



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/WP/165
20 août 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Groupe de travail du plan à moyen terme
et du budget-programme

Quarante et unième session

Genève, 15-19 septembre 2003

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**ÉVALUATION DU PROGRAMME DE LA CNUCED SUR LE COMMERCE,
L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT**

Réalisée par une équipe d'évaluation indépendante composée de:

M. Karstein Haarberg

M. Patrick Krappie

M. Bob Fairweather

Résumé

Dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, la CNUCED assure une formation et effectue des travaux de recherche dans des domaines communs au commerce et à l'environnement. Il s'agit de renforcer les capacités des pays en développement pour leur permettre de traiter de questions pertinentes s'inscrivant dans le cadre des négociations en cours à l'OMC, ainsi que de questions touchant le commerce et l'environnement importantes pour eux. Les ateliers, qui sont le principal moyen de renforcer les capacités, portent essentiellement sur la sensibilisation, les travaux de recherche et la diffusion d'informations dans ce domaine. Le Programme, à l'exception de l'initiative BIOTRADE, s'est considérablement développé ces dernières années, tant sur le plan du financement que de la participation. En règle générale, les réunions, les ateliers et les séminaires en constituent les principales activités. Le Programme englobe des projets de portée nationale, régionale et mondiale ainsi que des activités de formation. L'initiative BIOTRADE vise à renforcer la capacité des pays en développement de produire, pour les marchés nationaux et internationaux, des biens à valeur ajoutée venant de leur biodiversité. Son mandat est étroitement lié au Programme Action 21 et à la Convention sur la diversité biologique.

Les activités proprement dites (ateliers, séminaires, etc.) sont jugées satisfaisantes; toutefois, pour certains participants, le lien avec leurs activités immédiates est ténu. De plus, les participants estiment souvent que le suivi laisse à désirer. Les activités ont débouché sur certains résultats concrets, mais l'action menée à l'échelon local n'a pas été aussi efficace que prévu. Globalement, l'impact n'en sera pas viable si l'on n'en assure pas le suivi. Les bénéficiaires comme les bailleurs peinent à obtenir des informations sur le Programme, et la qualité des services n'est pas constamment bonne. Il faut organiser les travaux de manière à prendre en considération la chaîne de valeur dans son ensemble et non chaque secteur d'activités séparément, comme cela est actuellement le cas. Le Programme est exécuté en coopération avec de nombreux partenaires; cependant, la coopération avec d'autres organisations pourrait être mieux et plus systématiquement intégrée sur le plan stratégique. Les indicateurs sont aujourd'hui les activités exécutées dans le cadre de projets et ne se fondent ni sur les objectifs ni sur les résultats escomptés.

Globalement, le Programme a eu un impact sur les bénéficiaires et, par conséquent, sa poursuite est justifiée. Il n'en reste pas moins que les résultats pourraient en être meilleurs. Il est recommandé de définir une vision à long terme et une stratégie d'exécution des activités; il faudrait aussi élaborer une stratégie de communication pour assurer une bonne communication avec les bénéficiaires et les bailleurs actuels et potentiels, établir des indicateurs quantifiables pour évaluer les résultats, assurer la formation du personnel sur le plan interne, améliorer le suivi, attacher plus d'importance à la chaîne de valeur, renforcer l'action menée au niveau local et prévoir le transfert de ses projets une fois les activités achevées.

TABLE DES MATIÈRES

<u>Chapitre</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION.....	4
LE PROGRAMME SUR LE COMMERCE, L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT	4
COMMENT ASSURER ADÉQUATEMENT LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN MATIÈRE DE COMMERCE ET D'ENVIRONNEMENT	7
ANALYSE ET CONCLUSIONS.....	8
A. Pertinence	8
B. Impact	9
C. Viabilité	11
D. Efficience.....	13
E. Efficacité.....	14
F. Questions diverses	14
RECOMMANDATIONS.....	15
CONCLUSIONS	18

INTRODUCTION

1. À sa trente-neuvième session, en 2002, le Groupe de travail a décidé de procéder à une évaluation approfondie du Programme de coopération technique sur le commerce, l'environnement et le développement en vue de son examen à la session de 2003 consacrée aux activités de coopération technique. L'évaluation, qui a eu lieu de février à juin 2003, a porté principalement sur deux éléments du Programme, à savoir les activités ordinaires de coopération technique et l'initiative BIOTRADE. Ces deux volets ont de nombreux points communs, mais ils présentent des divergences tant sur le plan des priorités et des méthodes de travail que sur le plan organisationnel.

