



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/WP/213
29 juin 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Groupe de travail du cadre stratégique

et du budget-programme

Cinquante-troisième session

Genève, 7-9 septembre 2009

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation des activités de la CNUCED: évaluation
extérieure approfondie du programme de la CNUCED
relatif aux produits de base

**ÉVALUATION EXTÉRIEURE APPROFONDIE DU PROGRAMME
DE LA CNUCED RELATIF AUX PRODUITS DE BASE***

* Document établi par une équipe d'évaluation indépendante composée comme suit:
M. S. V. Divvaakar (chef d'équipe), Directeur général d'Ace Global Private Limited;
M. Darius Kurek, Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies à
Genève; et M. Garikai Kashitiku, Mission permanente du Zimbabwe auprès de l'Office des
Nations Unies à Genève.

Des informations complémentaires sur l'évaluation sont fournies dans le document
TD/B/WP/214.

Résumé

Les activités de la CNUCED relatives aux produits de base ont connu une phase difficile, avec à la fois un intérêt et un soutien moindres pour le secteur des produits de base compte tenu des échecs passés de modèles développés par la CNUCED; un appauvrissement graduel des compétences concernant les produits de base au sein de la CNUCED; un excès de confiance nouveau induit par l'envolée récente des prix des produits de base; et l'effondrement pour finir des marchés mondiaux. Les problèmes d'organisation internes du Service des produits de base ont aussi empêché ce dernier de répondre de manière adéquate à ces situations.

Les réalisations du Service des produits de base n'ont donc pas été à la hauteur des attentes importantes nées du Consensus de São Paulo, en dépit de réels efforts et du nombre d'activités. Le Service des produits de base a néanmoins pu fournir des résultats raisonnables dans certains domaines: gestion du risque de prix, analyse et information commerciales et formation pour le renforcement des capacités.

Pour s'acquitter de son nouveau mandat, le Service des produits de base doit orienter davantage ses recherches vers l'amont, redéfinir l'orientation de son assistance technique, intensifier les partenariats avec les principaux acteurs dans le domaine et restructurer et remotiver ses ressources humaines.

I. INTRODUCTION

A. Contexte

1. La présente évaluation découle du mandat donné à la quarante-neuvième session du Groupe de travail du cadre stratégique et du budget-programme en vue d'une évaluation approfondie du programme de la CNUCED relatif aux produits de base, dont les conclusions et recommandations seraient présentées à la cinquante-troisième session, en 2009.

2. Les travaux ont porté essentiellement sur les activités entreprises, ou en cours d'exécution, depuis 2004 (sur la base des mandats issus de la onzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement tenue à São Paulo), mais ils ont aussi pris en considération les importantes mutations en termes d'approche, de contenu des activités et de réalisations intervenues après 2007, compte tenu de leur pertinence pour l'évaluation.

B. Méthode

3. Les informations sur lesquelles repose l'évaluation ont été réunies par plusieurs moyens:

- a) Examens sur dossier;
- b) Entretiens;
- c) Réunions d'experts pluriannuelles, et consultations multipartites sur le café organisées sous l'égide du Secrétaire général de la CNUCED à Genève en avril 2009;
- d) Enquête en ligne auprès des donateurs et des bénéficiaires;
- e) Missions sur le terrain dans quelques pays (Bénin, Ghana, Inde et République-Unie de Tanzanie) pour évaluer les résultats et l'impact d'un certain nombre de projets représentatifs couvrant l'ensemble des groupes de produits et des secteurs thématiques.

4. Des détails sur la méthode, les critères de sélection des pays et les questions directives pour les entretiens sont présentés dans la section VI du document TD/B/WP/214.

II. VUE D'ENSEMBLE DES ACTIVITÉS

A. Profil des activités de la CNUCED relatives aux produits de base

5. Compte tenu de l'évolution, au niveau mondial, de la situation du secteur des produits de base ces dernières années, il apparaît clairement que les défis dans le secteur restent considérables, alors que parmi les donateurs et les institutions de développement, y compris la CNUCED, l'intérêt qui était porté aux produits de base depuis les années 90 a tendance à fléchir. Dans le cadre de la CNUCED, les activités relatives aux produits de base ont perdu de leur importance lentement, mais régulièrement, à tous les niveaux: dotation en personnel; statut (ramené de division à service); et budgets et soutien des donateurs. Dans le même temps, d'autres enjeux d'importance mondiale, en particulier les questions d'accession et les négociations commerciales dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ont peu à peu pris la place centrale dans l'action stratégique de la CNUCED, et désormais des questions nouvelles comme celle de l'environnement sont davantage dans l'air du temps que la problématique des produits de base.

6. Les activités relatives aux produits de base s'articulent autour de trois grands domaines d'action: recherche et analyse; formation de consensus au niveau intergouvernemental; assistance technique. Les deux premiers sont financés de manière substantielle à l'aide des ressources du budget ordinaire. Dans le domaine de la coopération technique, les produits de base étaient l'un des secteurs les plus modestes, représentant moins de 2 % de l'ensemble de l'assistance technique de la CNUCED et entre 5 et 10 % de l'assistance effectivement fournie par la Division du commerce international des biens et services, et des produits de base. L'Afrique est la principale région bénéficiaire des activités d'assistance technique pour les produits de base.

Tableau 1

Activités de coopération technique exécutées par la Division du commerce international des biens et services, et des produits de base et ses organes subsidiaires, en milliers de dollars

Service	2004	2005	2006	2007	Postes
Division du commerce international des biens et services, et des produits de base	6 399	8 880	9 664	6 163	
Analyse commerciale	507	414	649	544	18
Négociations commerciales et diplomatie commerciale	2 525	4 115	4 916	3 118	18
Information commerciale	38	124	4	(7)	–
Produits de base	349	495	697	558	18^a
Commerce, environnement et développement	2 230	3 233	2 268	1 367	10
Droit et politiques de la concurrence et protection des consommateurs	750	499	1 131	582	10

Sources: TD/B/WP/181/Add.1; TD/B/WP/188/Add.2; TD/B/WP/195/Add.1; TD/B/WP/202/Add.2.

^a Un poste a été prêté au Cabinet du Secrétaire général de la CNUCED.

Tableau 2

Activités de coopération technique exécutées par région, en milliers de dollars

Région	2004	2005	2006	2007
Afrique	116	53	27	114
Niveau interrégional (y compris l'Afrique)	233	442	670	444
Total	349	495	697	558

Source: Ibid.

B. Activités dans les trois grands domaines d'action¹

1. Recherche et analyse

7. Les réalisations pour la recherche et l'analyse concernant les produits de base prennent la forme de publications, de produits techniques et d'analyses couvrant un certain nombre de thèmes et de groupes de produits. Le service a été très productif au cours de la période 2004-2007, avec 111 produits d'information, chiffre nettement supérieur à celui des deux exercices biennaux précédents et à celui de l'exercice biennal actuel.

Tableau 3

Réalisations, par produit

Produit	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008-2009
Publications en série	11	14	21	13	8
Publications isolées	0	4	7	12	1
Brochures, fiches d'information, planches murales, pochettes de documentation	0	0	4	6	0
Produits techniques	5	3	2	13	4
Autres travaux de recherche et d'analyse	n.d.	n.d.	7	26	–
Total	16	21	41	70	13

Source: Compilation à partir des descriptifs de produits détaillés.

8. Bon nombre de rapports ont un contenu de nature multisectorielle ou s'appliquent à des secteurs multiples, de par leur orientation thématique. Toutefois, la couverture n'a pas été uniforme pour les six groupes de produits de base: agriculture, pêches, sylviculture, mines, métaux et énergie. Il n'a été exécuté pratiquement pas d'activités dans le secteur des pêches, et qu'une seule dans celui de la sylviculture (appui à l'Accord international sur les bois tropicaux).

¹ La section III du document TD/B/WP/214 fournit une vue d'ensemble des réalisations effectives du Service des produits de base pendant la période considérée.

Tableau 4

Réalisations, par thème

Thème	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008-2009
Gestion des risques et financement	4	8	10	19	2
Information commerciale et transparence	8	11	22	36	9
Diversification et gestion des ressources	4	2	9	15	2
Total	16	21	41	70	13

Source: Compilation à partir des descriptifs de produits détaillés.

