



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
11 août 2010
Français
Original: anglais

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

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

¹ La présente évaluation a été réalisée par une équipe d'évaluation indépendante composée comme suit: M. Thierry Apoteker, Directeur général de Thierry Apoteker Consultants (TAC); M. Sylvain Barthélémy, Directeur de recherche chez TAC; M^{me} Heli Niemi, représentante de la Mission permanente de la Finlande auprès de l'ONU à Genève; et M. Khondker M. Talha, représentant de la Mission permanente du Bangladesh auprès de l'ONU à Genève. Une étude de cas consacrée à la Zambie est distribuée sous la cote TD/B/WP/224. Des informations complémentaires sur l'évaluation sont fournies dans le document TD/B/WP/223/Add.1.

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

Résumé

La présente évaluation des activités de coopération technique de la CNUCED consacrées aux pays les moins avancés (PMA), aux pays en développement sans littoral (PDSL), aux petits États insulaires en développement (PEID) et autres petits pays économiquement et structurellement faibles et vulnérables (PPESFV) a été réalisée en trois étapes, à savoir: une large analyse documentaire de l'assistance technique de la CNUCED, une enquête auprès des bénéficiaires des programmes de la CNUCED et une analyse approfondie d'un échantillon de 10 programmes, y compris deux visites sur le terrain. L'analyse documentaire révèle que, si en valeur monétaire, l'assistance technique de la CNUCED est extrêmement modeste comparée au total de l'assistance technique internationale, la part des programmes de la CNUCED consacrés à ces quatre catégories de pays dans le total de son assistance technique est élevée. Toutefois, la plupart de ces programmes sont des projets régionaux. La CNUCED occupe un créneau bien spécifique en matière d'assistance technique et son avantage repose sur l'absence de conflit d'intérêts entre elle-même et les gouvernements bénéficiaires. Les pays bénéficiaires jugent satisfaisants la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité des programmes de la CNUCED, bien que le manque de coordination entre les divisions de l'organisation diminue l'efficacité des programmes d'assistance technique.

La première recommandation est que la combinaison du créneau spécifique qu'occupe la CNUCED et de la pertinence de ses activités semblerait indiquer que la CNUCED a besoin de davantage de ressources et que ses efforts devraient être intensifiés en faveur de ces catégories spécifiques de pays, en mettant davantage l'accent sur des activités présentant un avantage compétitif. La deuxième recommandation concerne la publication d'une information plus complète et plus transparente sur les activités détaillées et les montants consacrés aux différents pays des quatre catégories considérées. Enfin et surtout, il apparaît essentiel d'accroître l'efficacité de la mise en œuvre de l'assistance technique de la CNUCED.

Table des matières

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| Abréviations | 5 |
| Introduction | 6 |
| A. Contexte..... | 6 |
| B. Méthodologie..... | 8 |
| I. Examen des activités de coopération technique de la CNUCED | 9 |
| II. Étude analytique..... | 11 |
| A. La coopération technique de la CNUCED dans le contexte de l'ensemble de l'assistance liée au commerce | 11 |
| B. Évaluation globale | 11 |
| III. Pertinence..... | 12 |
| IV. Réalisation et impact | 15 |
| V. Efficience | 19 |
| VI. Durabilité | 21 |
| VII. Conclusions et recommandations..... | 22 |
| A. Conclusions | 22 |
| B. Recommandations | 23 |

Abréviations

| | |
|---------|---|
| APMA | Division de l'Afrique, des pays les moins avancés et des programmes spéciaux |
| CPD | Comité des politiques de développement |
| DCPB | Division du commerce international des biens et services, et des produits de base |
| DFID | Department for International Development du Royaume-Uni |
| DIE | Division de l'investissement et des entreprises |
| DTL | Division de la technologie et de la logistique |
| FMI | Fonds monétaire international |
| IED | Investissement étranger direct |
| JITAP | Programme intégré conjoint d'assistance technique |
| MSD | Division de la mondialisation et des stratégies de développement |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| PDSL | Pays en développement sans littoral |
| PEID | Petits États insulaires en développement |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PMA | Pays les moins avancés |
| PPESFV | Petits pays économiquement et structurellement faibles et vulnérables |
| RNB | Revenu national brut |
| SYDONIA | Système douanier automatisé |
| SYGADE | Système de gestion et d'analyse de la dette |
| TAC | Thierry Apoteker Consultants |

Introduction

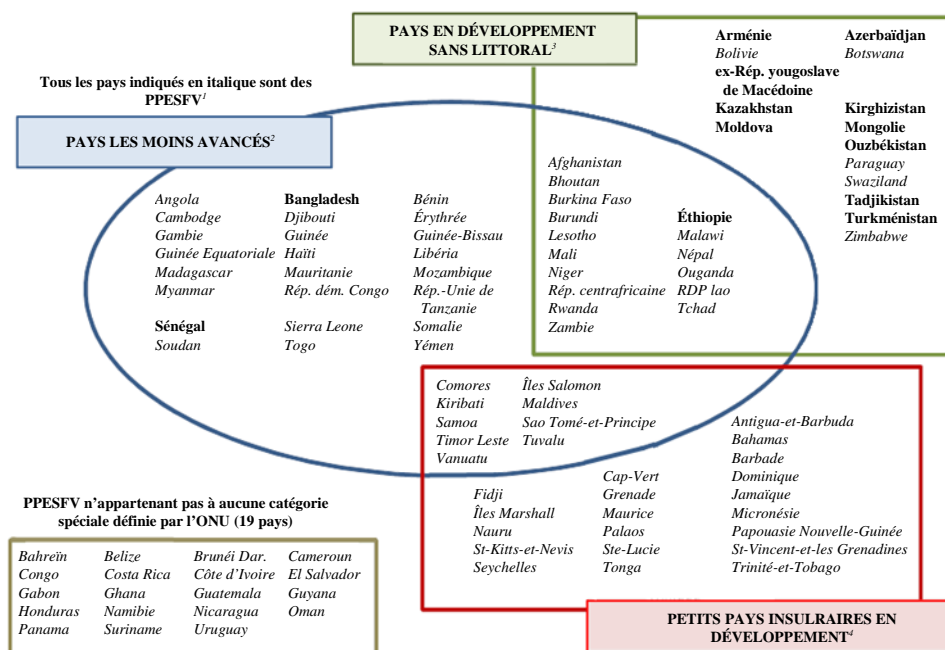
A. Contexte

1. La CNUCED a pour mandat spécifique de fournir une assistance technique à certaines catégories de pays en développement. Les mandats relatifs aux activités de la CNUCED consacrées aux pays les moins avancés (PMA), aux pays en développement sans littoral (PDSL), aux petits États insulaires en développement (PEID) et autres petits pays économiquement et structurellement faibles et vulnérables (PPESFV) découlent principalement du Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010 adoptée par la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, de l'Accord et de la Déclaration d'Accra, du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement, du Programme d'action d'Almaty et des diverses résolutions et décisions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Conseil économique et social de l'ONU.

2. Les quatre catégories de pays sont définies et composées comme indiqué dans la figure 1.

Figure 1

Les quatre catégories de pays: PMA, PDSL, PEID et autres PPESFV



Source: Division APMA de la CNUCED/TAC.

¹ Quatre-vingt-onze pays officiellement considérés comme des «petits pays» (produit intérieur brut (PIB) inférieur à 32 milliards de dollars en 2005), «économiquement et structurellement faibles et vulnérables» (pays figurant en dehors du quartile de pays les mieux placés dans l'indice d'exposition aux chocs extérieurs de l'ONU appliqué à 130 pays en développement).

² Liste officielle des PMA établie par l'ONU (49 pays après l'examen en 2006 de la liste et après l'admission du Cap-Vert au retrait de la liste en 2007).

³ Catégorie reconnue par l'ONU des PDSL sur la base de facteurs géographiques (31 pays).

⁴ Liste officielle de la CNUCED des PEID, établie à des fins d'analyse seulement (29 pays).

3. Le tableau 1 récapitule quelques indicateurs économiques et démographiques simples pour les quatre catégories de pays considérés ici. Le groupe où la population est la plus forte et le niveau de développement le plus faible est manifestement le groupe des 49 PMA.

