



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/WP/155
12 juillet 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT
Groupe de travail du Plan à moyen terme
et du budget-programme
Trente-neuvième session
Genève, 16-20 septembre 2002
Point 4 a) de l'ordre du jour provisoire

**ÉVALUATION DES ACTIVITÉS DE COOPÉRATION TECHNIQUE DE LA
CNUCED RELATIVES AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS**

Réalisée par une équipe d'évaluation indépendante composée de:

M. Jean-Émile Denis

M^{me} Homai Saha

M. Douglas Griffiths

Résumé

L'évaluation présentée ici est thématique, c'est-à-dire qu'elle porte exclusivement sur la composante «renforcement des capacités» des programmes de coopération technique de la CNUCED, sans qu'il s'agisse d'évaluer tel ou tel programme en particulier. On entend ici par renforcement des capacités le fait pour un programme d'assistance technique de permettre au pays bénéficiaire de réaliser de ses propres moyens et sur le long terme des fonctions données, du fait même de la mise en œuvre de ce programme. Les résultats sont évalués selon cinq critères: la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la viabilité et l'impact. La pertinence des programmes de renforcement des capacités de la CNUCED est largement reconnue mais peut aussi faire les frais de déficits de capacités mal évalués au moment de la mise en œuvre. L'efficacité, elle, est très variable d'un programme à un autre. Mettre l'accent sur les activités plutôt que sur les résultats ne dispense en aucun cas de veiller à l'efficacité. L'efficience, elle, ne retient pas l'attention qu'elle mériterait et le présent rapport expose diverses mesures susceptibles d'améliorer les résultats dans ce domaine, telles que le chiffrage des coûts des activités ou bien l'utilisation accrue des compétences et des équipements régionaux. Quant à la viabilité, élément capital lorsqu'il est question de renforcement des capacités, elle pourrait être améliorée si l'on mettait davantage l'accent sur les perspectives à long terme et le développement institutionnel. L'impact, enfin, n'a pas fait jusqu'ici l'objet d'évaluations suffisantes. Lorsque c'est le cas pour l'efficacité, il faudrait vraiment que la CNUCED développe et applique systématiquement de meilleures méthodes d'évaluation de l'impact. L'objectif ultime de tous les programmes que la CNUCED met en œuvre dans le domaine du renforcement des capacités devrait en effet être l'impact dans la durée. Les meilleurs de ses programmes sont d'ailleurs ceux qui combinent approches thématique et géographique, compétence au siège, vision intégrée, implication des acteurs nationaux, développement institutionnel, perspective à long terme et objectifs clairs. La CNUCED gagnerait en efficacité et en force d'impact si la coordination entre donateurs était meilleure et si elle rationalisait sa gestion, aussi bien pour la promotion de ses programmes auprès des donateurs que pour leur coordination. Au total, les évaluateurs estiment que le bilan de la CNUCED en matière de renforcement des capacités doit être considéré comme positif.

TABLE DES MATIÈRES

<u>Chapitre</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION.....	4
A. Champ d'étude.....	4
B. Le renforcement des capacités, un concept à préciser.....	4
C. Évaluation des résultats des programmes d'assistance technique sur le plan du renforcement des capacités	6
I. ÉVALUATION DES RÉSULTATS EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS	7
A. Pertinence	7
B. Efficacité.....	9
C. Efficience.....	11
D. Viabilité.....	13
E. Impact	14
II. RECOMMANDATIONS	15
A. Des programmes plus pertinents	15
B. Pour des programmes plus efficaces	16
C. Pour des programmes plus efficaces.....	17
D. Pour des programmes plus viables	19
E. Pour une meilleure évaluation de l'impact.....	20
III. CONCLUSIONS.....	20
<u>Annexes</u>	
I. PROGRAMMES RETENUS POUR L'ANALYSE.....	22
II. PROCESSUS D'ÉVALUATION.....	23

INTRODUCTION

1. Le renforcement des capacités est l'objectif ultime de l'aide au développement. Les programmes n'ont en fait d'autre but que de transférer aux pays en développement et aux économies «émergentes» les compétences et les connaissances dont ils ont besoin pour pouvoir à terme progresser sans aide sur le plan économique et social. C'est pourquoi le renforcement des capacités a toujours été une préoccupation implicite pour la CNUCED, tout comme pour la plupart des autres programmes d'aide multilatéraux et bilatéraux. On y est toutefois plus attentif depuis quelques années, comme l'attestent diverses résolutions prises par l'Assemblée générale, le Conseil économique et social ou encore la CNUCED à sa dixième session. C'est ainsi que dans le plan d'action adopté à cette dixième session, la Conférence a déclaré que la coopération technique devait être axée sur le renforcement des capacités afin d'aider les pays en développement à s'intégrer à l'économie mondiale et a appelé à une intensification des activités existantes de la CNUCED¹ dans le domaine du renforcement des capacités.

A. Champ d'étude

2. L'évaluation présentée ici est thématique: elle porte uniquement sur le volet «renforcement des capacités» des programmes de coopération technique de la CNUCED. Elle ne porte pas sur tel ou tel programme en particulier. Le but général de ce travail est d'étudier les résultats de ces programmes du seul point de vue du renforcement des capacités, de lier ces résultats à des facteurs structurels et de formuler des recommandations en vue d'améliorer l'offre future de la CNUCED en la matière. La plupart des programmes d'assistance technique de la CNUCED peuvent être étiquetés «renforcement des capacités», mais certains sont plus axés sur cette composante que d'autres. De la cinquantaine de programmes recensés dans le rapport d'examen des activités de coopération technique de la CNUCED², un tiers environ affichent explicitement des activités relevant au moins en partie du renforcement des capacités. La première mission de l'équipe d'évaluation a donc été de se pencher sur le contenu de tous les programmes d'assistance technique et de sélectionner ceux d'entre eux qui présentaient un élément «renforcement des capacités» à la fois indubitable et important. Cela fait, elle a retenu 12 programmes à analyser de façon plus poussée, qui sont énumérés dans l'annexe I.

B. Le renforcement des capacités, un concept à préciser

3. Ce travail de repérage a progressivement amené l'équipe à clarifier la notion de renforcement des capacités en faire un concept d'évaluation opératoire. Le point de départ était la description proposée dans son mandat, où il était question d'«activités visant à mettre en place les capacités organisationnelles et techniques, les comportements, les relations et les valeurs qui permettent aux individus, aux groupes et aux organisations d'améliorer leur performance de façon à atteindre leurs objectifs de développement dans le temps». Comme cette définition était excessivement générale et que la quasi-totalité des activités d'assistance technique pouvait être désignée par ce terme, il a fallu délimiter plus strictement les contours du renforcement des capacités.

¹ Plan d'action de Bangkok (TD/386), par. 164 et 166.

² TD/B/48/5/Add.1, du 15 août 2001.

4. Selon certains, le renforcement des capacités serait une nouvelle approche de l'assistance technique, radicalement différente de l'approche «traditionnelle»³. En fait, il est assez habituel pour les organismes d'assistance technique sur le plan bilatéral ou multilatéral de combiner activités de renforcement des capacités et diverses autres activités. Les programmes bilatéraux ont été les premiers à favoriser cette approche, peut-être parce que leurs ressources étaient généralement limitées, que le public était plus attentif à l'impact des dépenses d'aide extérieure et qu'ils avaient une plus large autonomie de décision. La notion de renforcement des capacités est ainsi apparue à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) dès les années 70. Un certain nombre de personnes interrogées ont relevé que le terme était déjà employé au PNUD au début des années 90.

5. Bien que l'expression «renforcement des capacités» soit aujourd'hui d'usage courant à la CNUCED, elle se prête à toute une gamme d'interprétations. Les documents de la CNUCED sur l'assistance technique ne laissent pas d'étonner par l'utilisation qui y est faite du terme. En effet, alors que certains programmes répondant à cette appellation ne relèvent presque que de façon symbolique du renforcement des capacités, puisqu'ils traitent exclusivement du transfert d'informations, d'autres reposent largement sur la valorisation des ressources humaines et visent donc clairement au renforcement des capacités mais n'apparaissent pourtant pas sous ce titre.

