Lignes directrices proposées pour assurer la durabilité des interventions du Cadre intégré renforcé (CIR) au niveau des pays

Novembre 2015

I. Généralités

1. Le Comité directeur du CIR a approuvé en mai 2015 le programme cadre pour la deuxième phase du CIR qui présente un projet de prorogation du programme visant à rendre ce dernier plus dynamique et plus axé sur les résultats, gage d'une efficience, d'une efficacité et d'une durabilité plus grandes ainsi que d'une meilleure optimisation des ressources.

2. Bien que le but du CIR reste inchangé pour la deuxième phase, c'est-à-dire proposer aux pays les moins avancés (PMA) un partenariat mondial sans équivalent ailleurs ayant vocation à les aider à mettre le commerce au service de la croissance économique et de la lutte contre la pauvreté, la priorité de la deuxième phase consistera à mobiliser des ressources en faveur de l'Aide pour le commerce tout en assurant la pérennité du renforcement des capacités de tous les PMA à la fin de la deuxième phase.

3. Spécifiquement, l'un des objectifs opérationnels de la deuxième phase du CIR est de cibler les résultats du programme dès le départ de cette phase grâce à des mesures concrètes identifiées par les PMA dans un plan de durabilité.

4. À cet égard, le Conseil du CIR a chargé le Secrétariat exécutif du CIR (SE) d'élaborer des lignes directrices relatives à la durabilité des interventions du CIR à travers des projets des Catégories 1 et 2, y compris les bonnes pratiques, et des stratégies de sortie pour maximiser les avantages et résultats du CIR sur la durée d'ici à la fin du programme en 2022.

II. Concepts et paramètres clés de référence pour évaluer la durabilité des interventions du CIR

5. Par durabilité de l'aide au développement, on entend au sens large la continuité des résultats du projet, se traduisant par des impacts durables au-delà de la durée du projet. Pour parvenir à une durabilité globale, les programmes de développement devraient être axés sur trois domaines: *i) durabilité institutionnelle; ii) durabilité des capacités humaines; et iii) durabilité financière*.

6. Dans le contexte spécifique du programme du CIR, la durabilité des résultats est ancrée dans les principes fondamentaux de l'appropriation, du partenariat et des résultats axés sur l'impact. Cela se traduit par une approche orientée vers la demande, consistant à aider les PMA à accomplir eux-mêmes les tâches suivantes: mettre en place les structures et les processus nécessaires pour coordonner la fourniture de l'assistance technique liée au commerce, intégrer le commerce dans les stratégies de développement national et renforcer les capacités en matière de commerce. En dernier ressort, la durabilité du programme du CIR doit être mesurée au regard de la capacité à long terme des PMA de diriger leur programme sur le commerce, de s'intégrer dans l'économie mondiale et de faire du commerce un moteur de développement et de réduction de la pauvreté. Cette interprétation a été confirmée par l'examen à mi-parcours (EMP) du CIR et par l'évaluation globale du CIR de 2014.

7. D'un point de vue pratique, la durabilité des interventions du CIR, l'appropriation par les pays et la capacité à mobiliser des ressources pour le développement du commerce sont liées entre elles et se renforcent mutuellement. Sans l'engagement des gouvernements et leur implication proactive dans la conduite du programme et la mobilisation des ressources, les résultats du programme n'auront pas l'impact souhaité. Par contre, une fois que les fondements de la durabilité sont en place (c'est-à-dire les capacités institutionnelles, financières et humaines), les parties prenantes et les acteurs essentiels auront les moyens de conduire la mise en œuvre de leur programme en matière d'aide pour le commerce, y compris la mobilisation de ressources.