9. Informations et statistiques sur les produits de base: le Service des produits de base a produit des informations et des statistiques présentées, notamment, dans le *Commodity Yearbook*, le *Handbook of World Mineral Trade Statistics*, le *Commodity Atlas* et le *Manuel de statistiques*, ainsi que plusieurs autres produits sous forme par exemple d'outils de formation et de portails. Toutefois, beaucoup de ces publications ne paraissent plus, en partie parce que les produits de base sont couverts dans les publications annuelles du Groupe des statistiques et en partie parce qu'il est apparu d'autres publications sur les produits de base émanant d'autres organismes internationaux (comme la FAO et le RMG²), qui sont pour certains des sources originelles de données. Actuellement, *Iron Ore Statistics* est la seule publication statistique annuelle du Service des produits de base. L'évaluation a permis d'établir que ces produits d'information étaient de bonne qualité et présentaient une utilité pratique.

10. La CNUCED a une liste de distribution centralisée couvrant tous les pays membres, qui reçoivent l'ensemble des publications et rapports officiels. Dans certains pays, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) distribue aussi aux principales parties prenantes des résumés (établis par des fonctionnaires du PNUD) des publications de la CNUCED, offrant ainsi à celle-ci un circuit de diffusion additionnel. Le portail du Service des produits de base n'a pas été mis à jour régulièrement et il est impossible d'y trouver de nombreux documents importants (d'après l'expérience de l'équipe d'évaluation elle-même). Un nouveau portail a été mis en place en avril 2009 et les informations ont été largement actualisées. Toutefois, globalement, la connaissance de ces publications et produits de recherche et leur portée restent relativement limitées dans les pays membres.

2. Formation de consensus au niveau intergouvernemental

11. Le Service des produits de base organise ou soutient divers événements, tels que réunions d'experts, réunions multipartites, conférences intergouvernementales, tables rondes et ateliers, ou y participe.

² La liste complète des abréviations utilisées dans le présent rapport figure à la section I du document TD/B/WP/214.

12. Organismes de produit: les organismes internationaux de produit servent aujourd'hui essentiellement à des consultations et à la diffusion de statistiques, et ils entreprennent aussi des projets de développement. La CNUCED organise, en leur assurant les services nécessaires, des réunions pour appuyer la négociation, la renégociation et le fonctionnement de ces organismes, grâce à sa vaste expérience de la coordination des accords de produit. Elle bénéficie en échange de l'expertise particulière de ces organismes concernant certains produits de base. Entre 2004 et 2007, le Service des produits de base a facilité la renégociation réussie de l'Accord international sur les bois tropicaux et de l'Accord international sur l'huile d'olive et les olives de table. Des inquiétudes ont été exprimées concernant la qualité des contributions du service à de récentes réunions (après 2007), auxquelles avaient été assignés des fonctionnaires ne présentant pas les compétences appropriées ou n'ayant pas l'expérience requise.

13. Réunions d'experts: les réunions d'experts sont le mécanisme usuel de la CNUCED pour préparer, quant au fond, les discussions et délibérations aux niveaux plus élevés. Après Accra, il a été institué des réunions d'experts pluriannuelles exclusivement pour les produits de base. Il a été constitué aussi des groupes consultatifs multipartites pour 10 produits de base, et des réunions ont déjà été organisées sur le coton et le café.

14. Conférences: le service a facilité un certain nombre de conférences, dont il a assuré le secrétariat, portant pour beaucoup sur les questions de financement et de gestion des risques. Certaines de ces conférences sont devenues des manifestations phares dans leur domaine: les conférences de Bürgenstock, les conférences annuelles sur le pétrole et le gaz dans la région de l'Afrique, le Réseau mondial de banques d'export-import et d'institutions de financement du développement (G-NEXID) et le Forum intergouvernemental des mines, des minerais, des métaux et du développement durable.

3. Coopération technique

15. Les activités de coopération technique comprennent des activités de formation et de renforcement des capacités et des projets financés par des donateurs exécutés par le Service des produits de base.

16. Formation et renforcement des capacités: le Service des produits de base a aidé l'Institut virtuel de la CNUCED à concevoir et organiser un cours de formation à l'économie de la production et du commerce des produits de base, à l'intention de chercheurs et d'enseignants universitaires. En Afrique, les Universités de Dakar et de Dar es-Salaam ont introduit dans leur programme de master de commerce international un module spécial sur les produits de base fondé sur le programme de formation.

17. Projets financés par des donateurs: entre 2004 et 2007, le service a participé à 14 projets financés par des donateurs (aux niveaux régional et interrégional essentiellement), dans quatre grands domaines:

- a) Information commerciale sur les produits de base et transparence;
- b) Respect des normes commerciales internationales et certification;
- c) Problématique du développement durable dans les industries extractives;
- d) Systèmes de commercialisation et gestion des risques pour les produits de base.

Certains projets, entrepris avant 2004, ont été menés à bonne fin durant la période considérée. On trouvera dans la section II du document TD/B/WP/214 la liste complète de ces projets, avec des informations sur les donateurs, leurs contributions et les pays qui ont bénéficié de chaque projet.

C. Ressources humaines

18. Spécialistes des produits de base: avec un effectif de 23 personnes, dont 17 fonctionnaires permanents, l'effectif est comparable à celui des autres services de la division (18 fonctionnaires permanents dans le Service de l'analyse commerciale et dans le Service des négociations commerciales, respectivement, et 10 dans le Service de l'environnement et dans le Service de la concurrence, respectivement). Les problèmes ou défauts suivants ont été relevés:

a) Répartition des compétences: au fil des années, la dotation en personnel s'est considérablement réduite, puisqu'elle était de plus de 50 personnes dans les années 70 et de 35 personnes encore au milieu des années 90. Les profils de compétences actuels du service révèlent que les spécialistes de la recherche sur l'économie des produits de base et du développement cèdent la place à des spécialistes des finances et de la gestion. Plusieurs fonctionnaires ne se considèrent pas comme des spécialistes dans leur domaine. Le service ne dispose à l'heure actuelle d'aucun spécialiste dans trois de ses six groupes de produits – pêches, sylviculture, et industries extractives et métaux (depuis 2007) – ce qui limite son savoir-faire, au total, dans les différents domaines. Néanmoins, en 2008 le service a été réorganisé par groupes de produits;

b) Pénuries de personnel: l'effectif du service n'était pas complet ces dernières années et il se trouve réduit de trois personnes. Il n'y a pas eu de continuité en termes de leadership, puisque trois personnes se sont succédé à la tête du service au cours de la période considérée;

c) Le moral du personnel est plutôt bas. La carrière de nombreux hauts fonctionnaires est en phase de stagnation, avec peu d'options de mobilité au sein du service et une impossibilité, pour la plupart, d'être incorporés dans d'autres parties du système. Sous le leadership récent, la qualité des relations interpersonnelles était au plus bas, et il y a eu des plaintes pour harcèlement et pour des procédures injustes et non transparentes de recrutement et d'évaluation professionnelle.

D. Coopération avec les parties prenantes et les partenaires extérieurs

19. Bénéficiaires: les contacts de la CNUCED avec les pays se limitent essentiellement aux interactions à Genève. Son action dans les pays est purement déterminée par la demande, les requêtes spécifiques des pays étant transcrites en propositions de coopération technique. La CNUCED n'a pas de référents dans les pays, sinon par le biais de structures comme le Cadre intégré et le Programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP). La collaboration a aussi été insuffisante avec les coordonnateurs résidents des Nations Unies et avec les coordonnateurs pour le développement, le commerce et les questions liées à la pauvreté dans les bureaux de pays des Nations Unies.

20. Autres organismes: un important nombre de projets et d'activités ont été menés en partenariat avec d'autres organismes, comme le Fonds commun pour les produits de base,

l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Conseil international des mines et des métaux, l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), l'Institut international du développement durable, le Centre du commerce international CNUCED/OMC et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il s'agissait, en procédant ainsi, de mettre à profit tous les points forts des partenaires: savoir-faire dans le domaine; pouvoir fédérateur; communication; concertation et mobilisation; et accès au financement. Le bilan des relations avec les organismes partenaires était mitigé. Avec plusieurs partenaires extérieurs, les relations étaient difficiles depuis deux ans, essentiellement à cause des problèmes de personnes et de styles de gestion à l'intérieur du service. Cela a eu pour résultat qu'il a été mis fin soudainement à certaines initiatives phares, en particulier l'Initiative globale sur les produits de base et l'Initiative sur la durabilité des produits de base.