6. Les enquêtes menées sur le terrain d'une part et dans les bureaux de la CNUCED d'autre part ont par ailleurs révélé que beaucoup de personnes avaient du mal à expliquer ce qu'elles entendaient par «renforcement des capacités». Un effet d'entraînement est sans doute à l'œuvre, le «renforcement des capacités» étant venu se superposer aux caractéristiques des programmes déjà mises en avant. Le renforcement des capacités est dans l'air du temps et de plus en plus de programmes seront appelés à se prétendre «programmes de renforcement des capacités», même si rien dans leur philosophie ni dans leur contenu n'a évolué.

7. Puisque le concept peut ainsi être interprété de multiples façons, l'équipe d'évaluation a procédé en isolant ses principales dimensions, d'abord sur la base de la documentation qui lui avait été fournie (rapports d'évaluation, descriptifs de projet et autres sources secondaires), puis, d'après des entretiens réalisés à Genève et sur le terrain. L'idée s'est progressivement imposée que la notion de renforcement des capacités tournait autour de deux axes principaux: les compétences nationales et la viabilité. Ces recherches ont permis de définir, aux fins du présent rapport, le renforcement des capacités comme:

«La faculté d'un programme d'assistance technique de permettre aux pays bénéficiaires de réaliser et de maintenir par leurs propres moyens les fonctions visées en conséquence directe de ce programme.»

8. À ces deux dimensions s'en ajoutent trois autres, moins fondamentales: les capacités des personnes (par opposition à celles des institutions); l'orientation à long terme (par opposition à court terme), la nature des activités d'assistance technique entreprises. Les activités de renforcement des capacités peuvent dans un premier temps viser soit des personnes, soit les institutions (et parfois les deux simultanément). Les personnes interrogées tendant toutefois

³ Voir «*Technical Assistance Services in Trade Policy - A contribution to the discussion on capacity building in the WTO*», Centre international du commerce et du développement durable, document de travail n° 2, 2001.

à penser que le renforcement des capacités institutionnelles présente un potentiel plus important que celui qui concerne les personnes. Elles ont également le sentiment que la notion est liée plus étroitement aux projets à long terme qu'aux initiatives à court terme. Les activités de renforcement des capacités peuvent en fait être classées en plusieurs grands sous-ensembles, rangés ici en ordre croissant de potentiel de renforcement des capacités:

- a) Les activités consistant principalement à fournir des informations à des personnes ou à des institutions dans des pays en développement (programme TRAINS par exemple);
- b) Le conseil (certaines composantes du programme SYDONIA notamment);
- c) La formation (y compris la formation des formateurs, comme dans le programme TRAINFORTRADE ou le Programme de diplomatie commerciale);
- d) La constitution de réseaux visant à resserrer les liens entre divers groupes (universités, milieux d'affaires et pouvoirs publics, par exemple dans le cas du Programme commun d'assistance technique intégrée, ou sur le plan international comme dans celui du programme EMPRETEC).

9. Le caractère institutionnel et les perspectives à long terme ne sont pas pour autant perçus comme des conditions *sine qua non* du renforcement des capacités. On pourra ainsi noter qu'une partie du Programme de diplomatie commerciale s'inscrit dans le court terme tout en étant destinée à des particuliers. Cette initiative vise entre autres choses à «permettre aux négociateurs commerciaux et au monde des affaires de prendre une part plus active aux négociations commerciales et à améliorer leurs capacités de négociation». Elle vise aussi à améliorer la «capacité de proposition» nationale⁴. D'autre part, le fait qu'elle s'appuie à la fois sur le conseil et la formation n'en limite pas le potentiel du point de vue du renforcement des capacités. Cela s'explique par le fait que ce programme s'adresse à un petit nombre de personnes.

C. Évaluation des résultats des programmes d'assistance technique sur le plan du renforcement des capacités

10. En adoptant la méthode du cadre logique, on peut évaluer les résultats sur le plan du renforcement des capacités selon cinq grands critères: pertinence, efficacité, efficience, viabilité et impact.

11. La pertinence renvoie à l'adéquation d'une activité de renforcement des capacités non seulement à son rang dans la hiérarchie des priorités nationales, mais également aux déficits de capacités. Par «déficit de capacités», on entend ici les lacunes qui ont été identifiées au stade de l'évaluation des besoins et qui sont susceptibles de limiter la pertinence d'une activité si elles ne sont pas prises en compte au moment où l'activité sera entreprise. La plupart, sinon la totalité, des programmes d'assistance technique sont censés être utiles au pays bénéficiaire et sont donc présentés comme pertinents. Leur pertinence se trouvera toutefois limitée si, par exemple, les autorités nationales ne les soutiennent pas entièrement ou ne sont pas en mesure d'apporter l'aide matérielle ou administrative qu'ils supposent.

⁴ «Review of technical cooperation activities of UNCTAD» (TD/B/485/Add.1), par. 92.

12. L'efficacité se définit comme la mesure dans laquelle les objectifs arrêtés avant la mise en œuvre ont été effectivement atteints. Il ne peut y avoir de bonne évaluation de l'efficacité sans une définition claire des objectifs. Comme on l'a dit, il ne suffit pas qu'un programme ait été mis en œuvre et suivi comme prévu par les participants attendus pour qu'il ait à coup sûr rendu les institutions concernées ou les participants à même de remplir la tâche à laquelle il était censé les préparer.

13. L'efficience renvoie au rapport investissement/résultats et, de manière plus générale, au coût d'un programme comparé aux résultats obtenus. Lorsque cela est possible, l'efficience est évaluée par comparaison avec des programmes similaires à l'aide de repères. L'évaluation peut aussi consister en une analyse de la structure des coûts du programme. Ainsi, une proportion importante de ces coûts absorbée par les frais de voyage peut être significative d'un faible retour sur investissement. L'évaluation peut aussi prendre la forme d'une analyse de la part des coûts imputable aux frais fixes ou du total des coûts des services fournis aux clients. Malheureusement, bon nombre de rapports d'évaluation ne font qu'effleurer la question de l'efficience car les informations manquent souvent.

14. La viabilité se définit par les chances de survie d'un programme après le retrait de l'assistance. Les paramètres à prendre en compte peuvent être définis plus précisément en fonction de la nature du programme, selon que l'on s'intéresse à la viabilité financière, à la viabilité des réseaux mis en place, à celle des méthodes de gestion, à la viabilité organique ou encore à la viabilité opérationnelle, comme dans le cas du programme EMPRETEC⁵. C'est plusieurs années après le retrait de l'assistance que l'analyse est la meilleure.

15. L'impact désigne les effets d'un programme sur le développement social et économique national ou bien dans un domaine particulier, tel que le développement des échanges commerciaux (TRAINFORTRADE) ou l'amélioration de la gestion de la dette (SYGADE).

I. ÉVALUATION DES RÉSULTATS EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

A. Pertinence

16. La pertinence désigne l'adéquation d'une activité non seulement aux priorités nationales, mais également aux éventuels déficits de capacité, tels qu'ils sont définis au paragraphe 11, qui peuvent avoir des effets limitatifs. Les programmes d'assistance technique de la CNUCED sont reconnus comme pertinents du point de vue des bénéficiaires dans tous les rapports d'évaluation. Si ce n'est explicite, cela est au moins sous-entendu. Le programme EMPRETEC, par exemple, est jugé très pertinent dans le rapport d'évaluation, tout comme les programmes SYDONIA et TRAINMAR. Il arrive à l'occasion que la question de la pertinence ne soit pas abordée du tout. La pertinence est alors présumée sans être démontrée. Les enquêtes sur le terrain confirment que tous les programmes considérés ont été jugés pertinents pour l'économie des pays bénéficiaires.