Tableau 1

Données pour les quatre catégories de pays: PMA, PDSL, PEID et autres PPESFV

| | | <i>Population en 2009 (total, en millions de personnes)</i> | <i>PIB total en 2009 (en milliards de dollars)</i> | <i>RNB par habitant en 2008 (en dollars, moyenne pondérée par la population)</i> |
|----------------------------|-----------------------|---|--|--|
| | <i>Nombre de pays</i> | | | |
| PMA ^a | 49 | 834 | 535 | 580 |
| PDSL | 31 | 395 | 428 | 936 |
| PEID ^b | 29 | 18 | 75 | 4 360 |
| Autres PPESFV ^c | 19 | 123 | 345 | 2 767 |

Source: Perspective de l'économie mondiale du FMI, Banque mondiale.

^a 49 pays.

^b Liste officielle des PEID de la CNUCED.

^c PPESFV n'appartenant à aucune autre catégorie.

4. À sa cinquante-troisième session, le Groupe de travail du cadre stratégique et du budget-programme a demandé au secrétariat de la CNUCED de réaliser une évaluation extérieure approfondie des activités de coopération technique consacrées aux PMA, aux PDSL, aux PEID et autres PPESFV.

5. L'objectif de la présente évaluation est d'établir des conclusions, de formuler des recommandations et de tirer des enseignements pour l'orientation future des activités de la CNUCED en faveur de ces catégories de pays, ainsi que de contribuer à la mise en œuvre effective des mandats définis dans l'Accord d'Accra. L'évaluation contribuera également aux discussions organisées dans le cadre de la préparation de la quatrième Conférence des Nations Unies sur les PMA, qui doit se tenir en 2011.

6. L'approche traditionnelle vise à évaluer la pertinence, l'efficacité (y compris l'impact), l'efficacité et la durabilité des activités de coopération technique spécialement consacrées aux PMA, aux PDSL, aux PEID et autres PPESFV dans le cadre de l'ensemble des sous-programmes de la CNUCED. À cet égard, les évaluateurs tiennent à souligner que l'assistance technique fournie par la CNUCED est limitée en valeur absolue, répartie sur un nombre relativement élevé de petites activités, et assez fortement axés sur le renforcement des capacités, les services consultatifs et le soutien administratif/logiciel. Il y a énormément «d'autres facteurs» qui influent sur l'impact global de l'assistance technique de la CNUCED, en particulier dans le domaine très fluctuant du commerce et de l'investissement.

7. L'évaluation doit tenir spécifiquement compte des caractéristiques géographiques de l'assistance fournie et évaluer ce qui est spécifique et plus particulièrement adapté au niveau national dans l'assistance technique de la CNUCED aux quatre catégories de pays. Il faut donc prendre en considération la place qu'occupent globalement ces catégories de pays dans l'assistance technique totale de la CNUCED et l'évolution survenue au cours des dernières années.

8. Considérant les trois grands domaines d'action de la CNUCED (recherche et analyse, formation de consensus au niveau intergouvernemental et coopération technique), la présente évaluation s'intéresse avant tout à la coopération technique consacrée aux PMA,

aux PDSL, aux PEID et autres PPESFV. Les évaluateurs souhaitent néanmoins faire observer que cela ne signifie pas que les deux autres grands domaines d'action ne seraient pas utiles et importants pour ces quatre catégories de pays.

B. Méthodologie

9. La méthodologie comprend trois étapes complémentaires, à savoir: une large étude analytique, une enquête auprès des pays bénéficiaires et un examen approfondi d'un petit échantillon de programmes «représentatifs».

10. L'étude analytique de l'assistance technique globale de la CNUCED consacrée aux quatre catégories de pays considérées a consisté en un examen statistique sur la base des données disponibles fournies par la CNUCED, ainsi qu'une analyse minutieuse des examens annuels des activités de coopération technique de la CNUCED.

11. Une enquête diffusée par Internet a été conçue et réalisée pour un échantillon d'activités d'assistance technique. Envoyée aux seuls pays bénéficiaires, elle portait sur des questions générales concernant la pertinence ou l'adaptation des programmes, l'efficacité perçue, et l'influence estimée sur l'élaboration des politiques, ainsi que sur les insuffisances ou les lacunes majeures relevées à propos de l'exécution ou de l'efficacité des programmes. Les programmes d'assistance technique visés par l'enquête ont été sélectionnés d'après les critères suivants: a) programmes toujours en cours en 2009 (pour permettre l'identification rapide d'un interlocuteur dans le pays bénéficiaire); b) programmes engagés avant 2008 (pour garantir des résultats mesurables); et c) programmes nationaux intéressant directement des pays des quatre catégories considérées ou programmes régionaux où un pays au moins appartenant à l'une de ces catégories était mentionné en tant que bénéficiaire. Soixante-dix-neuf programmes ont initialement été retenus. Les évaluateurs ont ensuite obtenu les coordonnées d'un interlocuteur dans les pays bénéficiaires pour 47 programmes, et finalement l'enquête a été envoyée à 310 personnes qui avaient bénéficié des activités proposées par la CNUCED ou qui y avaient participé. Quarante-deux réponses ont été reçues et utilisées dans l'analyse, portant sur 22 des 47 programmes (Les résultats détaillés de l'enquête sont présentés dans le document TD/B/WP/223/Add.1.).

12. La troisième étape a consisté en un examen approfondi d'un petit échantillon de 10 programmes «représentatifs», à raison de deux programmes ou activités pour chacune des divisions de la CNUCED. Les PMA étaient concernés par 8 de ces 10 programmes, les PDSL par 6, les PEID par 2 et les autres PPESFV par 2. Deux programmes/activités étaient consacrés aux pays latino-américains et caraïbes, 2 aux pays de la région Asie-Pacifique et 6 à l'Afrique. Pour ces 10 programmes, la méthodologie a été la suivante: a) étude de la documentation disponible (documents, rapports sur l'exécution des programmes, publications, etc.); b) entrevues avec des bénéficiaires directs dans deux pays choisis pour faire l'objet d'une «étude de cas» du fait qu'ils avaient bénéficié de plus d'un programme (4 programmes en Zambie, 2 programmes en El Salvador); et c) entrevues avec des fonctionnaires de la CNUCED.

Tableau 2

Liste des 10 programmes représentatifs évalués

| <i>Réf.</i> | <i>Division</i> | <i>Programme (groupe d'activités)</i> | <i>Pays</i> | <i>Région</i> | <i>Catégorie de pays</i> |
|-------------|-----------------|---|-------------|---------------|------------------------------|
| a | MSD | SYGADE, El Salvador (groupe 11) | El Salvador | ALC | Autres PPESFV |
| b | MSD | SYGADE, Zambie | Zambie | A | PMA, PDSL, |

| <i>Réf.</i> | <i>Division</i> | <i>Programme (groupe d'activités)</i> | <i>Pays</i> | <i>Région</i> | <i>Catégorie de pays</i> |
|-------------|-----------------|--|--|---------------|------------------------------|
| | | (groupe 11) | | | PPESFV |
| e | DCPB | JITAP, phase II, Programme régional pour l'Afrique (groupe 1) | Exécution en Zambie | A | PMA, PDSL, PPESFV |
| f | DCPB | Renforcement des capacités et renforcement institutionnel dans le domaine du droit et de la politique de la concurrence et des consommateurs, pays latino-américains (groupe 4) | Exécution en El Salvador | ALC | Autres PPESFV |
| h | DIE | Blue Book (Livre bleu), Zambie (groupe 7) | Zambie | A | PMA, PDSL, PPESFV |
| i | DIE | Renforcement de la promotion et de la facilitation de l'investissement (groupe 7) | Exécution en Éthiopie | A | PMA, PDSL |
| j | DTL | Couloirs de transit, RDP lao (groupe 12 – partie du projet M4 (Compte de développement) sur le renforcement des capacités pour la facilitation du commerce et des transports dans les pays en développement sans littoral et les pays en développement de transit) | République démocratique et populaire lao | AP | PMA, PDSL, PPESFV |
| m | DTL | Migration vers SYDONIA++, Zambie (groupe 12) | Zambie | A | PMA, PDSL, PPESFV |
| r | APMA | Appui en cours au Gouvernement maldivien dans la perspective de l'admission des Maldives au retrait de la liste des PMA (ressources du budget général) | Maldives | AP | PMA, PEID, PPESFV |
| s | APMA | Programme de renforcement des services du commerce et de l'investissement (groupe 17) | Comores | A | PMA, PEID, PPESFV |

I. Examen des activités de coopération technique de la CNUCED

13. L'examen des activités de coopération technique de la CNUCED consacrées aux PMA, aux PDSL, aux PEID et autres PPESFV a consisté en une étude statistique réalisée à partir des données disponibles fournies par la CNUCED, ainsi qu'une analyse approfondie des examens annuels par la CNUCED de ses activités de coopération technique depuis 2002.