21. Donateurs: dans le secteur des produits de base il y a eu relativement peu de donateurs pour des projets spécifiques, le Canada, la Commission européenne, la Finlande, la France, le Japon, le Royaume-Uni et la Suisse pouvant être mentionnés. On constatait un intérêt moindre pour financer les activités liées aux produits de base, en partie à cause des échecs et des problèmes passés dans ce domaine et en partie à cause des problèmes au sein du service: l'absence de leadership pour une stratégie d'engagement concertée des donateurs, avec pour résultat la mise en œuvre de projets en fonction du jeu des influences individuelles, et un manque d'idées nouvelles générant un intérêt suffisant de la part des donateurs. Le service s'est donc concentré sur des interventions de portée très limitée nécessitant peu d'apports financiers.

III. PERTINENCE

22. En dépit des progrès économiques remarquables dans certains pays en développement au cours des deux dernières décennies, les pays en développement et les pays les moins avancés qui sont tributaires de produits de base restent confrontés à plusieurs défis complexes au moment où ils cherchent à s'intégrer dans le système commercial mondial. L'échec des modèles reposant sur l'intervention de l'État dans les années 80, le passage à des stratégies fondées sur le marché et les rapides mouvements d'alternance récents entre forte expansion puis récession n'ont fait qu'exacerber la situation pour les pays tributaires de produits de base et ont mis en relief leur vulnérabilité à l'ouverture des marchés.

23. Les leçons des années récentes confirment que les produits de base continuent à occuper une place énorme dans les pays en développement, en particulier ceux dont l'économie en est fortement tributaire. Par conséquent, la pertinence de l'action de la CNUCED dans ce domaine ne fait aucun doute. On doit reconnaître que malgré ses problèmes internes, la CNUCED s'est sincèrement employée à analyser les produits de base sous l'angle de leur contribution au développement et à proposer des mécanismes fondés sur le marché pour aider ces pays à relever leurs défis. Cet effort est reflété dans les thèmes des activités de recherche et d'analyse, de formation de consensus au niveau intergouvernemental et aussi d'assistance technique.

24. Malgré des problèmes de ressources, la CNUCED a beaucoup fait pour aider les pays en développement à comprendre les conséquences des profondes mutations dans le secteur des produits de base. Le contenu des activités de recherche et autres activités fondées sur le savoir a été conçu de manière à être utile et pertinent pour l'ensemble des pays et des produits de base. Les produits d'information et de recherche volumineux qui ont été compilés sont plus que

suffisants pour fournir aux analystes, aux décideurs et aux autres parties prenantes un cadre de référence utile pour interpréter leurs propres cadres d'action et pour envisager les réponses qui s'imposent.

25. Toutefois, selon certaines critiques (au sein de la CNUCED comme à l'extérieur), les activités de recherche et d'analyse ne sont pas orientées/ciblées de manière proactive et ne reposent pas sur une réflexion innovante permettant d'apporter à la problématique des produits de base, la réponse qui est généralement attendue de l'action de la CNUCED. En même temps, les sensibilités politiques en cause ont probablement elles aussi empêché le service d'avancer des idées et de prendre des positions d'avant-garde, comme on l'a vu dans certains cas.

26. Les processus de formation de consensus au niveau intergouvernemental ont été repensés pour en faire des processus non seulement de négociation, mais aussi de sensibilisation, de partage d'expérience et de communication. La CNUCED continue à assurer le service de groupes d'étude pour les organismes internationaux de produit et elle joue un important rôle de facilitateur neutre dans le dialogue stratégique, compte tenu de son mandat et de sa maîtrise des questions clés qui dominent l'univers des produits de base. Comme la CNUCED est par exemple le seul organisme des Nations Unies qui s'occupe des mines et des métaux et dans la mesure où les États membres disposent de capacités réduites pour comprendre les problèmes techniques, le simple fait que la CNUCED participe à des groupes d'étude et à des forums est déjà considéré comme une importante contribution. Toutefois, ce rôle de prestige qui lui est reconnu doit s'appuyer sur un savoir-faire spécifique, ce qui implique une restructuration des profils de compétences.

27. Coopération technique: les activités de coopération technique bénéficiant d'un soutien extérieur se développent dans le domaine des produits de base. Compte tenu de ses ressources limitées, le service s'est attaché à identifier les éléments systémiques communs à un grand nombre de produits de base et à centrer son action sur les projets interrégionaux ou intéressant plusieurs pays plutôt que sur les projets intéressant un pays isolé. Il semble toutefois que le service se soit engagé dans des domaines (par exemple, les normes sanitaires et phytosanitaires – SPS) où il y a de nombreux acteurs établis, comme l'Agence allemande de coopération technique, le Centre du commerce international CNUCED/OMC, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et l'Agency for International Development des États-Unis (USAID), qui ont une meilleure présence sur le terrain et une plus grande expérience de la mise en œuvre. La plupart des projets sont aussi relativement «légers» en activités, et pour certains le rôle de la CNUCED consiste davantage à assurer une coordination qu'à fournir un savoir-faire technique.

28. Couverture sectorielle: il y a un déséquilibre des activités selon les groupes de produits – agriculture, pêches, sylviculture, mines, métaux et énergie. Dans les secteurs des pêches et de la sylviculture, il n'y a guère eu d'activités (sinon pour appuyer la renégociation de l'Accord international sur les bois tropicaux). Dans les secteurs des mines et des métaux, les activités concrètes sont en recul, puisqu'il n'y a eu pratiquement aucun projet depuis 2007. Il n'a pas non plus été prêté suffisamment attention à la problématique très sensible du coton, pourtant jugé prioritaire dans le mandat de São Paulo. Toutefois, depuis Accra le coton est l'un des 10 produits de base pour lesquels il a été prévu des réunions d'experts pluriannuelles.

29. En attendant, selon plusieurs parties prenantes beaucoup de thèmes nouveaux devaient être mieux intégrés dans les activités relatives aux produits de base: technologie/productivité; intégration régionale et positionnement stratégique des pays dans les chaînes de valeur; sécurité alimentaire et énergie; investissement étranger et climat des affaires; viabilité écologique et changements climatiques.

IV. IMPACT

30. Bien qu'il y ait eu des réalisations très prolifiques en termes de publications de recherche et de réunions intergouvernementales, on aurait tort de supposer qu'elles ont forcément un impact, compte tenu en particulier de la portée et de la diffusion inadéquates de ces produits et de l'accès limité des bénéficiaires aux manifestations et aux publications organisées par la CNUCED, et avec un portail Web insuffisamment mis à jour. Cela ne signifie pas que les travaux de recherche réalisés n'ont pas d'impact. En effet, ces travaux peuvent être le ferment d'autres initiatives, mises en œuvre ou non par la CNUCED elle-même. L'évaluation a trouvé deux exemples au moins (bourses de produits au Ghana, et pétrole et gaz en Guinée), où les bénéficiaires ont été beaucoup influencés par un document précis ou par une activité de réseau et ont pu, à partir de cette expérience initiale, développer des initiatives de grande ampleur.

31. L'impact ultime des activités de la CNUCED relatives aux produits de base est à rechercher dans la contribution apportée à la formulation dans les pays en développement de politiques et de stratégies pour saisir les opportunités et relever les défis des marchés des produits de base, et dans la mise en place et le renforcement d'institutions liées au commerce de ces produits. Cet impact doit se voir dans une meilleure résilience des pays face aux fluctuations cycliques ou imposées par le marché affectant ces produits, grâce à une intégration dans la chaîne de valeur; à la diversification des produits et des marchés; à la mise en place ou au renforcement d'institutions liées au commerce des produits de base; ou à une intervention efficace de l'État, avec des filets de protection et des subventions croisées afin de protéger les parties prenantes vulnérables.

32. Pour arriver à cette résilience, il faut des stratégies de développement claires et bien formulées pour les secteurs de produits de base, appuyées par des plans d'action; des institutions; des ressources budgétaires pour le développement des secteurs ainsi que pour les mesures d'appui; et un soutien de l'extérieur et/ou des donateurs. La plupart de ces domaines échappent au contrôle direct de la CNUCED. En outre, faute de présence sur le terrain la CNUCED ne peut s'engager que de façon limitée, au niveau des pays, pour appuyer le développement des secteurs de produits de base.

33. Dans le même temps la CNUCED pratique une sorte d'abnégation en termes d'impact. Par principe, la CNUCED (comme d'autres organismes des Nations Unies) ne se prête guère à l'application d'indicateurs de résultats, et n'utilise que des indicateurs très superficiels, comme le nombre de pays (entre 15 et 20 selon qu'allégué) qui ont reçu un appui de la CNUCED ou qui ont fait état de progrès importants pour ce qui est de la contribution du secteur des produits de base au développement.