17. Le problème des déficits de capacité pèse directement sur la pertinence. En règle générale, un programme est lancé après une évaluation des besoins aux conclusions positives et après une étude de faisabilité impliquant au moins une mission préalable dans le pays destinataire.

⁵ Évaluation du programme EMPRETEC de la CNUCED (TD/B/WP/129) (2000).

On pourrait donc s'attendre à ne constater que rarement des déficits de capacités au stade de la mise en œuvre dans le pays. Dans la mesure où ces déficits peuvent rendre les programmes inefficaces, il est en effet vital de les identifier à un stade précoce afin de prendre les mesures qui s'imposent avant la mise sur pied des programmes. S'il s'agit de lacunes d'une certaine importance, il peut même être préférable de s'abstenir de lancer les programmes ou, au moins, de les reporter jusqu'à ce que ces lacunes soient comblées, faute de quoi les objectifs ne seront pas atteints, l'efficacité sera décevante et l'impact sera, sinon négatif, du moins médiocre.

18. Des déficits de capacités conséquents sont cependant observés dans près de 40 % de l'ensemble des rapports d'évaluation étudiés. Dans le programme TRAINFORTRADE, trois mauvaises évaluations des besoins consécutives ont abouti au choix de mauvais partenaires et, partant, à des partenariats inefficaces. Le rapport d'évaluation du Programme relatif aux pôles commerciaux signale de même qu'un certain nombre de pays n'ont pas été en mesure d'apporter une aide financière suffisante aux pôles commerciaux, dont certains ne sont jamais devenus opérationnels pour cette raison.

19. Les entretiens réalisés sur le terrain, notamment avec des membres du personnel de la CNUCED, ont confirmé que les écarts de capacités étaient la règle plutôt que l'exception. Dans la plupart des cas, ces déficits tiennent au fait que les autorités nationales ne sont pas à même de fournir les ressources qu'elles se sont engagées à fournir, qu'il s'agisse de ressources financières ou de ressources administratives. Un autre déficit tient à la difficulté de mettre en place les procédures de coordination voulues lorsque plusieurs ministères sont parties prenantes à un programme. Dans un cas particulier, la défaillance était imputable à la CNUCED elle-même, l'une de ses unités ayant visiblement fait preuve de mauvaise volonté lorsqu'il s'était agi de fournir l'aide fonctionnelle demandée par une autre unité. Au cours des entretiens, les personnes interrogées ont relié les échecs d'un certain nombre de programmes nationaux au manque de soutien des autorités du pays.

20. Il est rassurant de constater que la pertinence des programmes d'assistance technique de la CNUCED considérés dans cette évaluation n'a jamais été remise en question, ni d'un point de vue général ni du point de vue spécifique du renforcement des capacités, ni au cours de l'évaluation, ni sur le terrain. Les programmes SYDONIA, SYGADE, TRAINFORTRADE et EMPRETEC ou le Programme de diplomatie commerciale, pour n'en citer que quelques-uns, sont reconnus comme des initiatives novatrices, qui contribuent au développement économique des pays dans lesquels ils sont introduits.

21. Comme la pertinence suppose l'absence de déficit de capacités, l'équipe d'évaluation s'est intéressée aux raisons pour lesquelles des programmes étaient lancés avant même que les insuffisances ne soient corrigées. Il apparaît que les responsables des programmes n'ignorent généralement pas l'existence de ces insuffisances et s'attendent effectivement à des difficultés en aval au cours de la mise en œuvre. Si les programmes sont entrepris malgré les difficultés attendues, c'est le plus souvent que les trois facteurs suivants se combinent:

a) **La pression des donateurs** : il est courant que les donateurs ciblent des secteurs et des pays bien précis et qu'ils souhaitent concrétiser leurs projets même quand les conclusions

des analyses des besoins et des études de faisabilité ne sont pas positives. Il s'agit là d'un fait bien connu, sur lequel les Lignes directrices du CAD publiées par l'OCDE⁶ sont très claires.

b) **La pression des pays bénéficiaires:** il arrive que les pays bénéficiaires souhaitent ne pas être exclus d'un programme et qu'ils prennent, pour être sélectionnés, des engagements qu'ils ne pourront pas tenir.

c) **Le manque de financement:** les programmes de la CNUCED sont souvent sous-financés et certains services ne sont peut-être pas en position de refuser un projet qui commande leur survie.

22. La conjonction de ces différents facteurs peut donner lieu à des dysfonctionnements qui conduisent les trois parties intéressées - donateurs, bénéficiaires et responsables des programmes de la CNUCED - à faire primer des avantages à court terme sur les conclusions des analyses des besoins et des études de faisabilité.

B. Efficacité

23. On parle d'efficacité quand les objectifs définis avant la mise en œuvre d'un programme ont été effectivement atteints. Il est donc nécessaire de définir précisément les objectifs en termes de renforcement des capacités pour bien évaluer l'efficacité d'un programme. D'une manière générale, les résultats des programmes d'assistance technique de la CNUCED peuvent être jugés assez satisfaisants en la matière. Selon les rapports d'évaluation, 60 % d'entre eux atteignent de bons ou de très bons résultats. Les estimations avancées par certains experts sont du même ordre, bien que l'on ne dispose pas de données objectives et précises sur l'ensemble des programmes d'assistance technique liés au commerce. Selon ces experts, 60 % environ de l'ensemble des programmes d'assistance technique réalisés, dans le domaine du renforcement des capacités ou dans d'autres domaines, ont atteint leurs objectifs. Dans la mesure où les programmes de renforcement des capacités tendent à être plus exigeants que d'autres programmes d'assistance technique, on peut s'attendre que leur taux d'efficacité soit légèrement inférieur⁷. Les missions sur le terrain n'apportent rien qui contredirait les conclusions globales des rapports d'évaluation. Il est rare que les programmes soient des échecs, ou il est rare que l'échec soit admis. Dans la plupart des cas toutefois, l'efficacité est limitée et aurait pu être meilleure avec quelques précautions. Les grands facteurs d'échec ou de succès recensés sur le terrain sont les suivants:

a) **Les déficits de capacités.** L'efficacité d'un programme de renforcement des capacités est conditionnée par le sort réservé aux déficits de capacités dont il a été question précédemment.

⁶ *Lignes directrices du CAD: Renforcer les capacités commerciales au service du développement*, OCDE, 2001.

⁷ Selon K. L. van Hove et H. B. Solignac Lecomte, in «*Aid for Trade Development: Lessons of Lomé V*» (L'aide au développement commercial: les leçons de Lomé V), Centre européen de gestion des politiques de développement, document de travail n° 10, août 1999, «... (A)près plusieurs années d'expérience, les donateurs n'ont pas beaucoup de succès à rapporter dans l'aide au commerce». L'équipe d'évaluation a elle aussi eu du mal à trouver des expériences réussies dans le cas de certains programmes d'assistance technique de la CNUCED.

b) **L'aide apportée par la CNUCED.** L'efficacité est aussi liée à l'assistance et aux compétences sur lesquelles les programmes peuvent s'appuyer au siège. Le programme SYDONIA, par exemple, a souffert de politiques et de procédures de gestion qui laissaient à désirer à Genève. De même, pour le Programme relatif aux pôles commerciaux, l'appui fourni par le secrétariat de la CNUCED a été jugé insuffisant. L'aide fournie en interne a également été jugée insuffisante pour le programme EMPRETEC.