14. L'évaluation concerne l'assistance technique de la CNUCED consacrée aux quatre catégories de pays mais, sauf pour les PMA, les examens annuels des activités de coopération technique n'indiquent aucune répartition des dépenses par catégorie de pays. En outre, les calculs sont rendus difficiles pour les raisons suivantes. Premièrement, la structure de la CNUCED a changé depuis 2002 (divisions et groupes d'activités): il n'existe pas de base de données historique fiable et homogène des projets à la CNUCED. L'équipe d'évaluation a créé une base de données de 210 projets en cours à partir d'une liste publique disponible sur le site Web de l'organisation. Deuxièmement, et comme indiqué dans les paragraphes ci-après, une grande partie de l'assistance technique de la CNUCED passe par des projets régionaux, et la désagrégation de ces dépenses par catégories de pays ne peut être établie avec précision.

15. La CNUCED réalise une évaluation annuelle de l'assistance technique, intitulée «Examen des activités de coopération technique de la CNUCED et de leur financement». Comme indiqué dans le tableau 3 ci-dessous, la coopération technique sous la forme d'activités nationales est d'un niveau modeste, proche de 13 % en moyenne depuis 2002 (avec une pointe à 17 % en 2008). Mais pour les raisons mentionnées précédemment, un examen de l'assistance technique consacrée aux PMA ne peut s'appuyer sur les seuls projets nationaux, et on a donc réalisé des estimations de la part des programmes régionaux allant aux PMA. Il en résulte que la part moyenne depuis 2002 s'est établie à 36 % (41 % en 2008). Malheureusement, ces examens annuels ne permettent pas d'établir les mêmes estimations pour les trois autres catégories de pays (PDSL, PEID et autres PPESFV).

Tableau 3

Coopération technique consacrée aux pays les moins avancés, 2002-2008

(En millions de dollars)

| Catégorie | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Projets nationaux dans des PMA | 2,8 | 2,9 | 2,7 | 3,6 | 4,7 | 4,5 | 6,6 |
| Estimation par la CNUCED des dépenses de projets plurinationaux consacrées aux PMA | 3,5 | 5,9 | 7,7 | 7,8 | 8,1 | 8,5 | 9,1 |
| Dépenses totales consacrées aux PMA | 6,3 | 8,8 | 10,4 | 11,4 | 12,8 | 13,1 | 15,7 |
| Dépenses totales de coopération technique de la CNUCED | 21,8 | 27,8 | 30,6 | 30,5 | 35,2 | 31,5 | 38,3 |
| Part des PMA dans la coopération technique de la CNUCED | 29 % | 32 % | 34 % | 37 % | 36 % | 41 % | 41 % |

Sources: Examens des activités de coopération technique de la CNUCED et de leur financement.

16. Les tableaux 4 et 5 montrent que la grande majorité des projets (94 % de la valeur totale et 84 % du nombre total de projets) relève de quatre divisions et d'un petit nombre de groupes d'activités: DCPB (groupe 1), MSD (groupe 11), DTL (groupe 12) et APMA (groupe 16). Ils montrent également qu'il y a à peu près autant de programmes régionaux

concernant au moins un pays appartenant à une des quatre catégories que de programmes nationaux pour les pays considérés, mais que la valeur totale des programmes régionaux – et ce n'est pas une surprise – est plus élevée que celle des programmes nationaux. La répartition entre programmes régionaux et programmes nationaux est extrêmement hétérogène, avec une part prépondérante des programmes nationaux pour la DTL, tandis que la DCPB et l'APMA affichent une forte prédominance de programmes régionaux, avec très peu de programmes nationaux (un seulement pour la DCPB et quatre pour l'APMA).

Tableau 4

Dépenses de coopération technique, par groupe de pays et division

(Montants cumulés pour la période 2000-2009, en milliers de dollars)

| | | DCPB | DIE | MSD | DTL | APMA | DEG | Total |
|--------------|-----------|--------|-------|--------|--------|--------|-----|--------|
| PMA | Nationaux | 227 | 36 | 1 401 | 21 626 | 399 | 304 | 23 993 |
| | Régionaux | 17 887 | 6 037 | 19 672 | 9 044 | 11 979 | 73 | 64 691 |
| PDSL | Nationaux | 227 | 36 | 303 | 12 529 | 22 | 248 | 13 365 |
| | Régionaux | 13 900 | 1 184 | 0 | 3 687 | 178 | 73 | 19 022 |
| PEID | Nationaux | 0 | 0 | 0 | 2 647 | 92 | 23 | 2 762 |
| | Régionaux | 2 640 | 282 | 0 | 1 757 | 324 | 73 | 5 076 |
| Autres PPESV | Nationaux | 0 | 204 | 687 | 4 976 | 0 | 0 | 5 867 |

Source: CNUCED, TAC.

Tableau 5

Programmes de coopération technique, par groupe de pays et division

(Nombre de programmes pour la période 2000-2009)

| | | DCPB | DIE | MSD | DTL | APMA | DEG | Total |
|--------------|-----------|------|-----|-----|-----|------|-----|-------|
| PMA | Nationaux | 1 | 1 | 8 | 30 | 4 | 2 | 48 |
| | Régionaux | 13 | 8 | 2 | 10 | 5 | 1 | 39 |
| PDSL | Nationaux | 1 | 1 | 4 | 12 | 1 | 1 | 20 |
| | Régionaux | 6 | 5 | 1 | 5 | 1 | 1 | 19 |
| PEID | Nationaux | 0 | 0 | 0 | 6 | 1 | 1 | 8 |
| | Régionaux | 1 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 7 |
| Autres PPESV | Nationaux | 0 | 2 | 3 | 6 | 0 | 1 | 12 |

Source: CNUCED, TAC.

17. Les PMA sont la seule catégorie de pays pour lesquels on trouve des informations dans les examens des activités de coopération technique de la CNUCED, et même dans ce cas, de nombreuses données et figures ne sont que des estimations, et les activités en faveur de ces pays dans le contexte des programmes régionaux ou plurinationaux ne sont guère détaillées.

18. Une première conclusion de l'évaluation est donc que la CNUCED doit se doter de meilleures procédures de suivi et d'information, de façon à disposer d'une information plus détaillée sur les activités (contenus, produits, budgets, ressources, etc.) pour les différentes catégories de pays considérées.

II. Étude analytique

A. La coopération technique de la CNUCED dans le contexte de l'ensemble de l'assistance liée au commerce

19. Le tableau 6 indique la valeur des flux d'assistance liée au commerce dans le cadre des catégories «politique et réglementation commerciales» et «renforcement des capacités productives» de l'Initiative d'aide au commerce pour les quatre catégories de pays (source: base de données SNPC/CAD de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)). Il est manifeste que les montants absolus totaux de l'aide fournie par la CNUCED sont très faibles comparés au total général. Par exemple, 2 milliards 385 millions de dollars ont été fournis par l'ensemble des donateurs du CAD/OCDE aux PMA en 2008, tandis que les dépenses de la CNUCED étaient évaluées à près de 15,7 millions de dollars, soit moins de 1 % du total.

20. Les activités consacrées aux quatre catégories de pays représentent toutefois une grande part de l'ensemble des activités de coopération technique de la CNUCED; cela illustre l'importance accordée par l'organisation à ces pays, ainsi que les priorités des donateurs, et correspond aux besoins les plus pressants de ces pays; c'est tout particulièrement le cas pour les PMA.