34. Globalement, il y a eu des contributions utiles pour aider les pays à relever leurs défis pour les produits de base, à travers:

- a) L'intégration de stratégies pour les produits de base dans les stratégies nationales de développement;
- b) La création de marchés et de structures appropriés;
- c) L'accès aux marchés et le respect des normes pour les exportations.

Certains pays ont mis en place des systèmes de normes SPS et de contrôle de la qualité à l'exportation conformes aux exigences des grands marchés, tandis que d'autres se sont dotés de structures et d'institutions fondées sur le marché pour le commerce intérieur des produits de base, en partie ou en totalité avec le soutien de la CNUCED. Mais il n'y a eu qu'une seule initiative (infructueuse) dans le cadre du JITAP pour intégrer ainsi les produits de base dans les stratégies de développement. Au total, les résultats seraient donc inférieurs à la fourchette de 15 à 20 pays alléguée.

35. Les résultats les plus tangibles des activités de la CNUCED se voient dans le fonctionnement des bourses de produits mises sur pied en Inde et dans les multiples retombées positives des conférences sur le pétrole et le gaz en Afrique. La Bourse multiproduits (MCX) indienne est devenue l'une des plus importantes bourses de produits du monde, et plusieurs pays ont concrétisé des partenariats de production reposant sur des opportunités identifiées ou lors des conférences sur le pétrole et le gaz. Mais là aussi, l'impact des activités dépendait dans une beaucoup plus large mesure de facteurs extérieurs. La réussite exemplaire de l'Inde ne pouvait pas être reproduite dans d'autres pays à cause de blocages au niveau local: marché de taille non viable; manque de compétences spécialisées pour le commerce des instruments financiers dérivés; assistance financière; et obstacles réglementaires.

36. L'échelle des activités joue un rôle important dans l'impact produit. La plupart des projets du service avaient de très petits budgets, qui se situaient entre 40 000 et 175 000 dollars; ils étaient de ce fait davantage centrés sur des formes d'assistance plus «légères» (sensibilisation, études, etc.) que sur l'apport à titre durable de compétences techniques pour régler des problèmes spécifiques dans des situations spécifiques. Leur influence sur les décideurs, c'est-à-dire sur les principaux interlocuteurs de la CNUCED, était aussi limitée faute d'un engagement suffisant au niveau des pays.

V. VIABILITÉ

37. Les travaux de la CNUCED peuvent souvent conduire à réfléchir à des options de politique, à des approches communes fondées sur le consensus et à des décisions de politique et/ou d'investissement pour le développement des produits de base. Cette réflexion peut avoir des effets positifs durables si elle se concrétise sous la forme de politiques et de stratégies de développement du secteur des produits de base. Mais cela implique l'absorption et la rétention du savoir-faire transféré, la poursuite des activités et des interventions engagées par/avec la CNUCED et une appropriation et un leadership au niveau local pour promouvoir des politiques et des stratégies de développement utilisant les compétences et le savoir-faire fournis par la CNUCED.

38. Appropriation au niveau local des initiatives: les contributions du Service des produits de base sont d'une utilité limitée sans une appropriation au niveau local des initiatives. L'équipe d'évaluation a constaté que les projets de la CNUCED étaient mal connus et mal mémorisés par des officiels rencontrés à l'occasion des missions sur le terrain et que, dans plusieurs cas, les fonctionnaires du gouvernement étaient rarement impliqués dans les activités. Parfois, les responsables des entités chargées d'activités dans des domaines clefs comme celui des normes SPS n'étaient même pas informés des projets du Service des produits de base dans leur pays, ce qui met en lumière toute la problématique de l'engagement et de la diffusion.

39. Capacités institutionnelles dans le secteur des produits de base: la CNUCED a apporté un appui utile pour le développement des capacités institutionnelles à travers ses recherches et ses activités pour la formation de consensus au niveau intergouvernemental et, plus particulièrement, grâce aux programmes de formation développés par l'Institut virtuel. Les cours de formation universitaire avancée organisés à Dar es-Salaam et à Dakar sont considérés comme les résultats potentiellement les plus durables des activités de la CNUCED, dans la mesure où ils élargissent de manière irréversible l'horizon de connaissances des bénéficiaires. Toutefois, leur portée reste actuellement limitée à cause des problèmes de ressources humaines et de financement (autant du côté de la CNUCED que des universités partenaires) pour développer un contenu additionnel et étendre la couverture des programmes de formation tant à Genève que dans les pays.

40. Soutien politique et apports de ressources pour renforcer les secteurs de produits de base: dans les projets réussis, comme celui des bourses de produits en Inde, les autorités administratives au niveau approprié ont accompagné l'action de la CNUCED en fournissant un appui substantiel d'ordre financier et sur le plan réglementaire. Toutefois, les activités/projets n'ont pas toujours mis à profit le soutien apporté initialement par la CNUCED grâce à des politiques et à un apport de ressources appropriées en faveur des activités.

41. Suivi/poursuite des activités lancées par la CNUCED: le principal obstacle à un impact durable est l'incapacité de la CNUCED à collaborer de manière suivie avec de multiples États membres au niveau des pays, et à assurer un suivi des travaux d'analyse, des réunions d'experts et même des activités d'assistance technique exécutées, en raison essentiellement de difficultés tenant à la localisation et aux ressources humaines et budgétaires limitées.

VI. EFFICACITÉ

42. Dans la mesure où la CNUCED est essentiellement une institution de savoir, son efficacité doit être jugée en fonction du savoir-faire et des capacités qu'elle crée et diffuse, mesurés comme suit:

- a) Capacité d'attirer des réseaux de connaissance pour le travail d'analyse;
- b) Applicabilité immédiate des travaux d'analyse effectués par la CNUCED et ses réseaux de connaissance;
- c) Priorité aux résultats pour les réunions d'experts et les discussions entre États membres: possibilités d'utiliser les résultats pour les choix de politique, les travaux d'analyse complémentaires et l'assistance technique;

- d) Diffusion efficace de l'information sur les réalisations et les sources de savoir;
- e) Développement des capacités pour la formulation des politiques et des stratégies.

43. Recherche et analyse: selon certaines critiques (tant internes qu'externes), les travaux de recherche et d'analyse publiés n'avaient plus la rigueur ni l'originalité des années passées, en partie faute des compétences spécifiques requises dans ces secteurs. Les efforts de collaboration avec d'autres institutions ayant des compétences spécifiques dans le domaine étaient insuffisants, en particulier avec les organismes internationaux de produit et les groupes d'étude. L'équipe d'évaluation s'est penchée sur un certain nombre de rapports et a constaté que beaucoup étaient riches en informations et intéressants pour un non-spécialiste. Toutefois, leur traduction rapide en programmes d'action n'apparaissait pas évidente.

44. Groupes d'experts et réunions multipartites: les réunions de groupes d'experts et les consultations multipartites étaient des cadres de discussion extrêmement utiles, mais qui avaient tendance à n'être que ponctuels. En l'absence d'une stratégie globale pour résoudre les questions ou les problèmes identifiés, ces activités n'ont pas permis de progresser de manière suivie pour mettre à profit les résultats des réunions successives.

45. Projets d'assistance technique: l'efficacité de l'assistance technique a été mitigée. Premièrement, la nomenclature est trompeuse: des études, des produits d'information et des activités de réseau étaient présentés comme des projets d'assistance technique simplement parce qu'ils étaient financés par des sources extérieures. Les résultats des projets menés à bien sont eux aussi mitigés. Les observations faites par l'équipe d'évaluation elle-même à l'occasion de ses missions sur le terrain et/ou dans le cadre d'entretiens téléphoniques avec les acteurs impliqués dans certains projets sont résumées ci-dessous.

Tableau 5

Observations de l'équipe d'évaluation sur des projets spécifiques

Projet	Activités	Observations
Mines et minéraux		
Activités à l'échelon communautaire pour la production durable de produits de base dans des régions affectées par la fermeture de mines	<ol style="list-style-type: none"> 1. Modèle économique pour la province d'Espinar, avec des supports logiciels de la CNUCED 2. Appui à la reconversion des mineurs privés de leur emploi dans d'autres activités économiquement viables (tannerie) 	Le projet a atteint la plupart de ses objectifs, et il a été bien reçu par la communauté locale et par le gouvernement au pouvoir à l'époque. Mais le nouveau gouvernement n'a pas poursuivi l'initiative, et l'intervention est restée ponctuelle.