8. L'EMP et l'évaluation du CIR ont l'un et l'autre examiné la durabilité du programme au moyen de divers indicateurs, à savoir entre autres: i) l'engagement d'autres parties prenantes que les responsables du commerce dans le développement du commerce; ii) la capacité et la détermination du gouvernement et des institutions nationales à perpétuer les réalisations du CIR dans les quatre domaines de résultats prévus; iii) les actions complémentaires et les ressources nécessaires pour mettre en œuvre les stratégies liées au commerce; et iv) l'efficacité et la contribution des principes de fonctionnement du CIR: appropriation, partenariat et commerce en tant qu'instruments de développement pour l'accroissement des capacités des PMA, c'est-à-dire des résultats axés sur l'impact.

9. L'EMP et l'évaluation du CIR ont dressé un tableau contrasté des points forts et des points faibles en matière de pérennisation des contributions du CIR en relation avec les autres questions essentielles de l'appropriation, du partenariat, de la gouvernance et de la mobilisation. Globalement, l'EMP est arrivé à la conclusion que beaucoup, voire la majorité, des contributions du CIR au renforcement des capacités subsisteraient sous forme d'avantages durables en l'absence du programme. Il a permis de constater que le CIR avait bien commencé s'agissant de mettre le commerce au service du développement, de favoriser l'appropriation par les pays et d'apporter un soutien au renforcement des capacités.

10. L'EMP a souligné spécifiquement les points faibles suivants du programme du point de vue de la durabilité:

    a. le tableau est contrasté en ce qui concerne l'influence du CIR sur d'autres efforts, notamment ceux qui consistent à mobiliser le secteur privé et à susciter l'intérêt d'autres organisations pour appuyer les priorités du CIR ou stimuler le soutien à l'accroissement de la productivité, qui est important pour la durabilité financière. Par ailleurs, l'engagement des principaux fonctionnaires et des acteurs commerciaux importants du secteur privé et leur appréciation des mesures de renforcement des capacités commerciales en général et de la mise en œuvre du CIR en particulier ont été limités;
    b. globalement, le lien entre l'appropriation et la durabilité a été établi, mais la gestion du développement du commerce et la mise en œuvre de l'intégration du commerce ainsi que la gouvernance doivent être améliorées; et
    c. les unités nationales de mise en œuvre (UNMO) du CIR et les comités directeurs nationaux du CIR (CDN) ne sont pas suffisamment intégrés aux structures institutionnelles nationales pour entretenir l'élan lorsque le CIR prendra fin. Les institutions ont besoin d'un renforcement continu des capacités et d'une intégration plus étroite des UNMO dans les structures gouvernementales. Il faut aussi mieux faire comprendre comment les différents aspects des structures nationales contribuent au processus du CIR. Enfin, le CDN n'est pas un mécanisme approprié pour une représentation effective des donateurs dans le cadre du partenariat.

11. L'EMP a aussi souligné les cas où l'appropriation et la durabilité du programme du CIR ont donné de bons résultats, par exemple:

- lorsque les structures du CIR sont intégrées dans les mécanismes consultatifs existants dans le pays;
- lorsque les UNMO sont intégrées dans les structures ministérielles;
- lorsqu'il y a adhésion d'autres ministères que celui du commerce, par exemple le Ministère des finances (souvent chargé de la coordination des donateurs) et les ministères sectoriels; et
- lorsqu'il y a une volonté d'engagement de la part d'un large éventail de parties prenantes, y compris le secteur privé.

12. L'évaluation du CIR a confirmé un certain nombre de constatations émanant de l'EMP en soulignant encore la nécessité d'une meilleure intégration du secteur privé; d'une plus grande participation des parties prenantes clés notamment en tant que mentors; d'un engagement soutenu des gouvernements, des principales parties prenantes nationales et des donateurs à l'égard du programme sur le commerce; de la prévisibilité des fonds mobilisés pour mettre en œuvre les priorités et, enfin, de la démonstration et de la communication des résultats et du potentiel du commerce.