2. L'évaluation a été effectuée par une équipe de trois personnes, composée d'un consultant externe et deux représentants de missions établies à Genève qui connaissaient bien les mandats et programmes des organes intergouvernementaux de la CNUCED. L'équipe a suivi les méthodes recommandées par le Groupe de la planification et de l'évaluation des programmes, qui relève de la Direction exécutive et gestion. Elle s'est aussi rendue en Ouganda, au Kenya et en Inde, et a eu des entretiens à Genève avec des pays bénéficiaires et des pays donateurs; par ailleurs, une enquête par questionnaire a été réalisée via le Web auprès des participants aux activités menées par la CNUCED dans les domaines du commerce, de l'environnement et du développement. L'équipe a également tenu compte des études et documents établis par le Groupe du commerce, de l'environnement et du développement, notamment des descriptifs de projets, des travaux de recherche et des documents internes, ainsi que du matériel de présentation utilisé dans les ateliers et autres documents.

LE PROGRAMME SUR LE COMMERCE, L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT

3. Dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, la CNUCED assure une formation et effectue des travaux de recherche dans des domaines communs au commerce et à l'environnement. Il s'agit de renforcer les capacités des pays en développement pour leur permettre de traiter de questions pertinentes s'inscrivant dans le cadre des négociations en cours à l'OMC, ainsi que de questions touchant le commerce et l'environnement importantes pour eux. Les ateliers, qui sont le principal moyen de renforcer les capacités, portent essentiellement sur la sensibilisation, les travaux de recherche et la diffusion d'informations.

4. Les activités de coopération technique et de renforcement des capacités exécutées dans le cadre du Programme comportent quatre volets: renforcement des capacités dans le cadre de l'après-Doha; Équipe spéciale chargée du renforcement des potentiels en matière de commerce, d'environnement et de développement (ESRP) mise en place conjointement par la CNUCED et le PNUE; initiative BIOTRADE; et changement climatique¹.

5. Ces mandats ont été conférés au Programme à l'occasion de diverses conférences internationales dont la plus ancienne est le Sommet de Rio et la plus récente le Sommet mondial pour le développement durable. Le Programme Action 21 et le Plan d'action de Bangkok,

¹ La présente évaluation ne porte pas sur le changement climatique.

en particulier, chargent la CNUCED d'œuvrer à l'intégration du commerce, de l'environnement et du développement. Le Plan d'action de Bangkok, adopté à la dixième session de la CNUCED, impose également la mise en œuvre d'un vaste programme de renforcement des capacités dans ces trois domaines. Le Programme d'action de Bruxelles réaffirme que les objectifs propres aux PMA, tels qu'ils sont définis dans le Programme Action 21 et le Programme d'action de la Conférence Rio+5, ainsi que les engagements contractés au titre des accords multilatéraux concernant la protection de l'environnement sont le fondement de l'action menée pour aider les PMA. La Déclaration de Doha réitère les engagements contractés en matière de développement durable, ainsi que la nécessité de renforcer la coopération technique. Tout dernièrement, le Sommet mondial pour le développement durable a, par plusieurs dispositions complémentaires concernant le financement, apporté sa contribution au commerce et à l'environnement.