c) **L'approche intégrée.** La capacité d'offrir une solution intégrée et adaptable en réponse aux besoins du pays influe largement sur l'efficacité d'un programme. C'est ainsi que le succès du programme SYGADE peut être mis en rapport avec le fait que ce programme peut, lorsque cela est nécessaire, offrir un ensemble intégré de solutions. Il comprend en effet non seulement la fourniture de logiciels et la formation à leur utilisation, mais aussi des orientations pour la mise en place des structures organisationnelles appropriées ainsi que pour la dotation en personnel et l'organisation elle-même. Selon les besoins, les bénéficiaires peuvent se voir offrir un simple système de comptabilité de la dette ou des services plus élaborés qui peuvent comprendre par exemple des conseils et des services d'expert pour la conception d'une politique générale de la dette et d'une stratégie de gestion de celle-ci. De manière générale, l'approche qui, en matière de politique générale, consiste à faire remonter les avis vers le sommet, nouvelle méthode prônée par le PNUD dans ses programmes d'assistance technique, favorise l'intégration des autorités décisionnaires dans la mise en œuvre du programme.

d) **L'implication des acteurs nationaux.** Il ressort des entretiens sur le terrain que la participation des partenaires locaux à la conception et à la mise en œuvre des programmes est un facteur de succès déterminant. Plus les acteurs nationaux (pouvoirs publics, secteur privé et société civile) sont nombreux à intervenir dans le programme, plus celui-ci a de chances d'être une réussite.

e) **Le renforcement institutionnel.** Les personnes interrogées sur le terrain ont exprimé le plus vif intérêt pour le renforcement des capacités institutionnelles - plutôt qu'individuelles - et plus encore pour une combinaison de renforcement institutionnel, de perfectionnement personnel et de gestion des procédures. Cette conception est aussi celle des représentants du PNUD qui ont été consultés.

f) **La vision à long terme.** Ce ne sont pas les projets à court terme qui peuvent assurer le succès, en particulier lorsqu'il faut corriger des déficits de capacités, impliquer les partenaires nationaux et renforcer les institutions publiques. Le coup-par-coup ne laisse guère de traces et a de piètres résultats en termes de renforcement des capacités.

g) **Les dotations en ressources.** Les projets de renforcement des capacités échouent faute de ressources, tant administratives que financières. Par comparaison avec d'autres types d'assistance technique, c'est une activité qui demande des moyens importants. La dispersion des ressources sur des projets trop nombreux a pour conséquences des résultats médiocres.

h) **La coordination entre donateurs.** Cette question a été abordée au cours des entretiens sur le terrain. Le manque de coordination entre les donateurs est apparu comme une source de confusion, qui risque de rendre les résultats décevants.

24. De tous les facteurs que l'on vient d'énumérer, celui qui appelle le plus immédiatement l'attention de la CNUCED est les déficits de capacités. C'est là la cause d'inefficacité la plus fréquemment citée aussi bien par les donateurs que par les bénéficiaires et par les responsables des programmes. Régler ce problème serait d'autant plus facile qu'il y aurait une plus grande convergence des opinions de ces trois parties.

25. Comme cela a déjà été souligné, le renforcement des capacités implique des actions simultanées ciblées sur les personnes, les institutions et les méthodes de gestion. Or, il semblerait que certains programmes de la CNUCED s'adressent trop aux particuliers et pas assez aux institutions. Les personnes interrogées sur le terrain se sont révélées particulièrement préoccupées par cette question. Selon elles, ce sont les institutions qui garantissent l'avenir et sans institutions propres à les accueillir, les talents ont peu de chances d'être mis au service du pays.

26. La CNUCED n'a pas encore adopté une conception à terme suffisamment lointain du renforcement des capacités. Il serait juste d'ajouter que l'entreprise, si elle prend du temps, demande aussi une bonne concentration sur les objectifs. Il y a encore des programmes qui s'attachent trop à afficher leurs résultats en nombre d'activités réalisées ou en nombre de bénéficiaires au lieu de préparer les individus et les institutions auxquelles ils appartiennent à rester performants une fois les programmes achevés. L'oubli de l'objectif de l'efficacité est également flagrant quand il y a saupoudrage des ressources d'un programme sur de trop nombreux pays.

C. Efficience

27. L'efficience se définit comme le rapport entre intrants et produits, et, plus généralement comme le rapport entre le coût d'un programme et les résultats qu'il obtient. La plupart des rapports d'évaluation allèguent que les données manquent pour que l'efficience puisse être véritablement estimée. Ils donnent cependant l'impression que l'efficience n'est pas une préoccupation majeure et que dans les rares cas où elle est évaluée, elle est jugée relativement faible. Une des grandes raisons de cette lacune est que les objectifs d'efficience sont rarement définis au stade de la conception du programme. Dans les rapports d'évaluation, l'accent est mis sur la réalisation des activités plutôt que sur leurs coûts. Ils ne donnent une idée de ces coûts qu'incidemment, par touches. Pour l'un des programmes, par exemple, il était dit que ce qu'il apportait au renforcement des capacités n'était pas à la mesure des coûts qu'il entraînait mais rien ne corroborait cette affirmation. Pour un autre, la formation des formateurs s'était révélée aussi coûteuse que le programme équivalent administré par un établissement privé. À l'inverse, les coûts de production d'un «Empretec» dans le cadre du programme EMPRETEC sont présentés comme étant relativement faibles, de même que le programme TRAINFORTRADE semble avoir été relativement bon marché pour les bénéficiaires.

28. Les enquêtes réalisées sur le terrain ont confirmé que l'efficience était un aspect des résultats à la fois difficile à évaluer et tenu pour secondaire. Le grand souci est de mener les activités à bien, coûte que coûte. La lecture des rapports d'évaluation et les témoignages recueillis sur le terrain ont permis d'isoler plusieurs facteurs contraires à l'efficience des programmes:

- a) **La faiblesse, voire la déficience de la gestion, des programmes à la CNUCED.** Selon plusieurs rapports d'évaluation, certains programmes ne seraient pas bien gérés, ce qui serait source de confusion et d'inefficacité;
- b) **Le non-chiffrage du coût des services fournis par la CNUCED.** Plusieurs évaluations ont signalé la nécessité de mettre en place de meilleurs systèmes de comptabilité pour mieux maîtriser les coûts;
- c) **Les coûts de transaction soit au sein de la CNUCED soit avec d'autres institutions partenaires.** Plus un programme est vaste, plus les transactions internes sont coûteuses. Le Programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP) est l'exemple même d'un programme dans lequel la coordination des diverses activités entre plusieurs institutions participantes (trois en l'occurrence) et les différents pays bénéficiaires est d'une grande complexité et entraîne des retards et des dépassements des coûts;
- d) **La formation directement assurée par le personnel de la CNUCED.** Dans la plupart des cas, cette solution n'est pas d'un bon rapport coût/efficacité. Les spécialistes de l'extérieur sont généralement moins chers que le personnel du siège;
- e) **Le recours trop rare aux experts de pays en développement et d'économies émergentes.** Depuis plusieurs années, ces pays sont un vivier relativement abondant d'experts qui non seulement pratiquent des tarifs jusqu'à 20 fois moins élevés que certains de leurs confrères des pays industrialisés, mais sont en outre perçus dans les pays bénéficiaires comme plus sensibles aux problèmes de développement que ne le sont les consultants du monde industrialisé. Des programmes tels que FRANCODE ou TRAINFORTRADE ont montré que la constitution de réseaux intrarégionaux et interrégionaux permettait de tirer parti des spécialistes compris dans ces réseaux, à la fois efficaces et meilleur marché;
- f) **Des coûts logistiques élevés.** Certaines activités, le plus couramment de courte durée exigent de nombreux allers et retours d'intervenants, de formateurs et de participants. Dans certains cas, on a constaté que les frais de voyage et les indemnités de subsistance pouvaient représenter jusqu'à 80 % du coût total. Certaines manifestations tenues à grands frais en Suisse dans des structures haut de gamme auraient dû être organisées dans des lieux moins coûteux, plus représentatifs des préoccupations du développement. Il y aurait lieu de promouvoir une délocalisation vers les centres régionaux et de favoriser des méthodes de travail comme la formation à distance et la visioconférence. De manière générale, il faudrait étudier plus avant les solutions qui permettraient d'optimiser les résultats en termes de renforcement des capacités en abaissant les frais de transport et de logistique;
- g) **Le recouvrement des coûts.** Le recouvrement des coûts est un facteur très positif du rapport coût/efficacité. Force est de reconnaître qu'il ne peut pas toujours être pleinement réalisé, bon nombre de bénéficiaires n'ayant pas les moyens de contribuer financièrement aux programmes qui les intéressent, mais l'équipe d'évaluation est d'avis que les tentatives de recouvrement des coûts restent trop timides et devraient s'élargir progressivement, en fonction du niveau de développement des bénéficiaires;
- h) **Les défaillances des donateurs.** Le non-respect par les donateurs des engagements financiers qu'ils ont pris conduit à des incertitudes, accroît les dépenses de coordination et

entraîne de coûteuses interruptions dans la réalisation des programmes. On sait que le JITAP, en particulier, a fait les frais de telles défaillances.