III. Lignes directrices pour accroître la durabilité des avantages et résultats du CIR

13. À la lumière des paramètres clés de référence utilisés pour évaluer la durabilité et des conclusions/recommandations de l'EMP et de l'évaluation de la première phase du CIR, les lignes directrices suivantes sont proposées aux pays du CIR aux fins d'accroître la durabilité des avantages et résultats du CIR pendant la deuxième phase du CIR et au-delà:

14. <u>Renforcement de la durabilité institutionnelle</u>

14.1 Intégration des structures et processus du CIR dans les structures et mécanismes nationaux existants:

- La durabilité du programme du CIR est dans une large mesure ancrée dans la fonctionnalité des structures du CIR dans le pays pour assurer le maintien et la consolidation des résultats de l'intégration du commerce, la coordination de l'Aide pour le commerce et la mobilisation des ressources au-delà du financement accordé par le CIR. Cette structure ne devrait pas être considérée comme une structure autonome du CIR mais comme faisant partie intégrante des structures et/ou de la programmation nationales responsables des aspects de la coordination qui touchent au commerce et de l'Aide pour le commerce.

Spécifiquement pour des projets de Catégorie 1

- En tant que de besoin, les fonctions du CDN devraient être organisées par l'intermédiaire de deux mécanismes:

a) un mécanisme national de consultation et de coordination sur le commerce. Il est vivement recommandé d'utiliser les mécanismes nationaux existants (par exemple comité de l'OMC ou autre organisme national de consultation/coordination des politiques commerciales, tel qu'un comité de facilitation des échanges, un comité des négociations commerciales, des

groupes de travail thématiques, etc.). Le mécanisme consultatif national sur le commerce doit avoir une large représentation de hauts fonctionnaires et devrait être utilisé comme outil national de dialogue sur le commerce avec les parties prenantes pertinentes; et

b) un comité directeur de l'Aide pour le commerce (y compris les projets du CIR). Ce comité devrait avoir des représentants au niveau technique pour suivre la mise en œuvre des projets.

- Le ministère responsable du commerce et le point focal du CIR (PF) seraient chargés de coordonner les deux mécanismes afin d'assurer un retour d'information et une coordination appropriés. La structure institutionnelle devrait être flexible et pouvoir s'adapter aux différentes réalités sur le terrain.

- Les mandats du CDN, de l'UNMO, du PF et du facilitateur des donateurs du CIR devraient être validés par décision officielle des ministères de tutelle et autorités pertinentes pour assurer la prévisibilité de leurs fonctions respectives et donner l'assurance que le gouvernement reconnaisse le CIR et le rôle plus large de l'Aide pour le commerce dans les processus et le programme de développement au niveau national.

- L'UNMO devrait aider le ministère chargé du commerce à établir des liens avec les mécanismes existants de dialogue entre les donateurs, le gouvernement et le secteur privé, en particulier les groupes de travail s'occupant des questions commerciales de manière que l'intégration du commerce et les efforts de coordination de l'Aide pour le commerce puissent s'appuyer sur les plates-formes des groupes de travail.

- Le ministère chargé du commerce devrait être l'organe institutionnel chargé du maintien des structures institutionnelles créées par le biais du CIR lorsque les arrangements nationaux de mise en œuvre (ANMO) du CIR auront pris fin.

14.2 Participation d'un plus large éventail de parties prenantes à la mise en œuvre du programme du CIR et au programme sur le développement du commerce:

- Établir des points focaux pour le commerce ou des chargés de liaison au niveau technique dans les ministères de tutelle pour travailler avec les UNMO sur l'intégration du commerce, la mise en œuvre des études diagnostiques sur l'intégration du commerce (EDIC) et la coordination de l'Aide pour le commerce.

- Associer le cas échéant les ministères de tutelle, les institutions publiques, les associations professionnelles, le secteur privé et la société civile en tant que partenaires techniques et financiers dans la mise en œuvre des activités pertinentes des Catégories 1 et 2 pour assurer l'appropriation, l'acceptation des résultats des projets et leur durabilité.