Le programme de travail de l'après-Doha

6. Suite à l'adoption, à la Conférence de Doha, de la Déclaration ministérielle de l'OMC (novembre 2001), la CNUCED a, dans sa proposition de programme, fait du commerce et de l'environnement un volet distinct de l'assistance technique, et s'est engagée à fournir «une assistance technique aux pays en développement, en particulier les PMA, et aux pays en transition et à renforcer leurs capacités pour les aider à participer au programme de travail de l'OMC approuvé à Doha»². Il s'agit d'aider les pays en développement en ce qui concerne les négociations à l'OMC, les processus d'intégration régionale, l'amélioration des capacités de production et l'élaboration de politiques nationales efficaces. Sur le plan des négociations commerciales, les travaux de la CNUCED ont commencé avant la Conférence de Doha; dans le cadre, notamment, des «initiatives de négociations», la CNUCED a coopéré activement, pour ce qui est du commerce et de l'environnement, avec d'autres organisations intergouvernementales comme le PNUE, le PNUD et, plus récemment, l'OMC.

L'Équipe spéciale PNUE-CNUCED chargée du renforcement des potentiels

7. En 2000, la CNUCED et le PNUE ont créé l'Équipe spéciale chargée du renforcement des potentiels de sorte à structurer leur coopération. Cette équipe a pour objectif de «renforcer la capacité des pays, en particulier les pays en développement et les pays en transition, de faire face efficacement à la question “commerce, environnement et développement”». Pour contribuer à renforcer les capacités, elle réalise des travaux de recherche thématiques et des monographies sur des pays, elle dispense une formation et elle œuvre à la concertation, au travail en réseau et à l'échange d'informations. Elle a élaboré un programme spécial en faveur des PMA pour la décennie 2001-2010, qui a été adopté à la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés. Établie à l'origine pour une période de trois ans (2000-2002), elle a vu son mandat prorogé et a entamé la deuxième phase de ses travaux, laquelle a été désignée au Sommet mondial pour le développement durable, comme partenariat de type 2.

² UNCTAD/RMS/TCS/1, 5 février 2002, «Renforcement des capacités de coopération technique en faveur des pays en développement, en particulier des PMA et des pays en transition visant à les aider à participer au programme de travail de l'OMC approuvé à Doha».

L'initiative BIOTRADE

8. L'initiative BIOTRADE, lancée en 1996, vise à renforcer la capacité des pays en développement de produire, pour les marchés nationaux et internationaux, des biens à valeur ajoutée venant de leur biodiversité. Son mandat est étroitement lié au Programme Action 21 et à la Convention sur la diversité biologique. L'assistance fournie dans le cadre de cette initiative se présente principalement sous la forme de programmes de pays, concernant tous des pays d'Amérique latine, et qui portent notamment sur les éléments suivants: développement des entreprises, information commerciale, accès au crédit, promotion des exportations, et liens avec les collectivités locales. Tous ces éléments répondent aux critères de viabilité.

9. L'initiative vise également des programmes régionaux dans la région andine ainsi que le programme Bolsa Amazonia. Des premiers contacts avaient été pris et certaines activités de planification avaient été mises en œuvre entre 1997 et 1999, mais les projets proprement dits n'ont pas débuté avant 2000. Des projets ont été lancés, dans le cadre de BIOTRADE, en Bolivie, au Brésil, en Colombie, en Équateur, au Pérou et au Venezuela ainsi que, récemment, dans certains pays d'Afrique et d'Asie. L'initiative BIOTRADE est par conséquent très récente comparée aux autres volets du Programme.

Évolution du Programme dans le temps

10. Le Programme, abstraction faite de BIOTRADE, s'est très fortement développé ces dernières années, tant sur le plan du financement que de la participation (voir le tableau 1). En règle générale, les réunions, les ateliers et les séminaires en constituent les principales activités. Le programme englobe des projets de portée nationale, régionale et internationale, ainsi que des activités de formation. De 1998 à 2003, son budget a plus que doublé, l'accroissement le plus fort ayant été enregistré entre 1998 et 1999 puisqu'il a été d'environ 70 %.