29. L'efficacité reste un indicateur de résultats peu étudié, qui ne bénéficie pas de toute l'attention à laquelle on pourrait s'attendre dans un contexte de financements limités. Des progrès sont à noter pour ce qui est des méthodes comptables et de la transparence mais il reste à faire pour établir des normes claires et fixer des points de comparaison. Indépendamment des difficultés d'évaluation liées à ce type précis de programme, sur la base des éléments rassemblés à l'occasion d'évaluations antérieures et des entretiens menés à Genève et sur le terrain, il semblerait que l'efficacité tende à être faible dans le cas des programmes de renforcement des capacités. C'est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de programmes à court terme, de programmes qui exigent beaucoup de coordination, ou encore de programmes pour lesquels le personnel de la CNUCED fournit sur le terrain des services que des consultants assureraient mieux.

D. Viabilité

30. La viabilité renvoie aux chances que les programmes ont de subsister après le retrait de l'assistance. Plusieurs rapports d'évaluation n'en parlent pas, ce qui est surprenant. Cinq autres font état d'une viabilité limitée en ce qui concerne EMPRETEC, FRANCODE, TRAINFORTRADE, le Programme relatif aux points commerciaux (pour ce qui est de la viabilité financière) et TRAINMAR. La viabilité est au contraire bien établie dans le cas du programme SYGADE et dans celui de SYDONIA. Les enquêtes sur le terrain confirment les conclusions globales de ces rapports. Si la viabilité est considérée comme un indicateur majeur du renforcement des capacités, elle n'est pas aussi fréquente ou aussi bien assurée que les personnes interrogées le souhaiteraient: celles-ci assimilent souvent le renforcement des capacités à la viabilité et pensent donc qu'il faudra à l'avenir améliorer la viabilité des programmes de la CNUCED. Les principaux facteurs cités pour expliquer le manque de viabilité sont les suivants:

a) **Les déficits de capacité.** Ne pas repérer ces déficits à un stade précoce du cycle d'un programme remet gravement en cause la viabilité de celui-ci. C'est ainsi que des programmes peuvent être abandonnés une fois qu'ils ne bénéficient plus d'aide extérieure parce que les pays bénéficiaires ne leur allouent pas des ressources suffisantes;

b) **L'orientation à court terme.** Comme cela a été dit, le renforcement des capacités prend du temps, particulièrement quand il faut renforcer les institutions existantes. Or, bon nombre des programmes de la CNUCED sont orientés plutôt sur la sensibilisation, qui ne peut être considérée comme renforçant les capacités. De plus, la formation sur cycle court n'est pas suffisante pour permettre aux intéressés de voler de leurs propres ailes;

c) **Le renforcement personnel primant le renforcement institutionnel.** Pour de meilleurs résultats, on doit s'attacher au développement des personnes et à celui des institutions. Les bénéfices de la formation personnalisée sont souvent gaspillés s'ils ne peuvent trouver un ancrage dans une institution. Un suivi soutenu des formations dispensées est un facteur déterminant de succès et de viabilité. Il serait bon de disposer de moyens pour étudier en continu la contribution d'un individu donné à l'essor des institutions nationales et à l'amélioration générale des compétences;

d) **La gestion des programmes et l'affectation des ressources au siège.** Un niveau insuffisant de ressources - financières et humaines - au siège se traduit sur le terrain par des résultats médiocres. Par le passé, le manque de soutien accordé au programme TRAINFORTRADE s'est ainsi soldé par une viabilité limitée dans certains pays. Le manque de suivi au siège des programmes EMPRETEC et TRAINFORTRADE et les lacunes de la planification du Programme relatif aux pôles commerciaux ont eu des effets similaires. En général, on constate que la viabilité des programmes très ciblés est meilleure que celle des programmes dont les objectifs ont été définis en termes plus larges;

e) **La viabilité financière.** Si la viabilité financière est un sujet de préoccupation, elle ne doit pas pour autant éclipser le critère plus fondamental qu'est la viabilité organique. On a observé par exemple que des investissements en formation trop limités, particulièrement la formation des formateurs, risquaient de conduire à une érosion progressive d'un programme, voire à sa disparition. Des inquiétudes ont été exprimées à cet égard dans le rapport d'évaluation du programme EMPRETEC.

31. Il semblerait que les objectifs de certains programmes de la CNUCED soient souvent trop ambitieux et que les ressources soient réparties trop finement et sur trop peu de temps pour que les résultats soient durables. Il est courant que les pays bénéficiaires n'apportent pas des ressources suffisantes. Les responsables des programmes citent souvent le manque de financements comme l'une des principales causes des résultats inégaux qu'ils obtiennent en matière de viabilité. Les conclusions des analyses des besoins et des évaluations devraient être davantage prises en considération. La situation évolue néanmoins de façon intéressante dans le cas du programme SYGADE. Dans une certaine mesure les pays ne peuvent que s'appuyer sur ce programme pour faire évoluer le système, ce qui risque, pourrait-on craindre, d'engendrer une certaine dépendance. En fait, si certains pays peuvent dépendre du programme pour les évolutions à venir, la plupart d'entre eux contribuent en réalité à l'amélioration du système en l'adaptant au donné national et en proposant de nouvelles applications, lesquelles peuvent ensuite servir à d'autres pays.

E. Impact

32. Il est souvent dit dans les rapports d'évaluation qu'il est très difficile de mesurer l'impact d'un programme. Généralement, cela se fait sur la base de données subjectives plus qu'objectives et qualitatives plus que quantitatives. Certains rapports d'évaluation fournissent des informations plus précises que d'autres sur cet aspect des programmes. On peut lire par exemple que le programme EMPRETEC a favorisé la création de PME, promu les ventes et les exportations et permis d'atteindre des taux de survie des PME supérieurs à ceux qu'il est généralement possible d'espérer dans un pays en développement. On porte au crédit du programme pour le droit et la politique de la concurrence l'instauration ces dernières années d'organismes efficaces de contrôle de la concurrence. Le rapport d'évaluation du programme SYDONIA indique quant à lui que ce programme a permis d'améliorer les délais de dédouanement des marchandises, les recettes, et la collecte et la diffusion des données.

33. Les entretiens avec les responsables de programme et les enquêtes menées sur le terrain ont confirmé qu'il était difficile d'évaluer l'impact d'un programme. Celui-ci n'est pas considéré comme une préoccupation première et il est en particulier jugé moins important que l'efficacité. Dans l'ensemble, l'impact est un point difficile à évaluer non seulement parce que les données

manquent mais aussi parce que les indicateurs ne sont pas définis avant la mise en œuvre. L'impact est étroitement lié à l'efficacité et si l'efficacité d'un programme est jugée peu satisfaisante, il devrait en être de même pour son impact. Paradoxalement, il y a plus de programmes jugés positifs en termes d'impact qu'en termes d'efficacité. Un programme qui n'a pas été efficace mais qui est considéré comme ayant eu un impact positif sur l'économie d'un pays a de quoi laisser perplexe.