Projet	Activités	Observations
Partenariat pour l'extraction minière et le développement économique durables	<ol style="list-style-type: none"> 1. Réunion annuelle dans chaque région (Afrique, Amérique latine) 2. Site Web de réseaux régionaux lancé en Amérique latine 	<p>Le projet n'avait aucune chance de succès en Afrique. Selon le partenaire local, le SEAMIC, le Réseau minier africain n'a pas pu démarrer à cause d'importants doubles emplois avec le Partenariat minier africain, appuyé par le Ministère dans le cadre de l'initiative du NEPAD. En outre, la CDAA, qui avait son propre réseau minier, ne tenait pas à promouvoir un réseau couvrant d'autres régions de l'Afrique. Dans ce projet, il semble que la CNUCED ait joué essentiellement un rôle de prestige, en apportant sa crédibilité et son pouvoir fédérateur en tant qu'organisme des Nations Unies.</p>
Projet de compte pour le développement; gestion de la dotation en ressources	<ol style="list-style-type: none"> 1. Publication: <i>Challenges of Mineral Wealth and Resource Endowment Toolkit</i> 2. Publication: <i>Socio-economic Impact of Mining: Synthesis of Four Case Studies</i> 	<p>Les études de cas ont été achevées dans quatre pays – Chili, Ghana, Pérou et République-Unie de Tanzanie. Le partenaire, le Conseil international des industries extractives et des métaux, est très optimiste quant aux résultats et prévoit plusieurs projets pilotes à partir des leçons tirées de ces études. Toutefois, certaines études de cas n'ont pas encore été publiées en raison de retards du côté de la CNUCED.</p> <p>La contribution de la CNUCED au projet, sous forme de compétences techniques, n'est pas claire (sauf dans l'étude concernant le Chili). Toutefois, le Conseil international des industries extractives et des métaux souligne l'importance de la participation de la CNUCED en tant qu'organisme des Nations Unies. Les plans de la CNUCED pour l'avenir à ce sujet ne sont pas clairs, faute de personnel ayant des connaissances et des compétences reconnues dans le secteur des mines et minéraux.</p>
Produits agricoles		
Développement d'une production de coton plus durable en Afrique de l'Ouest	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atelier d'étude au niveau régional sur le secteur du coton dans huit pays 2. Plan d'action pour le développement du secteur au niveau régional 	<p>Il y a eu plusieurs études sur la question du coton et les problèmes sont différents dans chacun des huit pays. Mais certaines grandes problématiques, comme l'influence de la structure de l'industrie, les expériences de privatisation, la transmission des prix, la compétitivité régionale, la facilitation de l'investissement et le préjudice causé par les importations de vêtements usagés, auraient mérité l'attention. Il n'y a pas eu de lien non plus entre l'étude et de futures actions éventuelles, comme l'atelier sur le financement ou les réunions multipartites, ni d'élaboration de projets de suivi.</p>

Projet	Activités	Observations
Partenariats pour renforcer la capacité des agriculteurs des pays en développement pour approvisionner les marchés internationaux grâce à la formation de relations commerciales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formation de groupes de producteurs pour respecter les normes officielles et les normes commerciales sur les marchés d'exportation, pour certains produits sélectionnés (par exemple les mangues au Ghana) 2. Formation aux questions de sécurité sanitaire et de qualité, telles que bonnes pratiques agricoles et bonnes pratiques de fabrication 	Selon les documents de la CNUCED, le projet s'était révélé très utile pour aider la PAMPEAG (l'association ghanéenne des producteurs et exportateurs de papayes et de mangues) à exporter des produits destinés à la Migros, et les membres de l'association en avaient dégagé des bénéfices financiers énormes (trois fois) qui leur permettaient de couvrir des frais de scolarité et autres dépenses de base. Mais les bénéficiaires au Ghana rencontrés par l'équipe d'évaluation contestaient les affirmations de la CNUCED quant au succès remarquable du projet. Selon eux, il n'y avait eu aucune contribution de la CNUCED, même si le Programme suisse de promotion des importations (SIPPO) s'était davantage impliqué. Tous les coûts du projet ont été supportés par les bénéficiaires, y compris ceux d'une visite en Suisse pour vérifier des envois effectués à la Migros à titre d'essai. La Migros a abandonné le projet (changement dans la gestion à Zurich) et ni la CNUCED ni le SIPPO n'ont donné suite au projet.
Appui à l'horticulture du Mozambique pour mieux comprendre et respecter les normes commerciales imposées par la grande distribution		Le projet est toujours en cours d'exécution. Il a toutefois été signalé qu'il y avait des retards et que les arrangements du côté du pays hôte étaient insatisfaisants. Globalement, il y avait des plaintes et des désaccords concernant les modalités d'exécution du projet. Selon le bénéficiaire, l'appui fourni par la CNUCED était insatisfaisant et d'autres projets en cours concernant les normes SPS et financés par des donateurs progressaient mieux.
Respect des normes SPS et normes en matière de sécurité sanitaire des produits agroalimentaires dans la région du Pacifique	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ateliers sous-régionaux et une étude: «Respect des normes SPS et coûts de la sécurité sanitaire des produits agroalimentaires et des normes de qualité dans certains PMA du Pacifique: Samoa, Îles Salomon et Vanuatu» 2. Mission consultative sur le coût du respect des normes et ateliers de renforcement des capacités pour Vanuatu 	Le projet est le premier de la CNUCED dans des petits pays sans littoral ou insulaires, pour lesquels rien n'avait été entrepris dans le passé. Le projet a permis de mettre en relief les problèmes des petits pays insulaires pour accéder aux marchés internationaux et de sensibiliser les parties prenantes dans les pays et à l'extérieur à l'intérêt d'une approche globale pour renforcer les systèmes de respect des normes pour l'exportation. Sur la base des résultats, Vanuatu et d'autres États insulaires du Pacifique bénéficient du programme UE/ACP pour les produits de base.

Projet	Activités	Observations
Thèmes transversaux		
Appui au développement des bourses de produits	<ol style="list-style-type: none"> 1. Une bourse multiproduits a été mise en place avec succès en Inde, et d'autres bourses ont été établies selon les mêmes principes. Le Gouvernement a promulgué des dispositions réglementaires fondées sur les recherches et les meilleures pratiques partagées par la CNUCED, et un régulateur indépendant va être nommé pour les marchés à terme. 2. Des initiatives similaires ont permis de développer des bourses de produits et/ou des cadres d'action au Kazakhstan et en Afrique. 	<p>Les bourses de produits en Inde ont obtenu des résultats financiers spectaculaires, et l'action de la CNUCED continue à être largement saluée longtemps après son intervention. Toutefois, il y a eu un hiatus en termes d'engagement depuis le projet, alors que des problèmes de deuxième génération se faisaient jour. Par exemple, de nombreuses problématiques, comme celles de la convergence des marchés financiers et des marchés du disponible pour les produits de base, du chevauchement entre les pouvoirs de régulation des institutions financières et ceux des organismes faïtiers de l'agriculture, et des différences fondamentales entre les produits de base et les produits financiers en tant que catégories d'actifs, appellent toutes des recherches de deuxième génération ainsi que des décisions stratégiques, afin de parvenir à un équilibre entre les gains financiers des indices du marché et les prix du marché des produits en cause. La CNUCED doit proposer des réponses à ces nouvelles questions émergentes.</p>
Le pétrole et le gaz en Afrique – négoce et financement	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organisation d'une manifestation internationale d'une durée de trois jours (rassemblant plus de 200 participants) dans les pays africains volontaires. 	<p>Cette conférence, tenue depuis douze années consécutives, est la manifestation la plus connue en Afrique dans le secteur. C'est l'une des initiatives les plus populaires et les plus suivies de la CNUCED, financée en totalité par le secteur privé et les gouvernements hôtes. Toutefois, elle fait largement appel aux services de trois fonctionnaires et elle pourrait être d'un meilleur rapport coût-efficacité.</p>
Problématiques spécifiques concernant les produits de base dans le contexte du commerce et du développement	<ol style="list-style-type: none"> 1. Étude sur la sécurité sanitaire des produits agroalimentaires et le coût du respect des normes SPS dans trois PMA africains: Guinée, Mozambique et République-Unie de Tanzanie 	<p>Des études du coût du respect des normes SPS ont été effectuées dans trois pays et les résultats ont été diffusés lors d'ateliers nationaux. À partir des conclusions, le Fonds de l'OMC pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC) a accepté de soutenir des projets de suivi pour la Guinée et le Mozambique. Le Department for International Development du Royaume-Uni et l'organisation ComMark Trust ont contribué au financement</p>