21. La très modeste assistance liée au commerce consacrée aux PEID et le nombre limité d'interventions de la CNUCED dans ces pays donneraient à penser que davantage devrait être fait pour cette catégorie de pays, même si, en moyenne, les PEID (ainsi que les autres PPESFV) ont déjà atteint un plus haut niveau de développement et ne sont pas confrontés aux mêmes problèmes de pauvreté que les PMA et la plupart des PDSL.

Tableau 6

Rapports SNPC/CAD de l'OCDE, aide liée au commerce^a, 2000-2008

(En millions de dollars)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------|-------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| PMA | 1 046 | 805 | 744 | 931 | 1 155 | 1 687 | 2 156 | 2 032 | 2 385 |
| PDSL | 700 | 515 | 737 | 722 | 994 | 1 275 | 1 732 | 1 756 | 1 891 |
| PEID | 110 | 138 | 172 | 136 | 104 | 206 | 165 | 181 | 251 |
| Autres PPESFV | 245 | 235 | 300 | 287 | 341 | 404 | 352 | 751 | 676 |

Source: Base de données SNPC/CAD de l'OCDE, TAC.

^a Catégories 1 et 4: politique et réglementation commerciales et renforcement des capacités productives.

B. Évaluation globale

22. L'évaluation globale des activités de coopération technique de la CNUCED consacrées aux quatre catégories de pays s'appuie sur l'expérience de l'équipe d'évaluation, les résultats de l'analyse de 10 projets et d'une enquête portant sur 42 projets, ainsi que sur l'étude analytique des activités.

23. Sa réputation, sa large représentativité et ses compétences collectives dans le domaine du commerce et du développement et des questions associées distinguent la CNUCED de l'ensemble des autres organisations internationales et des donateurs bilatéraux. En raison de son mandat et de ses compétences, la CNUCED constitue véritablement le «chaînon manquant entre le commerce, d'un côté, et le développement et

la pauvreté, de l'autre» (Ministre zambien du commerce et de l'industrie, lors d'une réunion avec l'équipe d'évaluateurs, Lusaka, 1^{er} juillet 2010).

24. La CNUCED est perçue comme n'ayant aucun conflit d'intérêts potentiel avec les pays bénéficiaires et comme étant un partenaire de développement plus neutre que les institutions bilatérales ou autres grandes institutions d'aide. Les engagements financiers dans les pays des autres institutions étant substantiels, celles-ci sont considérées comme étant à la fois «juge et partie» dans tout processus de négociation ou discussion. En outre, la CNUCED s'est bâtie une très solide réputation d'analyse et de compétence concernant les intérêts et les problèmes spécifiques des PMA, comme en témoignent le nombre et la qualité des études qu'elle publie (par exemple, *World Investment Report*, *Rapport sur le commerce et le développement*, *Rapport sur le développement économique en Afrique* et *Rapport sur les pays les moins avancés*).

25. De petits programmes constituent à la fois un handicap (en raison d'un impact limité sur le développement des pays bénéficiaires) et un avantage, car ils permettent de combler de «petites» lacunes, mais des lacunes d'une importance critique, s'agissant notamment d'activités de renforcement des capacités, d'un appui ciblé apporté aux administrations locales ou de services consultatifs d'une portée plus générale.

III. Pertinence

26. Évaluer la pertinence globale de l'assistance technique fournie par la CNUCED aux quatre catégories de pays analysées ici est une tâche difficile, notamment parce que les problèmes varient beaucoup d'une catégorie à une autre. Dans le cas des PMA, le développement, la pauvreté, les difficultés institutionnelles, les liens entre commerce et pauvreté et la possibilité de sortir de la liste des PMA peuvent être considérés comme des questions fondamentales, tandis que l'intégration régionale et les transports sont plus importants pour les pays en développement sans littoral. Des ressources limitées et le fait d'être à l'écart des courants commerciaux sont ce qui caractérise les petits États insulaires en développement, tout comme la vulnérabilité aux chocs ou aux catastrophes naturelles est le principal problème des autres petits pays économiquement et structurellement faibles et vulnérables. En dépit de ces différences, et bien que les activités de coopération technique de la CNUCED comprennent relativement peu de programmes propres à telle ou telle catégorie de pays, l'assistance fournie est généralement considérée comme tout à fait pertinente par les pays bénéficiaires. Cela ressort des résultats de l'enquête pour les questions portant sur la pertinence (note moyenne de 4,2 sur une échelle allant de 1 à 5, et meilleure note parmi les cinq grands thèmes sur lesquels portait l'enquête), et a en outre été maintes et maintes fois souligné par presque tous les interlocuteurs rencontrés dans les pays bénéficiaires au cours de l'évaluation. En outre, il existe un solide consensus quant aux besoins considérables des quatre catégories de pays en termes d'assistance technique, en raison des difficultés qu'ils rencontrent pour s'intégrer dans le système commercial mondial et plus particulièrement lorsque l'activité économique apparaît extrêmement instable ou soumise à des chocs réguliers. Les activités de renforcement des capacités qui caractérisent la CNUCED répondent donc tout à fait aux besoins et au manque de ressources des quatre catégories de pays considérées ici.

27. La plupart des activités exécutées dans les quatre catégories de pays le sont à la demande des pays eux-mêmes, qui participent en outre largement à leur conception et à leur définition, ce qui explique la très forte pertinence des activités de coopération technique de la CNUCED, aussi bien d'un point de vue analytique (analyse des besoins des pays pour une meilleure intégration dans le système commercial mondial) que tel que cela ressort des perceptions et des appréciations des pays bénéficiaires eux-mêmes.

28. Les pays bénéficiaires seraient heureux de recevoir davantage d'assistance technique de la part de la CNUCED, une assistance à la fois plus large et plus spécifique (dans le cadre des programmes en cours ou de nouveaux programmes), mais ils étaient le plus souvent conscients des ressources limitées disponibles.

29. L'enquête confirme que les objectifs des programmes exécutés sont presque totalement conformes aux priorités des pays et tiennent généralement compte de la nature particulière de chaque pays. De plus, l'écart type est très faible pour toutes les questions et seule une très faible proportion de réponses note une pertinence «modérée», tandis que la plupart l'évaluent comme étant «totalement satisfaisante». Le tableau 7 indique les résultats de l'enquête pour ce qui est de la pertinence des activités de coopération technique.

Tableau 7

Résultats de l'enquête concernant la pertinence

(Échelle de 1 = faible/médiocre à 5 = élevée/bonne)

| <i>Pertinence des programmes</i> | <i>Moyenne</i> | <i>Écart type</i> | <i>Nombre de réponses</i> |
|---|----------------|-------------------|---------------------------|
| Q1 – Les objectifs du projet sont-ils conformes aux besoins et priorités de votre pays? | 4,4 | 0,6 | 37 |
| Q2 – Est-ce que dans la conception du projet ou de l'activité à laquelle vous avez participé avec la CNUCED, il a été explicitement tenu compte de la spécificité des problèmes de développement, de commerce ou d'investissement de votre pays, en particulier de son statut de PMA, PDSL, PEID ou autre PPESFV? | 4,2 | 0,7 | 36 |
| Q3 – A-t-il été correctement tenu compte dans les activités du projet de cette spécificité, en particulier du statut de PMA, de PDSL, de PEID ou autre PPESFV? | 4,1 | 0,7 | 36 |
| Moyenne arithmétique | 4,2 | 0,7 | 36 |

Source: Enquête TAC/CNUCED, juin 2010.

30. Comme indiqué précédemment, les problèmes fondamentaux varient selon la catégorie de pays, mais les objectifs de l'assistance technique de la CNUCED varient également beaucoup selon les projets et ne sont pas homogènes au sein des groupes d'activités/divisions. Le tableau 8 ci-dessous indique les liens entre les 10 projets retenus pour une évaluation approfondie, leurs principaux objectifs et activités, et une décomposition de ces objectifs en trois éléments indépendants de renforcement des capacités nationales: renforcement des institutions, mise en valeur des ressources humaines et mise en place de réseaux de collaboration. Il est intéressant de noter que tous les projets ont pour objectif d'influer sur le renforcement des institutions (mesures de politique générale, mesures législatives, création de nouvelles organisations ou de nouveaux départements, adoption de nouvelles méthodologies et techniques, de nouveaux logiciels, etc.), que la plupart visent aussi à promouvoir la mise en valeur des ressources humaines et qu'un tout petit nombre seulement vise à la mise en place de réseaux de collaboration.