11. Le nombre des participants a également augmenté, passant d'environ 360 en 1998 à plus d'un millier en 2002.

Tableau 1. Montants alloués et nombre de personnes ayant bénéficié d'une formation

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Montant (en dollars)	266 450	447 864	522 988	525 993	534 518	671 630
Participants	361	580	561	600	1 013	n.d.

12. La plupart des projets ont un caractère régional, c'est-à-dire qu'ils concernent plusieurs pays de la même région. En 2002, ils étaient au nombre de cinq.

13. Le Programme est financé à la fois par des ressources du budget ordinaire et des ressources extrabudgétaires. Les fonds prélevés sur le budget ordinaire servent à financer les effectifs (sept administrateurs et trois agents des services généraux). L'un des administrateurs se consacre exclusivement à l'initiative BIOTRADE, tandis que les autres se chargent, outre la coopération technique, de diverses activités, notamment sur le plan intergouvernemental. Les activités de coopération technique, à l'exclusion de celles relevant de BIOTRADE, représentent en moyenne un quart à un tiers du temps de travail des administrateurs.

14. En ce qui concerne le Programme, abstraction faite de BIOTRADE, 16 % de la totalité des ressources extrabudgétaires pour la période allant de 1998 à 2003 ont été alloués à des projets de pays. Pour ce programme, les projets de pays concernent les pays énumérés au tableau 2.

Tableau 2. Crédits alloués aux projets de pays

Pays	Montants
Inde	525 000
Viet Nam	116 650
Philippines	37 600
Haïti	30 000
Total	709 250

15. Pour cette partie du Programme, les activités de formation ne sont pas nombreuses. En 2002, un stage de cinq jours sur les modules élaborés dans le cadre du Programme s'est tenu au Bénin. Une formation a également été dispensée dans le cadre d'ateliers organisés par les commissions régionales et avec d'autres programmes de la CNUCED. En outre, les modules de formation peuvent être consultés sur le site Web, mais seuls les documents présentés sous forme de texte et les présentations PowerPoint sont disponibles. Il n'y a pas d'autre outil didactique sur le site et il n'est pas possible de faire des exercices ou de passer des examens en ligne.

16. En ce qui concerne BIOTRADE, tous les crédits (pour les projets qui ont débuté avant 2002) sont affectés au niveau des pays. BIOTRADE emploie un fonctionnaire, dont les émoluments sont imputés sur le budget ordinaire. Tous les autres crédits proviennent de sources extrabudgétaires.

COMMENT ASSURER ADÉQUATEMENT LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN MATIÈRE DE COMMERCE ET D'ENVIRONNEMENT

17. Jusqu'ici, on s'est essentiellement employé à renforcer les capacités institutionnelles ou l'assistance technique en se concentrant, la plupart du temps, sur une seule institution ou sur un petit nombre de personnes. On s'accorde désormais à penser que, pour que le renforcement des capacités produise l'effet recherché et soit viable, il faut mettre en place des systèmes ou des réseaux interinstitutions et transfrontières, avec un objectif commun. Cette démarche va dans le sens de l'évaluation annuelle pour 2002 de l'action de la CNUCED en la matière (TD/B/WP/155). Pour déterminer comment assurer adéquatement le renforcement des capacités, l'équipe a retenu, aux fins de la présente évaluation, les Lignes directrices de l'OCDE qui proposent six principes et approches pour faciliter le renforcement des capacités dans le domaine des échanges:

- a) Coordonner les efforts en matière de renforcement des capacités d'échanges;
- b) Veiller à ce que le renforcement des capacités d'échanges couvre un champ complet d'activités dont l'exécution devra être intégrée;

- c) Favoriser l'appropriation et la participation locales dans toutes les activités de coopération pour le développement dans le domaine des échanges;
- d) Concevoir et adopter des approches destinées à renforcer la viabilité;
- e) Renforcer les capacités des bailleurs dans le domaine des échanges;
- f) Engager des ressources financières et humaines plus importantes pour soutenir les efforts visant à mettre en place l'encadrement des politiques commerciales dans les pays en développement³.