Spécifiquement pour des projets de Catégorie 1:

- Rendre les structures et processus de gouvernance du CIR plus flexibles et mieux adaptés aux priorités et besoins en évolution des parties prenantes locales.

15. Durabilité des ressources humaines

Tant pour des projets de Catégorie 1 que de Catégorie 2, le renforcement des ressources humaines pour pérenniser les avantages du CIR devrait aller au-delà du renforcement des capacités du personnel de l'UNMO/des Principales Entités de Mise en Œuvre (PEMO). À cet égard, les UNMO et les PF devraient travailler en étroite collaboration avec les membres du CDN en ayant les objectifs suivants à l'esprit:

- Élaborer des plans de formation et de renforcement institutionnel pour garantir que des capacités humaines et institutionnelles suffisantes soient en place pour s'approprier les résultats du CIR et en assurer la durabilité. Ces plans devraient être établis compte tenu des connaissances, compétences et outils dont disposent le gestionnaire du Fonds d'affectation spéciale SE/CIR (GFAS) et les organisations partenaires du CIR. Lorsque ce type de plans existe déjà, les outils peuvent être utilisés pour confirmer les priorités identifiées.

- Une partie d'un projet financé par le CIR pourra être affectée à la mise en œuvre des activités liées au renforcement des capacités institutionnelle et du personnel, en ayant de préférence recours aux compétences et établissements de formation locaux. Le SE pourra prêter son concours à l'établissement d'une liste de spécialistes, en concertation avec les partenaires mondiaux et régionaux, afin d'apporter un soutien aux pays qui le demandent. Le renforcement des capacités devrait être axé sur les institutions et les fonctions nécessaires à l'intégration du commerce et à la gestion de l'Aide pour le commerce plutôt que sur les besoins individuels moins essentiels des personnes employées par l'UNMO ou par ses partenaires.

- Le cas échéant, le ministère chargé du commerce et/ou le ministère pertinent devraient étoffer les effectifs détachés pour le projet pour qu'ils travaillent avec l'UNMO et des experts internationaux, en vue de tirer parti des connaissances et des savoir-faire et d'assurer le transfert progressif des compétences.

- Les salaires versés dans le cadre des projets du CIR devraient être plus en ligne avec les salaires des employés du gouvernement et non s'orientés selon la grille salariale du PNUD. Le gouvernement est encouragé à affecter du personnel bien qualifié et engagé pour former l'UNMO. Dans ce cas, le paiement d'un supplément de salaire (versement complémentaire) aux employés du gouvernement peut être considéré. Le recrutement de personnel externe doit être justifié dans les pays où la capacité actuelle est particulièrement faible au sein du ministère en charge du commerce.

16. Durabilité financière

Le CIR ne pourra pas procurer des résultats et avantages significatifs sur la durée en l'absence de ressources suffisantes sur place. À cet effet, les UNMO et les PF, sous l'égide des ministères chargés du commerce, devraient travailler en étroite collaboration avec les membres du CDN pour mobiliser des ressources du budget de l'État et non exclusivement des donateurs à l'appui de l'intégration du commerce et de la mise en œuvre des EDIC par le biais d'une approche intégrée et globale à plusieurs volets, notamment:

Spécifiquement pour des projets de Catégorie 1:

- Assurer un dialogue en amont avec les donateurs sur leurs programmes par pays et leurs cycles budgétaires en utilisant l'EDIC et le programme à moyen terme pour contribuer à leur propre analyse en vue de la programmation nationale et régionale.

- Le cas échéant, tenir compte des besoins spécifiques d'intégration du commerce et des priorités de l'EDIC et de l'EMP dans les programmes de soutien budgétaire, les programmes d'investissement publics et le budget de l'État. Engager de manière continue des structures sectorielles telles que le ministère des finances/du trésor, ministère de la planification/commission de la planification, conseil national de développement/autorité, selon le cas dans le cadre du CIR.