Tableau 8
**Renforcement des capacités nationales et principaux objectifs
 et activités des 10 projets évalués**

| <i>Réf.</i> | <i>Programme</i> | <i>Renforcement des institutions</i> | <i>Mise en valeur des ressources humaines</i> | <i>Création de réseaux de collaboration</i> |
|-------------|--|--------------------------------------|---|---|
| a | SYGADE, El Salvador (groupe 11) | ● | ● | |
| b | SYGADE, Zambie (groupe 11) | ● | ● | |
| e | JITAP, phase II, Zambie (groupe 1) | ● | ● | ● |
| f | COMPAL, El Salvador (groupe 4) | ● | ● | ● |
| h | Livre bleu, Zambie (groupe 7) | ● | | |
| i | Promotion et facilitation de l'investissement, Éthiopie (groupe 7) | ● | ● | ● |
| j | Couloirs de transit, République démocratique populaire lao (groupe 12) | ● | ● | ● |
| m | Migration vers SYDONIA++, Zambie (groupe 12) | ● | ● | |
| r | Appui au Gouvernement des Maldives (ressources du budget ordinaire) | ● | | |
| s | Programme de renforcement des services du commerce et de l'investissement, Comores (groupe 17) | ● | ● | ● |

Source: CNUCED, TAC.

31. Le tableau 9 ci-dessous montre une classification différente de ces projets, en fonction de leurs caractéristiques: le projet répond-il à une demande du pays bénéficiaire? A-t-il été conçu en commun avec le pays bénéficiaire? Et comporte-t-il des éléments se rapportant spécifiquement aux différentes catégories de pays (PMA, PDSL, PEID et autres PPESFV)? Il est intéressant de noter que si la plupart des projets répondent à une demande des bénéficiaires et ont fait l'objet d'une conception en commun (principalement parce que la CNUCED possède des compétences dans un large éventail de services), il est

particulièrement satisfaisant de constater que les projets comportent aussi un certain nombre d'éléments se rapportant aux spécificités des quatre catégories de pays considérées.

Tableau 9

Caractéristiques des 10 projets sélectionnés pour une évaluation approfondie

| <i>Réf.</i> | <i>Programme</i> | <i>Répondant à une demande</i> | <i>Conception en commun</i> | <i>Spécifique à la catégorie de pays</i> |
|-------------|--|------------------------------------|---------------------------------|--|
| a | SYGADE, El Salvador (groupe 11) | ● | ● | |
| b | SYGADE, Zambie (groupe 11) | ● | ● | |
| e | JITAP, phase II, Zambie (groupe 1) | | ● | |
| f | COMPAL, El Salvador (groupe 4) | ● | ● | |
| h | Livre bleu, Zambie (groupe 7) | ● | | ● |
| i | Promotion et facilitation de l'investissement, Éthiopie (groupe 7) | ● | ● | |
| j | Couloirs de transit, République démocratique populaire lao (groupe 12) | ● | ● | ● |
| m | Migration vers SYDONIA++, Zambie (groupe 12) | ● | ● | |
| r | Appui au Gouvernement des Maldives (ressources du budget ordinaire) | | | ● |
| s | Programme de renforcement des services du commerce de l'investissement, Comores (groupe 17) | ● | ● | ● |

Source: CNUCED, TAC.

IV. Réalisation et impact

32. Évaluer l'impact global des activités de coopération technique de la CNUCED dans les quatre catégories de pays considérées est particulièrement difficile, car l'impact de l'assistance technique sur le commerce et le développement peut être non mesurable pour un certain nombre de raisons, dont le modeste niveau des ressources financières engagées

par la CNUCED, la nature des activités et l'existence d'autres programmes de donateurs. On ne peut pas s'attendre à ce que l'investissement total dans un pays bénéficiaire augmente parce que l'on a établi un rapport sur l'investissement, que la dette extérieure diminue grâce à l'utilisation d'un logiciel pour la gestion de la dette publique, ou que le commerce augmente parce que l'administration douanière dispose d'un nouveau système informatique. Ce que l'on peut assurément escompter est une meilleure gestion de la dette, une base de données sur la dette publique plus fiable, une meilleure compréhension des liens entre investissement et activités économiques, l'identification d'éléments clefs pour stimuler l'IED ou un meilleur suivi des flux commerciaux.

33. L'évaluation confirme que la plupart des activités consacrées spécifiquement aux quatre catégories de pays ont été exécutées de façon satisfaisante. Considérant le besoin immense d'assistance technique de ces pays, l'absence de capacités administratives nationales suffisamment étoffées pour maîtriser les questions de commerce et de développement et les multiples négociations commerciales dans lesquelles sont engagés la plupart de ces pays (par exemple, Programme de Doha pour le développement, accords bilatéraux ou régionaux tels que les accords de partenariat économique négociés avec l'Union européenne), l'étude analytique des activités réalisées ou en cours et les observations recueillies auprès des pays bénéficiaires indiquent que la CNUCED fournit assurément des éléments de décision ainsi qu'un soutien opérationnel importants et utiles aux responsables et décideurs gouvernementaux et administratifs, en particulier dans les petits pays et les pays les moins avancés.

34. L'évaluation approfondie de 10 programmes et les missions réalisées en El Salvador et en Zambie ont confirmé l'efficacité et l'impact positif de l'assistance technique de la CNUCED, notamment pour ce qui était de stimuler l'activité locale. Les programmes COMPAL El Salvador (phases I et II), ainsi que les programmes SYGADE El Salvador et Zambie, Livre bleu Zambie et SYDONIA Zambie sont de bons exemples de programmes donnant des résultats extrêmement positifs au niveau local. Les bénéficiaires locaux ont clairement exprimé leur satisfaction et ont souligné les effets positifs pour le pays, tels que la création de la Direction générale de la concurrence en El Salvador ou l'harmonisation des données sur les marchandises en transit en Zambie.

35. Les pays bénéficiaires ont néanmoins évoqué un certain nombre de difficultés, tenant aux effectifs limités et à la rotation du personnel local, qui réduisaient parfois l'impact des programmes. L'assistance technique de la CNUCED, en particulier lorsqu'elle porte sur l'installation de nouveaux logiciels informatiques, exige des compétences élevées (en économie, gestion, statistiques, gestion de base de données, manipulation de larges ensembles de données, gestion de réseaux de postes de travail/serveurs, etc.). Cette assistance est généralement assurée par des experts hautement qualifiés ou des informaticiens extrêmement compétents, mais malheureusement, la plupart du temps, la grande majorité des responsables locaux ne possèdent pas ce type de compétences, et les connaissances techniques transmises par la CNUCED dans le cadre d'activités et ateliers de formation s'adressent essentiellement à un tout petit nombre d'experts locaux. Les pays bénéficiaires ont donc souligné la nécessité de prévoir davantage de séances de formation, en particulier en cas de rotation du personnel. Ils assurent parfois cette formation eux-mêmes, ce qui montre qu'ils ont atteint un bon niveau en matière de capacités de formation, ou recherchent l'assistance de consultants internationaux (par exemple, dans le cas du programme SYGADE en El Salvador, assistance à titre gracieux du Gouvernement des États-Unis d'Amérique).

36. Les réunions d'examen à Genève sont également très appréciées par les bénéficiaires, qui ont toutefois soulevé la question des frais de participation. D'où l'idée de tenir des réunions régionales et d'organiser des forums de discussion en ligne pour un

échange d'expériences et de meilleures pratiques, en particulier pour l'assistance technique en matière de logiciels et la politique de concurrence.

37. Certains pays, en particulier les PMA, apprécient de recevoir dans le cadre de l'assistance technique du matériel tel qu'ordinateurs (postes de travail et serveurs), imprimantes, machines à photocopier, scanners et logiciels (en particulier pour la gestion de bases de données, comme Oracle), qui ne sont parfois pas disponibles sur le marché local.