34. Il est étonnant que les responsables n'aient apparemment pas conscience que l'impact de leur programme sur l'économie nationale, à condition d'être démontré, pourrait devenir un puissant argument promotionnel, tant auprès des donateurs qu'auprès des pays bénéficiaires.

II. RECOMMANDATIONS

35. L'évaluation qui vient d'être présentée permet de conclure que dans le domaine du renforcement des capacités, les connaissances et l'expérience accumulées par la CNUCED au cours des années sont globalement très importantes. Elles peuvent toutefois être améliorées, et on trouvera ci-après des suggestions et recommandations dans ce sens.

36. L'équipe d'évaluation tient tout d'abord à mettre en garde contre la tendance qui consiste à qualifier de «programme de renforcement des capacités» des programmes dont ce n'est pas la mission. Un programme qui ne prétend pas viser au renforcement des capacités n'en est pas pour autant moins utile. Cela vaut par exemple pour les services de sensibilisation, les services d'expert ou certains événements ponctuels, tels que conférences ou ateliers.

37. Pour ce qui est des programmes qualifiés à juste titre de programmes de renforcement des capacités, l'évaluation démontre que la CNUCED pourrait sensiblement améliorer ses résultats, si elle se conformait à des normes et à des pratiques plus strictes, qui sont récapitulées dans les recommandations qui suivent, présentées dans l'ordre des cinq aspects de la qualité des résultats examinés jusqu'ici: pertinence, efficacité, efficience, viabilité et impact.

A. Des programmes plus pertinents

38. Deux facteurs influant directement sur la pertinence des programmes de renforcement des capacités ont été identifiés: les déficits de capacités et l'implication des acteurs nationaux.

39. **Les déficits de capacités.** Ils sont présents dans la quasi-totalité des programmes analysés. Selon certaines personnes interrogées, ils sont une caractéristique inévitable de tout programme d'aide au développement. Leurs effets sont pourtant néfastes tant pour l'efficacité que pour l'impact des projets. Ils méritent donc une attention accrue. Beaucoup de ces déficits pourraient être comblés s'ils étaient reconnus et non pas ignorés, avant le lancement des programmes. Quoiqu'un bon nombre de personnes interrogées aient fait valoir que les programmes étaient déterminés par la demande, de nombreux éléments montrent qu'en fait les pressions exercées sur certains responsables pour qu'ils trouvent des moyens de maintenir leur programme en activité les rendent plus sensibles aux considérations de financement qu'aux considérations de demande. Cette tendance fait qu'on s'intéresse moins aux résultats des analyses de besoins et des études de faisabilité et que certains projets sont lancés alors qu'ils ne devraient pas l'être dans les circonstances. L'équipe d'évaluation recommande donc ce qui suit:

Recommandation 1 - *Il faudrait, au stade de la conception finale du programme, tenir plus sérieusement compte des déficits de capacités identifiés au stade de la formulation et de l'évaluation des besoins. Ces déficits doivent être comblés avant que les ressources ne soient allouées, et leur existence reconnue aussi bien par les donateurs que par les bénéficiaires.*

40. **L'implication des acteurs nationaux.** La participation directe des autorités nationales à la conception et à la mise en œuvre des programmes se traduit par un engagement national plus ferme et accroît donc les chances de succès. Elle permet aussi de surmonter plus facilement d'éventuelles difficultés de mise en œuvre. L'équipe d'évaluation recommande donc ce qui suit:

Recommandation 2 - *Il y a lieu de promouvoir l'implication des acteurs nationaux dans tous les programmes de renforcement des capacités en faisant de ces acteurs des partenaires actifs dans la conception et dans la réalisation des programmes de renforcement des capacités.*

B. Pour des programmes plus efficaces

41. Pour que le renforcement des capacités soit plus efficace, il faudrait que les visées des programmes soient étroitement concentrées, que l'on adopte une approche intégrée, que la répartition des ressources soit repensée et que des critères d'évaluation des résultats soient adoptés.

42. **Orientation.** L'équipe d'évaluation s'est rendu compte que les programmes les plus performants étaient ceux dont les objectifs étaient bien définis quant à l'assistance technique à fournir et à la zone géographique à couvrir. Les programmes à orientation technique tels que SYDONIA, SIAM ou SYGADE obtiennent des résultats plus satisfaisants en termes d'efficacité que les programmes plus diversifiés. Une trop grande dispersion géographique combinée à une diversification technique excessive a pour effet d'amoindrir les résultats escomptés, les responsables ayant du mal à faire face à une complexité qui s'accroît exponentiellement. L'équipe d'évaluation recommande donc ce qui suit:

Recommandation 3 - *La portée technique et la couverture géographique des programmes de renforcement des capacités devraient être plus étroitement circonscrites.*

43. **Approche intégrée.** Les déficits de capacités sont souvent un obstacle auquel il faut faire face soit en amont soit en aval des activités. L'approche intégrée offre l'occasion de s'attaquer à cet obstacle, à condition que les coûts de transaction, qui vont inévitablement de pair avec toute approche intégrée, soient efficacement maîtrisés. L'équipe d'évaluation recommande ce qui suit:

Recommandation 4 - *Il y a lieu d'adopter une approche intégrée plutôt que de procéder par activités isolées, en ce qui concerne la conception des programmes de renforcement des capacités.*

44. **L'appui au programme.** Les programmes de renforcement des capacités sont de gros consommateurs de ressources. Ils demandent plus d'investissements financiers et administratifs que d'autres programmes d'assistance technique. Sur le plan financier, cela signifie qu'à moins que l'enveloppe globale accordée par les donateurs à l'assistance technique ne soit augmentée, les ressources financières existantes doivent être concentrées sur un nombre plus limité de

programmes qu'à l'heure actuelle. Les programmes qui ont fait leur temps doivent progressivement disparaître. Un certain élagage devrait être envisagé, en particulier lorsque des audits externes y sont favorables. Il a aussi été observé que certains programmes étaient plus efficaces que d'autres parce qu'ils bénéficiaient d'un bon soutien au siège. Les services de spécialistes aux compétences solides et reconnues sont effectivement un facteur de succès indéniable qui fait la différence entre un programme d'assistance technique de la CNUCED et un autre. L'équipe d'évaluation recommande donc ce qui suit:

Recommandation 5 - *La CNUCED devrait procéder à un examen approfondi de ses programmes d'assistance technique afin de déterminer les compétences distinctives dont elle dispose et redéployer ses ressources de façon à tirer profit de ceux de ses programmes pour lesquels ses compétences fonctionnelles sont les plus sûres.*

45. **Évaluation de l'efficacité.** En matière de renforcement des capacités, on a tendance à assimiler efficacité et activisme. Or, le nombre d'activités d'un programme ou celui des personnes qui ont bénéficié d'un programme ne sont au mieux que des mesures approximatives de l'efficacité. Ce n'est pas, par exemple, parce qu'il a permis à des centaines de particuliers de se former dans quelques dizaines de stages d'une ou deux semaine(s) qu'un programme aura été efficace car il n'est pas démontré que les intéressés auront appris à accomplir des tâches complexes en si peu de temps. Une des principales difficultés d'évaluation que pose l'efficacité d'un programme tient à ce que les critères n'ont pas été définis au stade de la conceptualisation. C'est pourquoi l'équipe d'évaluation recommande ce qui suit:

Recommandation 6 - *Lorsqu'il est prévu de mettre un programme en œuvre, il faudrait spécifier les critères et les méthodes qui serviront à en évaluer l'efficacité et les expliciter dans le descriptif de projet.*

C. Pour des programmes plus efficaces

46. L'efficacité ne ressort pas de l'enquête comme une préoccupation majeure des responsables de l'assistance technique à la CNUCED. Elle est peu étudiée dans les rapports d'évaluation et, quand elle l'est, c'est rarement selon des procédures communément admises. Elle a pourtant son importance puisqu'il faut pouvoir rendre des comptes et être dûment attentif à utiliser les rares ressources financières de façon optimale. Même s'il apparaît que la CNUCED a fait de réels progrès dans ce domaine, les personnes interrogées ont mis le doigt sur un certain nombre de mesures qui pourraient améliorer encore l'efficacité des projets de renforcement des capacités, telles que le chiffrage systématique du coût des activités, la généralisation du recouvrement des coûts, la réduction du rôle des experts de pays industrialisés ou la décentralisation régionale.

