste, sans réel problème.

63. Les services de maintenance et d'appui assurés par la CNUCED étaient eux aussi jugés de bonne qualité et réactifs. Mais il a été mentionné des problèmes occasionnels d'appui en cas de changements de personnel au sein de la CNUCED.

64. Il y avait aussi un certain nombre de difficultés et de problèmes pour utiliser le logiciel et l'adapter à des besoins et à des exigences spécifiques (par exemple gestion de la sécurité, possibilités de correction, calcul séparé pour le paiement des intérêts, fonctions analytiques pour la gestion du risque). Le logiciel reposait sur une architecture informatique fermée, ce qui signifiait que toute adaptation exigeait soit d'importants apports de la CNUCED soit le passage à une version nouvelle du logiciel, alors que pour les autorités la possibilité de travailler avec une architecture plus ouverte faciliterait l'adaptation de l'outil aux besoins spécifiques du pays.

6. Efficacité, impact et durabilité

65. Le produit immédiat du projet et les mises à jour SYDONIA correspondantes sont considérés comme ayant un important effet sur la gestion des politiques: le suivi des activités de transport en transit et le contrôle des recettes correspondantes s'étaient beaucoup améliorés, et l'administration chargée des recettes pouvait disposer d'informations en temps réel sur les flux commerciaux et les recettes douanières; cela avait permis de limiter les «négociations» possibles aux postes frontière et par conséquent les risques de corruption.

66. Selon les fonctionnaires de la Zambia Revenue Authority, le logiciel et les formations correspondantes avaient contribué à améliorer les recettes fiscales dans leur ensemble en augmentant les recettes douanières perçues; il est admis aussi que le système permet de réduire le délai de transit aux postes frontière, un élément clef pour les problèmes de facilitation du commerce si critiques pour les pays en développement sans littoral.

67. L'impact global en termes de politique fiscale en général est plus difficile à mettre en relation étroite avec le programme, mais le fait de disposer d'informations pertinentes et récentes sur les flux commerciaux et les recettes douanières est considéré comme une importante contribution à cette politique.

68. La durabilité du programme est assurée par l'utilisation suivie du logiciel, par le dialogue régulier entre les bénéficiaires et la CNUCED, par la présence de fonctionnaires locaux formés à chaque version/migration du logiciel et par l'importance pour les autorités zambiennes d'améliorer la gestion globale des recettes fiscales.

IV. Conclusions et recommandations

69. Les problèmes de notification des informations et le manque d'informations détaillées par pays rendent toute évaluation des activités de coopération technique de la CNUCED pour un pays donné plus difficile et incitent par conséquent à une certaine prudence avant de tirer des conclusions. Cela est d'autant plus le cas quand l'essentiel de

l'intervention de la CNUCED dans le pays passe par des programmes régionaux/interrégionaux, comme en Zambie.

70. Avec ces réserves, les activités de coopération technique de la CNUCED en Zambie au cours de la dernière décennie ont été tout à fait pertinentes par rapport au statut de PMA et de PDSL de ce pays, et les bénéficiaires ont fait savoir qu'elles avaient effectivement appuyé la stratégie du pays pour le commerce et le développement. Cette pertinence semble toutefois tributaire des modifications des priorités dans le pays bénéficiaire, modifications qui sont difficiles à concilier avec le calendrier et le déroulement normaux des programmes et de leurs activités.

71. L'efficacité des programmes de la CNUCED a pâti du taux de rotation élevé des fonctionnaires d'administration dans le pays bénéficiaire et des capacités administratives nationales très limitées, des problèmes de flexibilité des apports de la CNUCED (notamment pour les logiciels comme celui du SYGADE) et des difficultés de suivi après l'achèvement de certains des programmes. Ces questions de flexibilité et de durabilité sont par conséquent essentielles pour une meilleure efficacité.

72. L'impact et l'efficacité des activités de coopération technique de la CNUCED en Zambie sont difficiles à mesurer, car les montants dépensés sont assez limités et les réalisations ou résultats globaux dans le domaine du commerce et de l'investissement dépendent de multiples facteurs intérieurs et extérieurs bien au-delà du champ d'action de la CNUCED (par exemple les cours du cuivre). Mais les institutions bénéficiaires reconnaissent qu'il y a eu des effets positifs, et que cet appui a permis au pays de mieux comprendre les problématiques du commerce et du développement, qu'il l'a aidé dans les négociations commerciales multilatérales (la Zambie ayant présidé le Groupe consultatif des PMA durant les Conférences ministérielles de l'OMC tenues à Cancún et à Hong Kong (Chine) en 2003 et 2005, respectivement), et qu'il l'a aidé aussi à gérer certains problèmes difficiles (douanes, gestion de la dette).

73. Les observations qui précèdent amènent à formuler trois recommandations:

a) Il conviendrait de porter une grande attention à l'équilibre entre les activités répondant par nature à la demande, la forme générique de la plupart des activités d'assistance technique de la CNUCED, et le besoin d'adaptation spécifique et de flexibilité plus grande exprimé par le pays bénéficiaire;

b) Les problèmes de durabilité et de continuité des activités restent préoccupants pour le pays bénéficiaire, d'autant plus que les domaines d'intervention de la CNUCED peuvent être assez complexes et exigeants en termes de compétences et de ressources humaines locales. Pour y faire face, il faudrait donc davantage d'«adaptabilité» ou un meilleur ajustement des outils et de l'appui fournis par la CNUCED, des activités suivies de formation et de renforcement des capacités, et les moyens de s'adapter rapidement à un environnement économique, commercial et en matière d'investissement qui se transforme;

c) Une «approche de pays» ou «stratégie de pays» plus claire et mieux définie, étudiée avec le bénéficiaire et tenant pleinement compte des priorités nationales du pays, devrait renforcer l'efficacité, l'impact et l'impact des activités de la CNUCED pour le pays bénéficiaire. Elle devrait s'accompagner de rapports plus complets et plus précis sur les activités de pays qui sont exécutées dans le cadre de programmes régionaux/interrégionaux.