38. Les bénéficiaires remercient les fonctionnaires de la CNUCED de leur grande flexibilité et de leurs bonnes relations avec le personnel local. Ils regrettent cependant parfois le manque d'activités spécifiquement adaptées ou dédiées à leur catégorie de pays. Même si la presque totalité de l'assistance et de la coopération techniques de la CNUCED est dictée par la demande des bénéficiaires, le caractère «générique» des plus grands programmes (par exemple, SYGADE, SYDONIA) fait qu'il est plus difficile de faire exactement coïncider la demande exprimée par les pays bénéficiaires avec «l'offre» de la CNUCED.

39. L'enquête montre que les objectifs des projets sont généralement considérés réalisés et les différents éléments fournis comme convenu. Ces résultats (tableau 10) confirment ce qui a été exprimé par les pays bénéficiaires concernant les 10 projets retenus pour une évaluation approfondie, ainsi qu'à l'occasion des missions en El Salvador et en Zambie.

Tableau 10

Résultat de l'enquête concernant la réalisation

(Échelle de 1 = faible/médiocre à 5 = élevé/bon)

| <i>Efficacité des programmes</i> | <i>Moyenne</i> | <i>Écart type</i> | <i>Nombre de réponses</i> |
|--|----------------|-------------------|---------------------------|
| Q4 – Dans quelle mesure les objectifs convenus ont-ils été atteints? | 3,8 | 0,8 | 36 |
| Q7 – Dans quelle mesure les éléments du projet ont-ils été fournis comme convenus? | 3,8 | 0,9 | 35 |
| Moyenne arithmétique | 3,8 | 0,9 | 35 |

Source: Enquête TAC/CNUCED, juin 2010.

40. Bien que l'évaluation globale de l'impact des programmes de la CNUCED soit proche de la note maximale, les résultats sont assez contrastés. De fait, le point faible apparaît être l'absence d'indentification précise des décisions qui ont été influencées par les programmes que la CNUCED a exécutés, alors que dans le même temps les personnes interrogées disent que ces programmes influent sur l'élaboration des politiques dans le pays, que leurs produits sont examinés par de hauts responsables de l'élaboration des politiques et qu'ils sont présentés de façon claire et efficace aux responsables de la gestion ou de l'administration. Pour une large majorité de personnes interrogées, ces activités de coopération technique contribuent bel et bien au développement des capacités et au renforcement des institutions, et cet impact positif en justifie la poursuite. Le tableau 11 présente les résultats de l'enquête concernant l'impact.

Tableau 11
Résultat de l'enquête concernant l'impact
 (Échelle de 1 = faible/médiocre à 5 = élevé/bon)

| <i>Impact des programmes</i> | <i>Moyenne</i> | <i>Écart type</i> | <i>Nombre de réponses</i> |
|---|----------------|-------------------|---------------------------|
| Q10 – Comment le programme a-t-il influé sur l'élaboration des politiques dans votre pays? | 3,7 | 0,9 | 32 |
| Q11 – Dans quelle mesure les conclusions/résultats du programme ont-ils été examinés à un niveau élevé de décision dans votre organisation ou votre pays? | 3,8 | 0,9 | 33 |
| Q12 – Y a-t-il eu une présentation claire/utile des produits et résultats du programme à vos gestionnaires? | 3,8 | 1,0 | 32 |
| Q13 – Pourriez-vous indiquer/préciser les décisions qui ont été influencées par le programme exécuté par la CNUCED? | 3,4 | 0,8 | 31 |
| Q14 – Dans quelle mesure l'intervention de la CNUCED contribue-t-elle au développement des capacités et au renforcement de votre institution? | 3,6 | 0,7 | 34 |
| Q15 – Dans quelle mesure l'impact positif justifie-t-il la poursuite des activités engagées ou soutenues par le programme? | 4,2 | 0,6 | 32 |
| Moyenne arithmétique | 3,7 | 0,8 | 32 |

Source: Enquête TAC/CNUCED, juin 2010.

41. Les avantages comparatifs de la CNUCED pour les 10 projets retenus pour une évaluation approfondie peuvent être résumés comme suit:

a) Il est évident que l'accès à des sources de financement de donateurs est crucial pour tous les projets, et ce point a toujours été mentionné au cours des discussions avec les pays bénéficiaires;

b) La poursuite de la coopération est également un élément crucial, car pour beaucoup de projets, une première phase a déjà été réalisée avec succès. Cela est

particulièrement vrai pour les mises à jour de logiciels, mais aussi pour des projets en phase II (par exemple, COMPAL ou JITAP);

c) L'image positive de la CNUCED et la confiance qu'elle inspire dans les pays bénéficiaires sont de toute évidence des éléments clés de son avantage comparatif. Cela est particulièrement vrai pour les logiciels déjà installés dans un grand nombre de pays (SYGADE et SYDONIA);

d) L'accès aux décideurs et aux responsables est un élément fondamental d'un certain nombre de projets concernant l'investissement, la protection des consommateurs et le droit de la concurrence, ou encore les conditions à remplir pour être retiré de la liste des PMA.

42. Dans l'ensemble, si l'impact et l'efficacité de la coopération technique de la CNUCED apparaissent satisfaisants, on peut néanmoins déplorer le manque d'activités spécifiques, spécialement adaptées à ces pays, hormis les activités de services consultatifs réalisées par la Division de l'Afrique, des PMA et des programmes spéciaux. Les activités de coopération technique de la CNUCED sont fortement concentrées sur les PMA et les PDSL (dans une moindre mesure sur les PEID et autres PPESFV, en raison du faible niveau d'activités) dans le cadre de programmes régionaux ou interrégionaux et de programmes relativement «génériques» (par exemple, SYGADE, SYDONIA). Même s'il est tenu compte des spécificités de chaque pays (et donc de certaines caractéristiques des catégories de pays considérées) dans l'exécution proprement dite de ces programmes, cette prise en compte reste insuffisante, au moins au niveau de la conception et de l'élaboration des programmes.

V. Efficience

43. L'efficience des activités de coopération technique de la CNUCED soulève d'importantes questions. Elle est perçue par les pays bénéficiaires comme le point faible des interventions de la CNUCED, les problèmes allant de la flexibilité (notamment, logiciels, réponse aux besoins ou aux problèmes immédiats) à des éléments de coûts (tels que les frais généraux dans des projets exécutés conjointement avec d'autres institutions donatrices et les coûts d'intervention comparés à ceux d'autres institutions donatrices, notamment), outre d'occasionnelles difficultés de communication et des ressources fortement limitées.

44. Cet apparent manque d'efficience de l'assistance technique consacrée aux quatre catégories de pays est en partie le résultat de la structure institutionnelle de la CNUCED et de la «concurrence» qui semble exister entre les divisions. Une coordination interdivisions de cette assistance technique fait largement défaut, et l'insuffisance du suivi des activités interrégionales consacrées à ces pays est un obstacle à une plus grande transparence et coordination des programmes.

45. Sauf dans le cas de la Division de l'Afrique, des PMA et des programmes spéciaux, l'assistance technique de la CNUCED est organisée non pas en fonction des catégories de pays (PMA, PDSL, PEID ou autres PPESFV), mais en fonction de différents groupes thématiques d'activités. De plus, une très grande partie de cette assistance technique est concentrée sur quelques divisions, mais là encore, sans coordination et sans suivi en temps réel de ce qui se fait à l'échelle de la CNUCED pour les quatre catégories de pays.

46. De ses entretiens avec des responsables de la CNUCED, l'équipe d'évaluation a retiré une forte impression à la fois de dévouement et de flexibilité. La plupart des responsables de pays bénéficiaires interrogés au cours de l'évaluation ont confirmé ces qualités dans leurs relations avec la CNUCED; ils ont toutefois aussi indiqué que, très

souvent, ils souhaiteraient que les fonctionnaires de la CNUCED s'engagent davantage en matière d'appui à l'élaboration des politiques. Dans un nombre limité de cas, ils ont mentionné la difficulté d'identifier le bon interlocuteur à la CNUCED et des problèmes de suivi lorsque des fonctionnaires étaient mutés d'une division à une autre.

47. Même si la contribution financière des pays bénéficiaires à l'exécution des projets est généralement très faible, voire nulle, le total des coûts et frais des projets apparaît élevé, en particulier pour les mises à jour de logiciels. De plus, les bénéficiaires indiquent que la CNUCED a des concurrents qui proposent des logiciels similaires ou les services d'experts internationaux gratuitement (par exemple, Secrétariat du Commonwealth, Département du Trésor des États-Unis d'Amérique).