- Planifier et gérer le processus de l'EDIC de façon à alimenter l'élaboration des programmes de développement nationaux et à prévoir d'attribuer aux priorités de l'EDIC des ressources suffisantes dans les programmes budgétaires nationaux.

- Établir un lien entre le processus de formulation du programme à moyen terme et le processus de l'EDIC et organiser une table ronde pour mobiliser des ressources. Les attentes devraient être réalistes en ce qui concerne le niveau et le degré du soutien des donateurs susceptible d'être promis lors des ateliers de validation.

Pour des projets des Catégories 1 et 2:

- Examiner l'approche sectorielle et l'approche fondée sur les fonds d'affectation spéciale, qui ont particulièrement bien réussi à favoriser l'appropriation, la mobilisation des ressources et, partant, la durabilité du programme du CIR.

- Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de communication pour démontrer et communiquer de manière efficace les résultats de l'Aide pour le commerce et le potentiel du commerce aux parties prenantes et à la communauté des donateurs sur le terrain.

17. Durabilité et plan de sortie

- Le plan de durabilité et de sortie devrait préciser comment chaque produit et résultat du projet peut être pérennisé au-delà du financement du CIR ainsi que les mesures pratiques à prendre, en ce qui concerne notamment la passation efficace des tâches, le transfert de la mémoire institutionnelle et la définition de la gestion des responsabilités et des ressources financières lorsque l'appui du CIR aura pris fin.

- Dans le cas spécifique des projets de Catégorie 1, pour lesquels une demande de deuxième phase est faite, le projet de plan de durabilité et de sortie devrait préciser les mesures visant à intégrer les fonctions de l'UNMO dans les services des ministères pertinents/principales structures gouvernementales. Cela pourrait nécessiter de faire la distinction entre les diverses responsabilités et de décentraliser diverses fonctions des UNMO telles que celles qui concernent la coordination de l'Aide pour le commerce et le service des comités nationaux chargés des politiques. La proposition de plan de durabilité et de sortie devrait également préciser comment la différence entre la grille salariale de l'UNMO et celle du gouvernement pourra être réglée si le personnel de l'UNMO sera intégré dans la principale structure gouvernementale. Un tel plan devrait être accepté par le ministère en charge du commerce et l'UNMO avant d'être approuvé par le CDN et

éventuellement soumis au SE et au GFAS dans le cadre de la demande de la deuxième phase de la Catégorie 1.

- Au moins douze (12) mois avant la fin du projet, le ministère détache d'autres fonctionnaires issus des divisions concernées pour qu'ils travaillent avec l'UNMO/la PEMO sur la répartition des tâches afin de garantir un transfert efficace des connaissances et de la mémoire institutionnelle.

- Au moins six (6) mois avant la clôture du projet de Catégorie 1, l'UNMO devrait élaborer, en collaboration avec les parties prenantes et les ministères concernés, un programme de travail après-projet qui comprenne un programme concernant l'intégration du commerce et la coordination de l'Aide pour le commerce à l'intention du Ministère du commerce et du CDN. Ce programme de travail devrait être le produit d'une consultation entre les principales parties prenantes, dont la communauté des donateurs et les ministères clés, et être validé par les autorités compétentes avant la fin du projet.

- La prise en considération et l'approbation du soutien au renforcement des capacités institutionnelles au-delà des deux phases du projet de soutien aux ANMO de la Catégorie 1 (sous forme de soutien à la durabilité) devraient être subordonnées à la mise en œuvre du plan de durabilité et de sortie. Le soutien en matière de durabilité devrait en principe être utilisé pour financer des coûts liés aux projets plutôt que le coût des ressources humaines ou des dépenses administratives.

18. Les lignes directrices proposées seront reflétées dans le Recueil de documents du CIR pour la deuxième phase du CIR. L'application devrait être adaptée au contexte de chaque pays et au stade de la mise en œuvre des projets.

19. Tous les projets qui seront approuvés dans la deuxième phase du CIR devraient suivre ces lignes directrices dès leur publication.

_____