L'équipe a retenu ces principes et approches comme points de référence.

ANALYSE ET CONCLUSIONS

A. Pertinence

18. La pertinence désigne la mesure dans laquelle une activité est conforme aux objectifs nationaux ou s'inscrit dans le cadre de ces objectifs. En règle générale, les pays en développement peuvent avoir des objectifs communs, mais les priorités fixées dans le cadre de ces objectifs peuvent varier d'un pays à l'autre. Les activités de coopération technique devraient donc être fonction de la demande et répondre aux besoins des bénéficiaires. Pour s'assurer de la pertinence des programmes, il faut établir des priorités aux niveaux national et régional, de préférence après consultation de toutes les parties prenantes.

19. Les ateliers et les séminaires sont les principales activités menées dans le cadre du Programme. Il ressort des entretiens et de l'enquête⁴ que les participants sont satisfaits de leur contenu. Toutefois, certains d'entre eux considèrent que le lien entre les ateliers et leurs activités immédiates est ténu, en particulier en ce qui concerne les points sur lesquels ils peuvent effectivement assurer un suivi, une fois la réunion achevée. Ce n'est que dans le cas où un pays ou un participant donné avait de toute évidence ou de toute urgence besoin de prendre des mesures - par exemple, en relation avec les points du programme de travail de l'après-Doha tel que défini aux paragraphes 31, 33 et 51 de la Déclaration de Doha - qu'un suivi a été assuré.

20. Les participants estiment que les activités sont adaptées aux besoins, mais le fait que la plupart d'entre eux ne puissent guère en assurer le suivi limite l'impact du Programme. La CNUCED a établi des procédures pour l'organisation d'ateliers (voir l'annexe 1 du Programme de coopération technique). Pour faire en sorte que les programmes soient toujours adaptés aux besoins des participants, elle devrait procéder à une évaluation participative et approfondie des besoins, recenser les déficits de capacité, trouver le moyen de mieux cibler l'aide, et veiller à ce que les participants puissent bénéficier d'un certain suivi.

³ OCDE: «Lignes directrices du CAD sur le renforcement des capacités dans le domaine des échanges et la nouvelle donne mondiale», réunion de haut niveau, 25 et 26 avril 2001, (DCD/DAC(2001)5/FINAL).

⁴ L'enquête est présentée dans l'annexe (Supporting Documentation, UNCTAD/EDM/MISC/2003/33).

21. Les travaux de recherche menés par la CNUCED consistent, pour une très grande part, à faire la synthèse des documents et des débats des ateliers. La CNUCED fait souvent appel à des chercheurs ou à des instituts de recherche locaux pour établir des documents et d'autres supports destinés aux ateliers. Ces documents - qui sont la propriété de la CNUCED - sont ensuite souvent utilisés dans des publications de la CNUCED et affichés sur le site Web du programme. Il existe relativement peu de publications de la CNUCED relatives au programme pour lesquelles des chercheurs de pays partenaires ont effectivement pris l'initiative.

B. Impact

22. L'expérience acquise au cours des diverses évaluations montre qu'il est toujours difficile de mesurer l'impact, principalement en raison du manque de données. L'équipe a compilé les informations reçues d'un certain nombre de sources différentes, dont elle s'est servie pour évaluer l'impact.

23. Il ressort clairement des entretiens sur le terrain et de l'enquête que les *activités ont eu un certain impact*. Les réponses font apparaître que plus de 60 % des personnes interrogées s'accordent à reconnaître que les activités ont permis à leur institution d'être plus performante⁵. En outre, 47 % des participants conviennent que le Programme a un impact tangible aux niveaux national et régional. Toutefois, il y a toujours un groupe important qui estime que les activités ne répondent pas aux attentes (11 %)⁶ ou n'ont pas l'impact qu'elles devraient avoir sur leur institution ou leur pays (17 %).