Tableau 12

Résultats de l'enquête concernant l'efficacité

(Échelle de 1 = oui/faible/médiocre à 5 = non/élevé/bon)

| <i>Efficiences des programmes</i> | <i>Moyenne</i> | <i>Écart type</i> | <i>Nombre de réponses</i> |
|---|----------------|-------------------|---------------------------|
| Q5 – Des déficiences fondamentales, auxquelles la CNUCED n'a pas su faire face, ont-elles empêché la réalisation des objectifs? | 2,5 | 0,9 | 33 |
| Q6 – Des raisons imprévisibles ont-elles empêché la réalisation des objectifs du projet? | 2,4 | 1,2 | 33 |
| Q8 – Les mêmes objectifs auraient-ils pu être atteints moyennant une intervention différente? | 2,0 | 1,0 | 35 |
| Moyenne arithmétique | 2,3 | 1,0 | 34 |

Source: Enquête TAC/CNUCED, juin 2010.

48. Les conclusions quant au manque d'efficacité des programmes d'assistance technique de la CNUCED sont confirmées par l'enquête (voir le tableau 12 plus haut). Les notes accordées par les pays bénéficiaires pour les trois questions concernant l'efficacité sont les plus faibles de l'ensemble des notes attribuées pour les 20 questions de l'enquête: en moyenne, la note pour l'efficacité est de 2,3 sur une échelle allant de 0 à 5 (5 étant la meilleure note). La principale faiblesse évoquée par les personnes interrogées est que les mêmes objectifs auraient pu être réalisés moyennant une intervention différente. Ils indiquent en outre qu'un certain nombre de déficiences fondamentales n'ont pas été corrigées par la CNUCED. Toutefois, l'enquête montre également que la question de l'efficacité présente le plus grand écart type, ce qui signifie que cette efficacité varie beaucoup selon les programmes, du moins du point de vue des pays bénéficiaires.

49. Mais pour partie, le manque d'efficacité peut échapper à toute mesure corrective de la CNUCED en raison de l'importance d'événements imprévus dans les «déficiences» observées (ou s'agissant de difficultés de financement lorsque les demandes émanent de pays bénéficiaires, notamment), et le problème de l'efficacité ne concerne pas toutes les activités. Au contraire, des appréciations ou des résultats extrêmement positifs coexistent avec des appréciations ou des exemples beaucoup plus négatifs.

VI. Durabilité

50. Par durabilité de l'assistance technique de la CNUCED, on entend la capacité des pays bénéficiaires de pérenniser les effets positifs d'un projet.

51. Bien que l'appropriation locale soit un élément clef de la durabilité de l'assistance technique fournie par la CNUCED aux quatre catégories de pays considérées, le manque de ressources financières et de compétences, en particulier dans les PMA, peut apparaître comme un obstacle difficile à surmonter. Dans le cas de la CNUCED, ces besoins sont d'autant plus grands qu'une grande partie de l'assistance technique concerne l'installation de logiciels et le renforcement des capacités. Cela nécessite non seulement des compétences techniques (rarement disponibles au niveau local), mais aussi du matériel et d'autres logiciels (tels qu'Oracle) que les pays bénéficiaires doivent financer eux-mêmes.

52. La plupart des pays bénéficiaires déclarent souhaiter continuer de recevoir une assistance technique de la CNUCED, en partie à cause du financement assuré par des donateurs et en partie pour garantir la durabilité à moyen terme des programmes exécutés. Mais là encore, la question des coûts est le plus souvent évoquée. Même si l'assistance technique de la CNUCED est la plupart du temps appréciée, et l'absence de conflit d'intérêts entre la CNUCED et les pays bénéficiaires constitue un avantage compétitif, les coûts de la poursuite d'un projet sont un élément qui pèse beaucoup sur la durabilité à moyen terme.

53. L'enquête confirme la bonne opinion qu'ont les pays bénéficiaires de la durabilité des programmes de la CNUCED. Mais là encore, la question des ressources limitées disponibles est évoquée; sur les quatre questions portant sur la durabilité de l'assistance technique, trois ont obtenu des réponses extrêmement positives, comme le montre le tableau 13, que l'on peut résumer comme suit:

a) Les bénéficiaires souhaitent la poursuite des activités, ils reconnaissent l'intérêt de la participation de responsables locaux à la planification dès le départ, ce qui garantit un engagement local, et la technologie utilisée est jugée appropriée aux conditions du pays;

b) D'un autre côté, les institutions ou organisations bénéficiaires ne sont pas réellement en mesure d'assurer le fonctionnement des installations et la poursuite des activités à elles seules.

Tableau 13

Résultats de l'enquête concernant la durabilité

(Échelle allant de 1 = faible/médiocre à 5 = élevé/bon)

| <i>Durabilité des programmes</i> | <i>Moyenne</i> | <i>Écart type</i> | <i>Nombre de réponses</i> |
|--|----------------|-------------------|---------------------------|
| Q16 – Votre institution/direction souhaite-t-elle la poursuite du fonctionnement des installations et des activités? | 4,5 | 0,7 | 33 |
| Q17 – Votre institution/direction est-elle en mesure d'assurer seule la poursuite du fonctionnement des installations et des activités? | 3,3 | 0,9 | 33 |
| Q18 – Avez-vous (ou votre direction) participé à la planification et à l'exécution des activités pour garantir une participation locale dès le départ? | 4,1 | 0,9 | 33 |

| <i>Durabilité des programmes</i> | <i>Moyenne</i> | <i>Écart type</i> | <i>Nombre de réponses</i> |
|---|----------------|-------------------|---------------------------|
| Q19 – La technologie utilisée est-elle adaptée aux conditions économiques, sociales et culturelles de votre pays? | 4,1 | 0,8 | 32 |
| Moyenne arithmétique | 4,0 | 0,8 | 33 |

Source: Enquête TAC/CNUCED, juin 2010.

VII. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

54. Les activités de coopération technique de la CNUCED ciblant expressément les PMA, les PDSL, les PEID ou autres PPESFV ne sont pas correctement suivies et documentées, ce qui en rend difficile une évaluation approfondie et détaillée, en particulier en raison de l'intégration de ces activités dans des programmes (régionaux et interrégionaux) de plus vaste portée. La seule catégorie de pays pour laquelle on peut disposer d'une information structurée est celle des PMA, mais même là, de nombreuses données ne peuvent ressortir que d'estimations, et les activités en faveur de ces pays relevant de programmes régionaux et interrégionaux ne font pas l'objet d'une information extrêmement détaillée.

55. Ces activités représentent toutefois une forte proportion de l'ensemble des activités de coopération technique de la CNUCED, bien plus importante que ce que l'on observe dans le cas d'autres acteurs en matière d'assistance liée au commerce, ce qui illustre l'importance accordée par la CNUCED, et les donateurs, à ces pays et correspond tout à fait à leurs besoins les plus pressants. Cela est particulièrement vrai pour les PMA. Le très faible volume d'assistance liée au commerce d'une façon générale fournit aux PEID, conjugué à un nombre limité d'interventions de la part de la CNUCED, inciterait à accorder davantage d'attention à ces pays même si, en moyenne, les PEID (ainsi que les autres PPESFV) ont déjà atteint un niveau plus élevé de développement et ne sont pas confrontés aux mêmes problèmes de pauvreté que les PMA et la plupart des PDSL.

56. La plupart des activités exécutées en faveur des quatre catégories de pays répondent à la demande des pays bénéficiaires, lesquels participent largement à la conception et à la définition des activités. Cela illustre d'une certaine façon la très forte pertinence des activités de coopération technique de la CNUCED, considérées d'un point de vue analytique (analyse des besoins des pays pour une meilleure intégration dans le système commercial mondial) aussi bien que du point de vue des pays bénéficiaires eux-mêmes.