Projet	Activités	Observations
	2. Étude sur les possibilités d'atténuer les effets préjudiciables des fortes variations des prix des produits de base et sur la gestion de l'approvisionnement	<p>pour le Mozambique. Toutefois, lors de ses missions sur le terrain en République-Unie de Tanzanie, l'équipe d'évaluation n'a pu obtenir aucun retour d'information sur le projet dans ce pays, et ni les représentants du Ministère du commerce ni le responsable de l'organisme chargé des normes SPS n'étaient informés d'une étude menée par la CNUCED sur le coût du respect des normes SPS.</p> <p>L'étude sur les questions relatives aux produits de base a été effectuée par une université française et menée à bien en 2007. Toutefois, faute de soutien des donateurs pour l'intermédiation financière sur les marchés des produits de base, et faute d'intérêt de la part des responsables du service pour poursuivre l'initiative, l'étude est restée théorique.</p>
Initiative sur la durabilité des produits de base	1. Le projet a été arrêté à mi-parcours par le service.	<p>Il y a eu des désaccords entre les partenaires pour la mise en œuvre quant au contenu et à l'exécution du projet, et pour finir celui-ci a été transféré au Service du commerce et de l'environnement à la demande des partenaires. Dans le même temps, les travaux du Service des produits de base pour le portail sur la certification développement durable ont été incorporés dans le programme UE/ACP pour les produits de base.</p>

Source: Constatations de l'équipe d'évaluation sur la base de documents, de missions sur le terrain, de réunions et de téléconférences.

46. Pour être juste avec la CNUCED, l'appropriation au niveau national et la volonté politique d'appliquer les politiques et d'apporter les modifications structurelles tant nécessaires dans le secteur des produits de base semblent faire défaut dans un certain nombre de pays. Il n'existe malheureusement pas de disposition ou de mécanisme qui permettent d'évaluer les efforts faits et les mesures prises dans les pays ou les régions sur la base de leur engagement avec la CNUCED. En l'absence d'une telle évaluation, le verdict concernant l'efficacité de l'action de la CNUCED restera quelque peu incomplet.

VII. EFFICIENCE

A. État d'avancement des activités

47. Bien que le service ait entrepris un grand nombre d'activités, il y a eu certains retards dans la réalisation ou l'achèvement concernant les recherches, les principaux produits d'information et certains projets de coopération technique. Dans certains cas, des projets avaient été interrompus ou arrêtés après que certaines activités avaient été lancées.

48. Recherche et analyse: sans compter les produits d'information, les études de marché, les statistiques et matériels de formation et les documents non officiels, le service a produit 42 documents d'analyse et de recherche entre 2004 et 2007. Selon le rapport d'activité pour 2007, 11 seulement des 25 documents d'analyse prévus ont été achevés/publicés. Pour 2008-2009, plusieurs analyses programmées n'ont même pas démarré, et les travaux reportés de périodes antérieures n'ont pas progressé comme attendu. Le personnel a cité l'absence de leadership et d'orientations comme principale raison de ce peu d'efficacité.

Tableau 6

État d'avancement des documents de recherche et d'analyse, par thème

Travaux de recherche, par thème	2004	2005	2006	2007	2007 en attente
Gestion des risques et financement	1	5	4	3	4
Information commerciale et transparence	1	4	3	7	2
Diversification et gestion des ressources	1	5	4	–	4
Généralités/autres	–	–	3	1	4
Total	3	14	14	11	14

Source: Compilation à partir d'un aide-mémoire communiqué par des responsables du service.

49. Produits d'information: c'est la production d'informations commerciales qui a le plus souffert, en particulier depuis 2007. Des publications comme le *Commodity Atlas* et le *Handbook of World Mineral Trade Statistics* ne paraissent plus et la très populaire base d'informations INFOCOMM n'a pas fait l'objet d'une véritable mise à jour depuis 2006. Sur les 40 profils de produits, seuls 23 sont complets et quelques profils seulement ont été mis à jour par rapport à leur version initiale. Le site Web sur les produits de base a lui aussi été très négligé jusqu'à une période récente.

50. Projets d'assistance technique: un certain nombre de projets ou initiatives bénéficiant d'une large notoriété (l'Initiative sur la durabilité des produits de base et l'Initiative globale sur les produits de base) ont été abandonnés ces deux dernières années par le Service des produits de base, à cause de conflits de personne ou d'idéologie avec les autres partenaires d'exécution. Un projet lancé par le Service des produits de base (l'Initiative biocombustibles) a été repris par le Service du commerce et de l'environnement. Pour certains projets (études de cas sur les industries extractives), les activités sont achevées mais il y a des retards pour finaliser/imprimer les derniers documents/publications.

B. Productivité

51. En termes d'assistance technique fournie, le service est globalement moins productif que d'autres services de la division. Au cours de la période 2004-2007, le service a assumé entre 5 et 10 % des activités d'assistance technique exécutées par la division, alors qu'il compte 24 % des effectifs de celle-ci. La baisse des ressources financières apportées par les donateurs et

une sous-utilisation des ressources humaines ont été citées pour expliquer cette productivité inférieure. Le service a pâti de l'absence de 3 personnes: 1 personne s'occupant de l'information commerciale (en raison d'un accident grave); 1 personne s'occupant du financement des produits de base (détachée dans un autre service jusqu'en mars 2009); et 1 poste prêté (en 2008) au Cabinet du Secrétaire général. Et le soutien des donateurs, déjà restreint pour les produits de base, n'a guère été encouragé par l'attitude inadéquate de certains hauts fonctionnaires du service ayant des difficultés à coopérer (comme l'ont admis elles-mêmes des personnes interrogées).

52. Pour l'avenir, la question de la productivité du service reste très préoccupante. Une analyse de la dotation en personnel pour chaque type d'activité fait ressortir une réduction sensible des ressources allouées depuis 2004, et une réduction radicale pour 2008-2009. Beaucoup de fonctionnaires ont dit qu'ils n'avaient pas été consultés au sujet du programme de travail et des budgets pour 2008-2009, et certains n'avaient pas de plans de travail officiellement assignés pour cette période biennale.

Tableau 7

Dotation en personnel selon les plans de travail biennaux, 2004-2009

Description des activités/mois de travail alloués dans le cadre des plans de travail pour l'exercice biennal	2004-2005		2006-2007		2008-2009*	
	BO	BO+FxB	BO	BO+FxB	BO	BO+FxB
Documentation à l'attention des organes délibérants	9	9	3,5	3,5	2	2
Services fonctionnels pour les réunions et les négociations par produits	12	12	12	18	1	1
Réunions d'experts	8	10	6	8	4	4
Publications en série	65	77	8	8	4	4
Publications isolées	8	8	24	24	5	6
Autres	32	42	31	31	-	-
Missions consultatives	60	76	36,5	51	4	14
Cours de formation, séminaires et ateliers	50	83	14,5	22,5	0	0
Projets nationaux/multinationaux	14	20	30	48	3	3
Total	258	337	165,5	214	23	34
Dotation totale en personnel à temps complet (à l'exclusion du personnel de secrétariat)	17	17	17	17	17	17
Utilisation par tête au cours de l'exercice biennal (en mois)	15,17	19,82	9,73	12,59	1,35	2,0

* Les données pour 2008-2009 sont celles disponibles, et peuvent être incomplètes.

Source: Descriptifs des plans de travail biennaux fournis à l'équipe d'évaluation, Système intégré de suivi.

C. Coût-efficacité

53. Une analyse de divers projets montre que l'utilisation des services d'experts extérieurs représente la moitié des dépenses. Dans plusieurs cas, des fonctionnaires de la CNUCED ont assumé le rôle de gestionnaires de projet, au lieu d'apporter des contributions de spécialistes. La stratégie dans laquelle s'inscrivent ces projets «externalisés» n'est pas claire: le Service des produits de base cherche-t-il à développer graduellement des compétences internes dans des domaines comme celui des normes SPS, tout en faisant appel dans l'intervalle à des experts extérieurs? Si c'est le cas, il faudrait un plan clairement défini pour l'acquisition de compétences spécialisées, qui soit reflété à terme dans l'organigramme. Mais répondre à une demande générale en faisant appel à des compétences extérieures n'est pas d'un bon rapport coût-efficacité, quand on sait que les frais généraux de gestion de la CNUCED atteignent la proportion de 13 %.