24. L'équipe estime que les programmes vont dans le sens de la *sensibilisation*. Les bénéficiaires signalent que le Programme répond effectivement à ce besoin. Cependant, l'équipe a constaté que la CNUCED n'est que l'une des nombreuses organisations qui aident à la sensibilisation. Il est toujours difficile de mettre en évidence l'impact de l'action menée par la CNUCED par rapport à celle d'autres organisations. Étant donné le nombre élevé d'organisations qui s'intéressent au commerce et à l'environnement, il importe que la CNUCED conserve un rôle clair et spécifique.

25. L'impact des ateliers varie d'un pays visité à l'autre. Il est fort lorsque le pays est doté d'un cadre institutionnel adéquat susceptible de faire siens les résultats (généralement un organisme de gestion de l'environnement ou une instance consultative nationale). L'impact est également tangible lorsque l'activité coïncide de par son objet avec une action immédiate menée au niveau national et se déroule au même moment. Enfin, l'impact est très important lorsqu'il existe une relation étroite entre le pays bénéficiaire et les effectifs de base du programme. Les bénéficiaires considèrent que les liens entre le Programme et les parties prenantes pouvaient être renforcés, particulièrement en ce qui concerne l'accès à l'information autre que celle affichée sur le site Web.

⁵ Réponses 1 («d'accord») ou 2 («plutôt d'accord»). Pour plus de précision, voir l'annexe (Supporting Documentation, UNCTAD/EDM/MISC/2003/33).

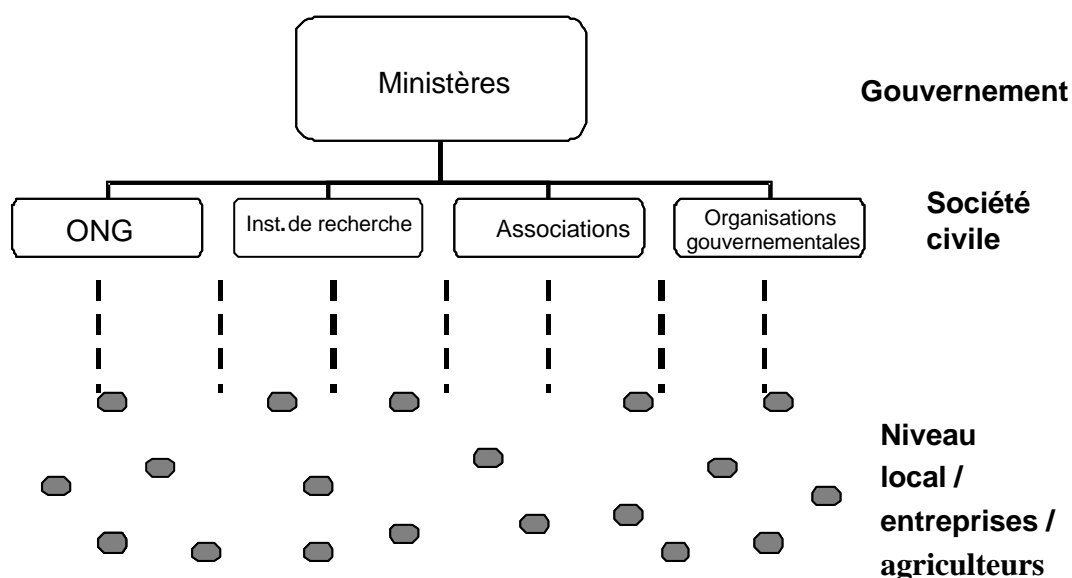
⁶ Les pourcentages entre parenthèses correspondent aux réponses au questionnaire.