57. La CNUCED possède à la fois le mandat et les compétences pour jouer un rôle fondamental de catalyseur et contribuer à mieux rattacher les questions et les négociations commerciales au développement et à la réduction de la pauvreté. Cela est particulièrement vrai du fait de l'absence ressentie de conflit d'intérêts entre la CNUCED et les pays bénéficiaires, ce qui constitue une différence majeure avec les donateurs bilatéraux ou d'autres organisations internationales. La CNUCED occupe donc un «créneau» en aidant les PMA, les PDSL, les PEID et autres PPESFV à s'intégrer dans le système commercial international et à tirer davantage de gains économiques de cette intégration.

58. Toutefois, ce créneau semble ne pas être pleinement exploité, en raison d'une offre insuffisante d'activités spécifiques et spécialement adaptées aux pays considérés, en dehors des activités de services consultatifs réalisées par la Division de l'Afrique, des PMA et des

programmes spéciaux. On observe une forte concentration d'activités de coopération technique de la CNUCED en faveur des PMA et des PDSL (et un plus faible niveau d'activités en faveur des PEID et autres PPESFV) dans les programmes régionaux ou interrégionaux qui s'adressent à tous les pays et ne sont donc pas spécifiquement conçus pour les catégories de pays considérées ici. Cela ne diminue en rien la forte pertinence de ces activités, et les évaluateurs ne sont pas en mesure de démontrer que le manque de caractéristiques spécifiques des programmes en relation avec les catégories de pays considérées a été préjudiciable aux résultats. Il n'en reste pas moins que les spécificités des pays ne sont pas pleinement prises en compte. Cela s'est vérifié dans l'évaluation approfondie de l'échantillon de 10 projets et transparait également dans la structure générale des activités de coopération technique de la CNUCED, dont la plus grande partie relève d'un soutien «générique», notamment lorsqu'il s'agit de l'installation de logiciels et des activités de renforcement des capacités correspondantes.

59. L'efficacité des activités de coopération technique de la CNUCED soulève un certain nombre de questions. Elle est considérée par les pays bénéficiaires comme le point le plus faible dans les interventions de la CNUCED, les problèmes allant de la flexibilité (mise en place de logiciels, réponse à des besoins ou des problèmes immédiats, notamment) à des éléments de coût (frais généraux dans des projets exécutés conjointement avec d'autres institutions, coûts d'intervention comparés à ceux d'autres institutions, etc.), outre d'occasionnelles difficultés de communication et des ressources fortement limitées. Cela résulte en partie de la structure institutionnelle de la CNUCED et de ce qui semble être une «concurrence» entre les divisions. La CNUCED n'est sans doute pas responsable d'une partie de cette inefficacité (impact d'événements imprévus sur des projets ayant «échoué», difficultés de financement lorsque la demande émane de pays bénéficiaires, etc.), laquelle ne concerne pas toutes les activités. Au contraire, comme indiqué plus haut, des appréciations ou des résultats extrêmement positifs coexistent avec des appréciations ou des exemples beaucoup plus négatifs.

60. La majeure partie des activités visant les quatre catégories de pays ont été exécutées de façon satisfaisante. Toutefois, il n'est pas possible d'évaluer l'impact global de ces activités sur l'intégration des pays dans le système commercial international, car le faible nombre de programmes et l'appui qu'ils représentent en valeur absolue rendent toute relation de cause à effet impossible à établir. D'un point de vue purement analytique, on peut raisonnablement affirmer qu'en combinant recherche et analyse, formation de consensus au niveau intergouvernemental et coopération technique, la CNUCED fournit des éléments de fond et un appui opérationnel utiles aux hauts responsables gouvernementaux ou administratifs chargés de l'élaboration des politiques, en particulier dans les petits pays et les pays les moins avancés.

B. Recommandations

61. Sa position unique et la pertinence de ses activités de coopération technique sembleraient indiquer que la CNUCED a besoin de davantage de soutien pour agir en faveur de ces catégories spécifiques de pays. La plus grande attention accordée aux PMA est justifiée par leurs besoins critiques et la faiblesse de leurs ressources intérieures, mais il conviendrait de mieux définir le champ d'intervention concernant les PDSL et les PEID. Le cas des autres PPESFV est moins évident, en raison de leurs plus fortes capacités intérieures et parce que leur principale vulnérabilité vient des risques de catastrophe naturelle auxquels ils sont exposés, ce pourquoi la CNUCED n'est peut-être pas l'institution la plus compétente. En tout état de cause, il conviendrait de clarifier la stratégie pour chaque catégorie de pays, en expliquant l'orientation des activités de la CNUCED. Compte tenu des ressources limitées qui sont disponibles, l'équipe d'évaluation estime qu'il conviendrait de définir des priorités à la fois pour ce qui est des pays ciblés et pour ce qui

est des activités, sur la base de l'avantage comparatif spécifique de la CNUCED, et en fonction des interventions d'autres donateurs et des priorités et demandes nationales des pays bénéficiaires.

62. Les compétences/capacités de la CNUCED et l'absence de conflit d'intérêts font que les activités de coopération technique consacrées aux quatre catégories de pays devraient notamment être axées sur les éléments/aspects suivants:

- a) Formulation des politiques pour le commerce et l'investissement et renforcement des capacités institutionnelles correspondantes;
- b) Renforcement des capacités pour les négociations commerciales;
- c) Identification en amont des besoins des pays bénéficiaires afin d'optimiser les relations positives entre commerce et développement au niveau des grandes orientations;
- d) Appui à la gestion des points critiques liés au commerce, y compris la fourniture d'une assistance aux pays en développement sans littoral en matière de facilitation du commerce;
- e) Appui à la gestion des relations financières internationales concernant les négociations sur la dette et la gestion de celle-ci, avec une extension possible aux problèmes de la dette intérieure.

63. Un aspect essentiel est donc d'améliorer l'efficacité de la CNUCED dans l'exécution des activités de coopération technique. Du point de vue des évaluateurs, trois domaines devraient être considérés:

- a) Pour ce qui est des aspects institutionnels, la volonté d'être plus attentif aux besoins des quatre catégories de pays en fonction de leur niveau de développement économique et de leurs priorités nationales et la nécessité de définir une ligne d'action et une stratégie plus claires à la CNUCED appellent à renforcer le rôle et les ressources de la Division de l'Afrique, des PMA et des programmes spéciaux. Les interactions entre cette division et les autres divisions devraient être améliorées et toutes les activités de coopération technique touchant des pays appartenant à l'une des quatre catégories devraient faire appel à des contributions de la Division de l'Afrique, des PMA et des programmes spéciaux dès le départ. Cela impliquerait d'en accroître les ressources, humaines et budgétaires, actuellement limitées;
- b) Pour ce qui est de l'adéquation des interventions en fonction des catégories de pays, la CNUCED devrait s'appuyer sur son expérience et les relations étroites qu'elle entretient avec les pays bénéficiaires pour concevoir des activités/programmes/projets spécifiques, portant sur les domaines recommandés d'intervention et lui permettant d'adapter au plus près ses interventions afin de mieux répondre aux besoins et aux caractéristiques spécifiques des quatre catégories de pays. Pour les plus grands programmes (SYDONIA, SYGADE), cela impliquerait d'évoluer vers une architecture informatique plus ouverte, permettant d'exploiter des extensions ou des modules particuliers;
- c) Pour ce qui est du financement, l'efficacité des activités de coopération technique de la CNUCED apparaît manifestement compromise par l'absence de réserves de financement pluriannuelles et de plus grande ampleur dans lesquelles la CNUCED pourrait puiser pour réagir plus rapidement et accroître sa flexibilité en fonction des besoins des pays. En raison des capacités administratives extrêmement limitées des pays bénéficiaires, la CNUCED devrait être en mesure de proposer une «réaction rapide», ce qui n'est possible qu'avec des apports à plus long terme et plus prévisibles de ressources financières.

64. Les activités détaillées et les montants dépensés pour les différents pays des quatre catégories devraient être décrits de façon exhaustive et transparente dans le contexte des programmes régionaux et interrégionaux, de façon qu'une évaluation régulière de ces activités puisse être réalisée. L'information détaillée (par pays) disponible aujourd'hui pour les programmes nationaux devrait être compilée et être disponible pour des activités exécutées dans le cadre de programmes interrégionaux. Ce n'est que lorsqu'une telle information sera disponible qu'une évaluation complète des activités de coopération technique de la CNUCED consacrées aux quatre catégories de pays pourra être réalisée.