47. **Le chiffrage du coût des activités de renforcement des capacités.** Dans bon nombre de situations, il n'est possible de prendre des décisions éclairées que si l'on est en possession de certaines données comptables fondamentales. Les audits externes ont cependant souvent signalé que ces informations essentielles n'étaient pas à la disposition des décisionnaires. Les données comptables en effet servent presque exclusivement au contrôle financier, plutôt qu'aux décisions de gestion. Il n'est pas surprenant que l'efficacité ne soit pas une préoccupation majeure si le prix des services fournis n'est pas lui-même une considération prioritaire. L'équipe d'évaluation recommande donc ce qui suit:

Recommandation 7 – *Il y a lieu de généraliser les procédures de comptabilisation des coûts de façon à rendre possible le calcul des coûts des services de renforcement des capacités.*

48. **Recouvrement des coûts.** Le recouvrement des coûts est une question controversée car les coûts peuvent être difficiles à supporter pour certains bénéficiaires. Mais il peut aussi être considéré comme un indicateur de la valeur qu'un pays bénéficiaire accorde à un programme et comme un moyen de le faire s'engager davantage dans un projet. L'équipe d'évaluation recommande donc ce qui suit:

Recommandation 8 – *Il serait bon, le cas échéant, de procéder au recouvrement des coûts, progressivement et en fonction de la capacité des bénéficiaires de payer les services de renforcement des capacités.*

49. **La sélection des experts.** Le prix élevé des services d'experts n'a pas échappé aux personnes interrogées sur le terrain. Leur sentiment est que les honoraires de consultant sont bien plus élevés dans les pays industrialisés que dans les pays en développement ou dans les économies émergentes. Les différences de qualité s'étant atténuées ces dernières années – dans bien des cas en partie grâce aux formations assurées par la CNUCED et d'autres institutions d'aide au développement –, il est de plus en plus souhaitable de recruter les consultants dans ces derniers groupes. Alors que les autorités locales préfèrent parfois faire appel à des consultants de pays industrialisés aux honoraires élevés, elles reconnaissent que les économies réalisées ne sont pas le seul avantage des experts recrutés ailleurs. Ceux-ci sont en effet souvent perçus comme plus sensibles aux situations particulières du monde en développement et mieux à même de faire face aux obstacles locaux. On constate donc une propension croissante à recourir aux spécialistes des pays industrialisés. Des programmes comme EMPRETEC, TRAINFORTRADE ou FRANCODE ont prouvé que cela pouvait être une réussite. De telles pratiques ont contribué à l'amélioration de l'efficacité de ces programmes et ont favorisé la constitution de réseaux Sud-Sud. L'équipe de l'évaluation recommande donc ce qui suit:

Recommandation 9 – *Les programmes de renforcement des capacités devraient s'appuyer davantage sur les compétences spécialisées disponibles dans les pays en développement et les économies émergentes*

50. **La décentralisation régionale des conférences et autres manifestations de courte durée.** En développant les réseaux, la décentralisation de ce type d'activités favorise l'intégration régionale; elle contribue également à l'efficacité des programmes et à l'abaissement des dépenses de fonctionnement. Il est regrettable que certaines activités comme les stages ou les programmes de formation absorbent une part considérable des budgets, pour le plus grand profit de l'industrie hôtelière. À noter en outre que ces activités relèvent plus de la sensibilisation que du renforcement des capacités. L'équipe d'évaluation recommande donc ce qui suit:

Recommandation 10 – *Les conférences et autres manifestations de courte durée devraient être peu nombreuses dans les programmes de renforcement des capacités. Le cas échéant, elles devraient être organisées de préférence dans la région concernée pour des raisons d'efficacité.*

D. Pour des programmes plus viables

51. La viabilité est au cœur même du concept de renforcement des capacités. Si les programmes ne se perpétuent pas d'eux-mêmes une fois que l'assistance dans le cadre de laquelle ils sont nés a pris fin, c'est que l'objectif de renforcement des capacités n'a pas été atteint. Malheureusement, on restreint trop souvent la viabilité à la seule viabilité financière, alors que la viabilité organique est un critère plus important. Par exemple, dans le cas d'un programme de formation, il est plus important de pouvoir s'appuyer sur une équipe de formateurs capables de conserver dans le temps un niveau élevé de compétence que de s'assurer une bonne assise financière en choisissant d'administrer une formation de second choix. Il est largement établi, en particulier sur le terrain, que les deux piliers de la réussite en matière de renforcement des capacités sont la vision à long terme et la création institutionnelle.

52. **La vision à long terme.** Se préoccuper excessivement de la viabilité financière a aussi pour effet de raccourcir la vie des programmes dans les pays bénéficiaires. Le temps est pourtant un élément essentiel du renforcement fondamental des capacités. Pour réussir, les programmes doivent s'inscrire dans la durée ou, au minimum, viser le moyen terme. L'expérience montre que les activités épisodiques ou de courte durée n'amènent guère de résultats. Elles ont parfois, certes, le mérite de sensibiliser et de faire prendre conscience des problèmes – la CNUCED, l'OMC, et le CCI se sont révélés experts dans ce domaine depuis la fin du Cycle d'Uruguay et après la réunion de Doha – mais elles ne peuvent que poser des jalons pour des stratégies plus poussées de renforcement des capacités. L'équipe d'évaluation recommande donc ce qui suit:

Recommandation 11 – *Les objectifs à long terme doivent primer la perspective à court terme dans les programmes de renforcement des capacités.*

53. Il y a cependant ce risque que plus un programme est long plus les rapports de dépendance se développent. L'équipe d'évaluation recommande donc ce qui suit:

Recommandation 12 – *Les programmes de renforcement des capacités à long terme devraient prévoir une stratégie de sortie afin d'éviter l'apparition du syndrome de dépendance chez les bénéficiaires*

54. **La création institutionnelle.** Il est communément admis que le renforcement des capacités vise non seulement le développement des compétences et connaissances individuelles mais aussi la consolidation des institutions qui accueillent ces compétences et offrent les conditions propices à la mise en route d'un puissant effet multiplicateur. Il ne fait pas de doute non plus qu'il faut rechercher simultanément l'épanouissement des personnes et le développement des institutions. Même s'il y a des différences considérables d'un programme à un autre, dans l'ensemble, les programmes de la CNUCED semblent plus axés sur les compétences individuelles que sur les compétences institutionnelles. En conséquence, l'équipe d'évaluation recommande ce qui suit:

Recommandation 13 – *Il conviendrait à l'avenir d'accorder une plus grande attention au renforcement des capacités institutionnelles.*

55. L'évaluation a aussi fait apparaître le caractère fondamental de la formation, et plus particulièrement de la formation des formateurs, dans le renforcement des capacités

institutionnelles. La formule du programme TRAINFORTRADE a une bonne réputation dans de nombreux pays mais est inégalement acceptée dans les divisions de la CNUCED. Celle-ci gagnerait à réfléchir à la vaste expérience qu'elle a acquise dans ce domaine et à envisager d'adopter une méthodologie de formation harmonisée. L'équipe d'évaluation recommande donc ce qui suit:

Recommandation 14 – La CNUCED devrait procéder à un audit interdivisions de tout ce qu'elle a fait en matière de formation, afin de mettre au point une méthodologie harmonisée de la formation des formateurs et de l'aide à la formation institutionnelle.