26. *L'action menée au niveau local n'est pas aussi efficace que prévue. Le Programme a essentiellement pour objet de «faciliter et de renforcer» le commerce. Il doit donc s'adresser à trois groupes différents: l'État et les administrations publiques, la société civile, et les entreprises et producteurs au niveau local. Selon les enquêtés, plus on se rapproche du niveau local, moins le Programme a d'impact. En revanche, les contacts avec la société civile (ONG et autres associations) ont tendance à s'améliorer.*

27. Les enquêtés ont, au cours des entretiens, indiqué que le premier contact établi par la CNUCED avec un pays se situe, en règle générale, au niveau gouvernemental (souvent, le Ministère du commerce ou celui de l'environnement) (voir la figure 1). La coopération se développe ensuite dans le pays partenaire et associe d'autres partenaires aux activités de renforcement des capacités. D'ordinaire, les gouvernements partenaires font appel à des ONG spécialisées ainsi qu'à des instituts de recherche et autres pour obtenir conseils et assistance. Cette deuxième étape est importante car, compte tenu de l'importance des mouvements de personnel dans les ministères, il existe un risque de manque de continuité ou de défaut de mémoire institutionnelle, ce qui entrave le renforcement des capacités. Il semble que le milieu associatif dispose alors des contacts nécessaires pour relayer l'information au niveau local.

28. Les activités menées dans le cadre du Programme peuvent être scindées en deux: premièrement, celles en rapport direct avec les négociations de l'OMC auxquelles participent généralement les ministères, ainsi que la société civile à certains égards, mais rarement la branche professionnelle concernée. Deuxièmement, celles qui ne sont pas en rapport avec les négociations, par exemple les travaux en cours concernant les nouvelles réglementations des importations vers certains marchés. Ces nouvelles réglementations peuvent se fonder sur les règles de l'OMC, mais leur mise en œuvre ne fait pas l'objet d'une négociation en soi. Or, bien que la réglementation de l'accès aux marchés ait généralement des répercussions sur la branche concernée, dans bien des cas, les ministères des pays visés n'en sont pas conscients. Il y a donc un risque de voir des entreprises exclues du marché lors de la mise en œuvre de ces réglementations. Il n'existe, dans de tels cas, aucun dispositif établi susceptible d'assurer le renforcement des capacités dans les pays concernés.

Figure 1. Liens entre les partenaires avec lesquels une action doit être menée au niveau local



C. Viabilité

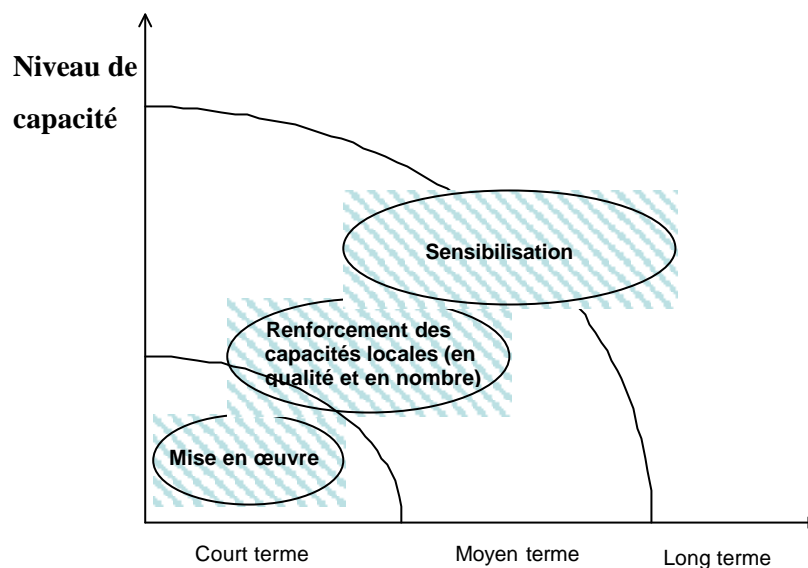
29. Une activité est viable lorsque les bénéficiaires peuvent tirer parti de ses effets pratiquement sans aide, une fois que le soutien de base a cessé. Pour que cela soit le cas, il faut que les importantes conditions ci-après soient remplies:

- Repérer les déficits de capacité et y remédier au préalable;
- Évaluer et confirmer la viabilité financière du projet une fois l'activité en question terminée;
- Institutionnaliser les connaissances résultant de l'activité;
- Faire en sorte que toutes les parties prenantes participent aux activités.