Tableau 8

Ventilation des dépenses de projet du Service des produits de base

Ventilation des dépenses	Dépenses (dollars É.-U.)	% des dépenses totales
Experts	843 339	25
Consultants, y compris consultants nationaux	777 662	23
Formation	334 436	10
Frais de voyage	346 526	10
Frais de mission (personnel de la CNUCED)	373 874	11
Autres	655 080	20
Total des dépenses	3 330 917	100

Source: État des dépenses pour 10 projets, Section du budget et du financement des projets.

VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Conclusions

54. Dans ses activités relatives aux produits de base, la CNUCED s'est trouvée confrontée à plusieurs défis d'ordre interne ou externe qui ont limité son succès, en dépit des multiples actions menées dans le cadre du mandat issu du Consensus de São Paulo. Ni la CNUCED ni ses partenaires extérieurs, y compris les donateurs, ne pouvaient véritablement se préparer, ni alerter les parties prenantes, aux cycles de forte expansion suivie de récession qui se sont succédé rapidement dans le secteur des produits de base durant cette période, situation causée par des événements sans précédent qui appelait des réponses inédites. Malheureusement, à cause des problèmes internes dans son Service des produits de base, la CNUCED a eu encore plus de difficultés à répondre à ces problématiques avec la réactivité, l'intensité, la vigueur et l'esprit d'innovation voulus.

55. Cette incapacité à apporter des réponses rapides à de récents problèmes dans le secteur des produits de base était le résultat d'un désintérêt collectif pour ces produits de la part des donateurs (supportant d'énormes créances irrécouvrables au titre de l'aide au développement avant), des pays en développement (ayant relâché leurs efforts durant la phase récente d'expansion) et aussi de la CNUCED (avec une demande accrue pour d'autres interventions). Les produits de base étaient devenus un sujet d'embarras après l'échec de modèles développés par la CNUCED – intervention de l'État, accords négociés de stabilisation des prix et d'approvisionnement, et fonds de stabilisation. L'absence de soutien des donateurs au secteur des produits de base en général, et aux activités de la CNUCED relatives à ces produits en particulier, a enlevé au secteur des produits de base une partie de sa visibilité et de son importance au sein de la CNUCED, au profit d'autres domaines d'action tels que l'analyse commerciale, les négociations commerciales et l'environnement.

56. Mais les leçons des années récentes font ressortir l'importance considérable des produits de base dans les pays en développement, en particulier ceux dont le développement économique dépend de produits de base autres que les combustibles. L'utilité des travaux de la CNUCED dans ce domaine est par conséquent incontestable. Il faut souligner que malgré ses problèmes internes, la CNUCED s'est sincèrement attachée à analyser les problématiques des produits de base sous l'angle du développement et à proposer des mécanismes reposant sur le marché pour relever ces défis.

57. Le pouvoir fédérateur de la CNUCED et sa neutralité en tant qu'organisme des Nations Unies confèrent une crédibilité énorme aux délibérations sur les problématiques clefs, et cet atout essentiel reflète aussi l'utilité de son action dans le domaine des produits de base au cours de la période 2004-2007. Les délégations des pays membres donateurs et des pays membres bénéficiaires jugent que des manifestations comme les réunions d'experts permettent mieux, à la différence des forums de négociation, d'exprimer librement des suggestions, des préoccupations et des opinions et de débattre sur un plan intellectuel, sans que les sensibilités politiques interviennent trop.

58. Ce rôle indispensable a des implications tant positives que négatives pour le Service des produits de base. D'une part, d'autres acteurs entrent sur le terrain et revendiquent une autorité dans le domaine des produits de base, mais, d'autre part, le service peut mettre en avant sa stature et sa neutralité pour promouvoir un grand nombre d'initiatives, en laissant les contributions techniques à d'autres, qui ont la compétence pratique requise. Le profil d'action idéal se situerait quelque part entre les deux, puisque la CNUCED a aussi besoin de compétences reconnues dans le domaine pour pouvoir jouer son rôle d'intermédiaire dans les processus intergouvernementaux et dans les débats portant sur des produits de base spécifiques, même si la composante négociation de son mandat n'est plus aussi primordiale que dans le passé.

59. Depuis 2007 en particulier, on a moins privilégié les produits d'information commerciale, malgré leur utilité, leur popularité et leur grande valeur promotionnelle pour les travaux de la CNUCED concernant les produits de base. Même s'il existe d'autres sources d'information, le Service des produits de base a plusieurs possibilités d'apporter une valeur ajoutée, en concevant un ensemble de compilations analytiques simples, mais très utiles, sur les produits de base à partir des statistiques existantes. C'est là un résultat que le service pourrait facilement atteindre et qui renforcera sa pertinence, son rayonnement et sa visibilité.

60. Pour l'assistance technique, la CNUCED a des concurrents réels et dynamiques, et elle doit repenser son positionnement, compte tenu de la présence sur le terrain de plusieurs acteurs bien établis qui ont une expérience en matière de mise en œuvre plus grande et qui, pour certains, apportent un appui financier et opérationnel également.

61. L'élément humain a joué un rôle décisif dans la performance. La qualité des partenariats externes et internes a surtout souffert ces deux dernières années, en partie à cause d'une mise en œuvre inefficace et en partie à cause de mauvais rapports interpersonnels. Le Service des produits de base n'a pas très bien su «vendre» non plus ses offres aux donateurs. Le manque d'enthousiasme, de motivation et d'esprit d'équipe a également nui à sa performance.

B. Recommandations

62. Il y a eu une modification de la structure et du mandat depuis la douzième session de la Conférence à Accra. Le Service des produits de base a été transformé en un nouveau groupe spécial sur les produits de base, faisant rapport au Secrétaire général. Le programme de travail pour 2008-2009 est en préparation et les propositions de budget pour l'exercice biennal 2010-2011 sont bien avancées. Les recommandations de l'équipe d'évaluation s'adressent donc à la structure et au mandat nouveaux, à partir des conclusions tirées de l'expérience et des résultats des années antérieures.

1. Pertinence

63. Le Groupe spécial sur les produits de base doit tirer sa crédibilité autant de la rigueur de ses analyses que de son pouvoir fédérateur en tant qu'organisme des Nations Unies. Il doit donc investir davantage dans ses activités de recherche et d'analyse. Si les contraintes en termes de ressources humaines limitent la recherche, le groupe pourrait envisager l'option différente: devenir un organisateur de manifestations réputé en utilisant sa qualité d'organisme des Nations Unies. Un tel positionnement est certes viable dans le court terme, mais il finirait par éroder la compétence et la crédibilité de la CNUCED en tant qu'autorité reconnue s'agissant de la réflexion sur les problématiques des produits de base.

64. L'action dans le domaine des produits de base devrait se situer plus en amont et être recentrée sur la recherche et l'analyse. Le groupe devrait réexaminer dans un esprit critique l'orientation de ses activités de coopération technique et mettre l'accent sur les projets permettant de tester sur le terrain des idées nouvelles et des approches innovantes (fondées sur les travaux de recherche) pour apporter une réponse aux problématiques des produits de base, plutôt que de s'attacher à des projets sur le terrain de type conventionnel faisant appel à des compétences extérieures.

2. Impact et viabilité

65. Une approche plus spécifique et axée sur les résultats est nécessaire pour mesurer les contributions apportées par la CNUCED. Le programme de travail du groupe devrait s'articuler autour de grands objectifs pour les problèmes et les questions spécifiques, avec le descriptif des résultats attendus dans l'idéal, la feuille de route/stratégie que doit suivre le groupe et un «ciblage» des activités conformément aux stratégies pour chaque problème/question identifié.

66. La CNUCED peut accroître son impact:

a) En privilégiant une analyse comparative de l'expérience et des pratiques dans différents pays afin d'en tirer des leçons utiles pour améliorer la contribution au développement des politiques en matière de produits de base;

b) En approfondissant l'analyse pour des produits de base spécifiques grâce à des collaborations avec des partenaires ayant davantage de compétences spécialisées pour certains produits de base, en surmontant les inhibitions quant au partage de son territoire réservé et à sa visibilité;

c) En se dotant de capacités institutionnelles pour l'élaboration de stratégies de produits viables grâce aux multiplicateurs locaux, aux outils d'apprentissage utilisant le Web et à l'Institut virtuel;

d) En renforçant l'engagement vis-à-vis des politiques nationales de développement des produits de base à travers les réseaux des coordonnateurs résidents des Nations Unies.

67. Les activités d'assistance technique doivent être d'une ampleur et d'une portée suffisantes pour pouvoir induire des effets. Le groupe devrait se recentrer sur quelques projets sélectionnés de grande ampleur et multidisciplinaires, comme le programme UE/ACP, qui peuvent mobiliser les compétences spécialisées collectives du groupe de manière suivie et suffisamment longtemps pour avoir un impact. La formation liée aux produits de base devrait être développée, en partenariat avec l'Institut virtuel, pour aider les décideurs à formuler des stratégies.