E. Pour une meilleure évaluation de l'impact

56. L'équipe d'évaluation a constaté que l'impact des programmes était rarement évalué. On explique habituellement que les programmes sont de trop courte durée pour avoir un impact tangible, ou que l'on ne dispose tout simplement pas des données nécessaires. À l'heure où l'utilité de l'assistance au développement s'attire de fréquentes remises en cause, la CNUCED doit se pencher plus sérieusement sur cette question que par le passé. Il peut être normal de ne pas espérer des projets de courte durée des retombées concrètes sur le développement économique ou sur un de ses grands secteurs. Les critères de résultat définis au stade de la conception du programme puis utilisés lors de l'évaluation doivent alors servir à analyser non plus l'impact, mais l'efficacité.

57. Reste que les programmes qui, à la fois visent au renforcement des capacités et s'étalent sur le moyen terme ou sur le long terme, et dont on ne peut démontrer qu'ils ont eu un impact – ou alors un impact impossible à mesurer – sont en grand danger. Il est assez déconcertant, par exemple, de constater qu'un programme à moyen terme très élaboré annoncé comme une initiative majeure en matière de renforcement des capacités, visant à promouvoir les exportations des pays bénéficiaires, laisse de côté la question de son propre impact sur les échanges commerciaux. Le problème est analogue à celui de l'évaluation de l'efficacité évoqué plus haut. L'efficacité et l'impact ont ceci en commun qu'ils sont indéniablement rétifs à l'évaluation; s'abstenir pour autant de s'y attaquer de front conduit à trop insister sur les activités elles-mêmes. L'équipe de l'évaluation recommande donc ce qui suit:

Recommandation 15 – Il faudrait que les descriptifs de projet suivent le cadre logique d'analyse et précisent les indicateurs qui seront utilisés à l'échéance ou au moment de l'évaluation pour calculer l'impact des programmes (et leur efficacité)

III. CONCLUSIONS

58. Cette étude a fait apparaître plusieurs autres questions, qui n'ont pas trouvé leur place dans les recommandations de la section précédente parce qu'elles ont trait non pas au renforcement des capacités en particulier mais à l'assistance technique en général. Plusieurs personnes interrogées sur le terrain et à Genève ont estimé qu'il fallait en parler ici. Il s'agit essentiellement de questions de coordination: coordination entre donateurs d'une part et coordination à la CNUCED de la promotion de ses programmes d'assistance technique auprès des donateurs d'autre part.

59. **La coordination entre donateurs.** Le principal grief des pays bénéficiaires à l'égard des donateurs est que ceux-ci n'agissent pas de façon suffisamment coordonnée. Tantôt ils entrent en compétition les uns avec les autres, tantôt ils savent à peine ce que font les autres. Cette remarque vaut aussi bien pour les bailleurs bilatéraux que pour les organisations internationales, CNUCED comprise. Les bénéficiaires montrent du doigt les doubles emplois et les conditions parfois contradictoires imposées aux pouvoirs publics des pays bénéficiaires et soulignent qu'une concurrence caractérisée entre donateurs peut se solder par des insuffisances et des ratages dans le renforcement des capacités.

60. **La coordination de la promotion des programmes à la CNUCED.** Les donateurs (et dans une moindre mesure les bénéficiaires) regrettent que la CNUCED n'adopte pas d'approche unifiée pour promouvoir ses actions d'assistance technique. Les donateurs regrettent de devoir consacrer un temps et une énergie considérables à l'évaluation des avantages distinctifs des différents programmes que la CNUCED peut leur proposer.

61. On a dit parfois qu'indépendamment de la qualité de son offre, la CNUCED ne sait pas se vendre avec la même force que certaines organisations apparentées ni aussi bien qu'elle le mériterait. Cela peut aussi s'interpréter comme un compliment déguisé.

62. Même si la question de l'égalité entre les sexes a été abordée au cours de l'évaluation et a été bien accueillie, l'équipe a relevé que ce sujet apparaissait rarement dans les rapports d'évaluation et n'était abordé que de façon sélective au cours des entretiens.

63. Tout bien considéré et même si des progrès restent à faire, le bilan de la CNUCED en matière de renforcement des capacités est positif, en particulier si l'on met de côté les activités ou les programmes qui ne devraient pas relever de cette catégorie et ne répondent effectivement pas aux critères de résultat applicables au renforcement des capacités.

64. Les programmes de renforcement des capacités de la CNUCED les meilleurs, selon les éléments rassemblés au long de l'évaluation et les personnes interrogées, sont ceux qui combinent concentration sur des objectifs bien ciblés, compétences fonctionnelles au siège, approche intégrée, implication des acteurs nationaux, renforcement institutionnel et vision à long terme. SYGADE, les programmes liés à l'investissement, SIAM et SYDONIA sont parmi les programmes les plus couramment cités comme remplissant le mieux ces conditions et considérés comme des réussites.

Annexe I

PROGRAMMES RETENUS POUR L'ANALYSE¹

- SYGADE - Système de gestion et d'analyse de la dette (1998)
- JITAP - Programme intégré CNUCED/OMC/CCI d'assistance technique en faveur de certains PMA et d'autres pays africains (2002)
- Programme de diplomatie commerciale, y compris le programme Francode/AIF (2001)
- Droit et politique de la concurrence, protection du consommateur (1999)
- Examens des politiques nationales d'investissement (1999)
- Cadre multilatéral sur l'investissement (1999)
- Accords internationaux d'investissement
- Programme EMPRETEC - Développement de l'esprit d'entreprise et des PME (2000)
- SYDONIA - Système douanier automatisé (1995)
- Programme TRAINMAR - Formation des cadres dans le domaine des transports maritimes (2001)
- TRAINFORTRADE - Formation dans le domaine du commerce extérieur et des services liés au commerce (1997)
- Programme relatif aux pôles commerciaux - Promotion de la participation des PME aux échanges internationaux (1998)

¹ L'année de la dernière évaluation figure entre parenthèses.

Annexe II

PROCESSUS D'ÉVALUATION

1. Une fois les notions de renforcement des capacités et de résultat clarifiées, l'étape suivante a consisté à étudier en détail l'ensemble des rapports d'évaluation que le Groupe des programmes, de la planification et de l'évaluation avait mis à la disposition de l'équipe. Celle-ci a relevé ce qui touchait au renforcement des capacités et aux résultats des programmes. Elle ainsi pu cerner et isoler pour un examen plus poussé les lacunes des informations disponibles.
2. Des entretiens semi-structurés ont ensuite été organisés avec les représentants des programmes, qui ont porté sur les thèmes suivants:
 - a) Identification des activités clefs des programmes en matière de renforcement des capacités et clarification (directement ou indirectement) de la notion de renforcement des capacités;
 - b) Évaluation des résultats des programmes en matière de renforcement des capacités à l'aune des cinq critères mentionnés précédemment, à savoir la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la viabilité et l'impact;
 - c) Obstacles au renforcement des capacités et principaux facteurs de réussite.
3. Des entretiens ont eu lieu avec un groupe très varié de bénéficiaires et de donateurs basés à Genève. Des missions sur le terrain ont également eu lieu dans plusieurs pays offrant une illustration optimale des grands programmes de la CNUCED en matière de renforcement des capacités (la Roumanie, l'Ouganda et le Viet Nam) qui ont tous bénéficié de beaucoup de ces programmes.
4. Pour ce qui est de son mandat, l'équipe d'évaluation a travaillé en toute indépendance, tout en étant guidée sur le plan méthodologique par le Groupe des programmes, de la planification et de l'évaluation, auquel elle exprime ses plus vifs remerciements pour l'aide inestimable qu'il lui a apportée, aide méthodologique autant qu'aide logistique.