3. Efficacité

68. Le Groupe spécial sur les produits de base devrait avoir une stratégie opérationnelle claire pour son programme et son calendrier d'activités en vue d'un objectif spécifique correspondant au mandat, sinon la plupart des activités resteront isolées et dissociées les unes des autres. Les plans de travail devraient comporter un schéma d'activités intégré allant de l'analyse jusqu'à l'assistance technique au niveau des pays et couvrant au moins les principaux produits de base.

69. Recherche et analyse:

a) Les publications en série comme le *World Commodities Survey* ou une nouvelle publication phare devraient être revues et réorientées afin d'y inclure des profils périodiques sur des produits de base essentiels couvrant les régions géographiques et utilisant des statistiques déjà compilées par d'autres sources. Les États membres bénéficieraient particulièrement d'études de cas sur les meilleures pratiques, contenant des indications utiles sur les réponses apportées par d'autres pays ou régions dans une situation similaire ou comparable à leurs propres problèmes concernant les produits de base;

b) Partenariats: le Groupe spécial sur les produits de base devrait développer les partenariats de recherche avec les principaux groupes de réflexion dans les régions, de préférence membres du Réseau mondial de groupes de réflexion sur le développement déjà lancé par la CNUCED, afin de produire des travaux d'analyse d'avant-garde. Le groupe devrait également mettre à profit les partenariats pour compléter son propre savoir-faire, qui est inégal selon les produits de base;

c) Choix de produits: si le groupe ne peut pas avoir des compétences spécialisées dans tous les groupes de produits, il ne peut pas se permettre de négliger de grands produits comme le coton, le café et le cacao qui sont d'une importance critique pour un grand nombre des pays les moins avancés et qui ont des conséquences importantes et profondes pour la réduction de la pauvreté.

70. Les groupes d'experts et les consultations multipartites peuvent gagner en efficacité en se fixant un objectif sur quatre ans pour chaque grand produit et en consacrant leurs réunions, sur cet horizon de quatre ans et successivement, à l'identification des problèmes, à la discussion des options possibles, à l'examen d'options spécifiques et au partage d'expérience en matière de mise en œuvre. C'est une opportunité que le groupe ne peut pas se permettre de manquer. Les réunions pourraient aussi devenir plus fructueuses grâce à quelques modifications:

a) Groupes restreints pour certains produits: tous les sujets/produits n'intéressent pas l'ensemble des participants aux réunions des groupes d'experts, et il serait utile d'avoir des groupes restreints plus homogènes qui examineraient dans le détail, après la réunion plénière, les questions concernant des produits spécifiques;

b) Des messages clefs et les moyens d'utiliser les résultats devraient être développés, afin de définir les priorités d'action pour la recherche, le dialogue sur les politiques dans les pays et l'assistance technique, aux niveaux national et régional. Il faudrait progresser d'une réunion sur l'autre: chaque réunion devrait s'achever sur un bilan par les pays des mesures prises pour traiter ces questions, des modifications apportées aux politiques, des demandes d'assistance technique présentées et des ressources financières mobilisées.

71. Partenariats extérieurs: il conviendrait en toute priorité de régler les problèmes et de construire des relations nouvelles avec les partenaires et les alliances clefs, car la qualité des relations extérieures a souffert ces dernières années. La CNUCED devrait mieux tirer parti de l'atout que représente sa «légitimité» pour apporter à ses partenaires une crédibilité et une visibilité, tout en bénéficiant de leur présence sur le terrain, de leur rayonnement et de leur capacité de financer les idées et les activités innovantes de la CNUCED, selon une approche qui serait ainsi gagnante pour tous.

72. Partenariats internes: une appropriation exclusive par le groupe des activités relatives aux produits de base est matériellement difficile, compte tenu des multiples facettes des questions en cause. Mais on peut concevoir des liens constructifs entre différents services opérant dans leurs domaines spécialisés, qui permettraient de faire converger toutes les compétences de la CNUCED pour relever ces défis. Le groupe pourrait, au minimum, mettre à profit les atouts collectifs des divers services et groupes de la CNUCED pour produire des documents de recherche et organiser des réunions et des ateliers sur tous les aspects de la problématique des produits de base, afin d'éviter les doubles emplois et les chevauchements inutiles.

73. Indicateurs de résultats: les résultats devraient être mesurés à l'aide d'indicateurs au niveau des bénéficiaires, de manière à refléter comme il convient la contribution et la sphère d'influence de la CNUCED. Quelques indicateurs simples, objectifs et attribuables sont proposés à cet effet:

a) Nombre de pays en développement tributaires de produits de base qui ont formulé des politiques spécifiques pour améliorer la capacité d'adaptation de leurs secteurs de produits de base en s'appuyant sur les activités de la CNUCED;

b) Nombre de pays ayant obtenu une assistance technique de la CNUCED pour élaborer d'autres stratégies dans les secteurs de produits de base;

c) Nombre de projets de développement stratégique par produit, aux niveaux national/régional, élaborés et exécutés par la CNUCED et ses partenaires dans le domaine;

d) Nombre de décideurs et d'acteurs clefs dans les États membres formés aux stratégies pour les produits de base et le développement.

74. Organisation: la clef du succès du Groupe spécial sur les produits de base est le choix de la bonne personne pour la fonction de nouveau chef du groupe, avec les tâches suivantes:

a) Remotiver le personnel et répartir les compétences entre les domaines thématiques de façon à équilibrer les contributions s'agissant des stratégies de développement des produits de base et de l'information commerciale, et revenir dans l'idéal à la structure antérieure reposant sur des grappes thématiques intersectorielles, de préférence aux actuelles structures verticalisées reposant sur des groupes de produits;

b) Faire en sorte que le groupe redevienne un organe de réflexion faisant autorité dans le domaine, qui propose des réponses innovantes aux problématiques des produits de base;

c) Mettre en place progressivement un cadre équilibré d'économistes connaissant bien l'économie des produits de base et du développement, la gestion, les technologies de l'information et les statistiques. Rééquilibrer aussi la structure des postes P-3 et des postes P-4 pour assurer aux administrateurs de rang supérieur des possibilités d'avancement.

75. Donateurs: l'absence de soutien des donateurs pour les activités d'amont relatives aux produits de base peut empêcher la CNUCED d'appliquer des solutions d'avant-garde ou innovantes. Les donateurs devraient appuyer l'élaboration et l'essai de nouveaux concepts, et la CNUCED devrait être autorisée à connaître des échecs, pour mieux réussir ensuite et tirer les leçons de l'expérience. Toutefois, il serait pleinement justifié pour les donateurs d'exiger que la CNUCED ne recycle pas simplement des idées anciennes, mais développe bien des approches concertées nouvelles.

76. Bénéficiaires: à Accra, les bénéficiaires ont exprimé leur déception et déploré que l'action de la CNUCED concernant les produits de base n'apporte pas de réponse à leurs principaux problèmes. Mais il n'y a pas non plus un engagement suffisant des pays. Beaucoup de pays qui n'ont pas réagi avec dynamisme doivent définir plus clairement leurs priorités concernant les produits de base et faire la démonstration de leur engagement au niveau des politiques. En même temps, ils ne devraient pas influencer de manière excessive les processus internes et tenter de s'ingérer dans les détails de la gestion des institutions qui les servent (par exemple les textes directifs d'Accra concernant le groupe spécial), mais s'en remettre à la sagesse du Secrétaire général de la CNUCED pour régler les problèmes d'organisation, dans l'intérêt des États membres.

77. En conclusion, la situation actuelle sur les marchés mondiaux, le mandat d'Accra et la restructuration du Groupe spécial sur les produits de base offrent à la CNUCED une occasion sans précédent de retrouver son statut de principal organe de réflexion sur les problématiques de développement liées aux produits de base, statut qui n'est pas encore contesté par d'autres. La CNUCED doit s'appuyer sur ses positions de neutralité et de dissonance cognitive, qui ont représenté ses réels atouts, pour galvaniser les États membres et les donateurs afin que les politiques et les activités concernant les produits de base contribuent au développement. L'occasion a été offerte et la responsabilité a été assumée au plus haut niveau du secrétariat. Les attentes ont été formulées et maintenant le Groupe spécial sur les produits de base doit s'acquitter de son mandat élargi de manière efficace et visible.