30. Comme indiqué ci-dessus, les activités menées dans le cadre du Programme sont axées sur la sensibilisation, qui est le plus souvent une activité pilote et constitue, à ce titre, une première étape dans l'établissement d'un partenariat pour le renforcement des capacités. La sensibilisation n'est donc ni efficace à long terme, ni suffisante pour renforcer les capacités. Toute activité de sensibilisation doit être suivie d'activités qui renforcent les capacités locales, tant en qualité qu'en nombre, l'objectif étant d'établir des systèmes fonctionnels.

31. L'équipe a constaté que les réunions et ateliers organisés dans le cadre du Programme durent généralement un ou deux jours. Sur les 18 activités mises en œuvre dans le cadre du Programme et par l'équipe spéciale chargée du renforcement des potentiels dans le domaine du commerce, de l'environnement et du développement en 2002, 12 ont duré deux jours au maximum, 5 se sont déroulées sur trois jours, et une seule a duré plus de trois jours. Parmi elles, 12 visaient essentiellement le renforcement des capacités, dont 4 consacrées à la planification et à l'évaluation des besoins. Ces activités font souvent partie de projets sur le long terme; toutefois, globalement, l'impact du Programme ne sera durable que si elles font l'objet d'un suivi, car, en elles-mêmes, elles ne durent pas assez longtemps et elles ne couvrent pas les trois étapes du renforcement des capacités. Comme le montre la figure 2, le renforcement des capacités dans le temps comporte des étapes différentes.

Figure 2. Les trois étapes du renforcement des capacités



L'équipe estime que le renforcement des capacités doit comporter trois étapes:

- Première étape: la sensibilisation;
- Deuxième étape: la coopération, qui renforce l'implication et favorise la participation sans exclusive. Ce processus contribue à renforcer les capacités à la fois en qualité et en nombre;
- Troisième étape: la mise en œuvre de ce qui a été appris. À ce stade, il faut espérer que les bénéficiaires sont devenus suffisamment autonomes pour poursuivre d'eux-mêmes sur leur lancée, sans avoir besoin d'une aide extérieure.

L'enquête devait déterminer à quelle étape se situaient les personnes interrogées. Or les résultats ainsi obtenus sont plus mitigés que ceux ressortant des entretiens. Ainsi, 55 % des enquêtés estiment que les activités de la CNUCED sont viables, et seulement 4 % sont d'un avis contraire. Par ailleurs, 55 % des enquêtés estiment que le volet commerce et développement sera développé par leurs propres institutions et leur propre pays, indépendamment de l'action menée par la CNUCED, tandis que 25 % sont de l'avis contraire.

32. L'équipe a également constaté que l'on ne fait pas suffisamment appel aux chercheurs locaux. Même dans les grands pays dans lesquels le Programme déploie un plus grand nombre d'activités – relativement parlant – il n'est généralement fait appel aux institutions locales qu'une seule fois et celles-ci ne sont pas associées à une mise en réseau plus poussée ni à d'autres efforts visant à renforcer les capacités humaines ou institutionnelles. Après Doha, aussi bien les pays que des organisations dont la CNUCED, se sont efforcés de créer des réseaux plus structurés. Le recours aux chercheurs locaux devrait donc faire davantage partie intégrante de la coopération entre le Programme et les institutions nationales.

D. Efficience

33. Plusieurs personnes interrogées ont indiqué avoir constaté avec étonnement que la qualité des services fournis au titre du Programme variait grandement, en fonction de la personne avec laquelle ils avaient eu affaire au départ. Bien qu'il soit normal que, dans toute organisation, de bonnes relations de travail s'instaurent avec les clients et les interlocuteurs, l'équipe a été surprise par le nombre de personnes interrogées qui ont senti le besoin de formuler des observations à ce sujet. Il est difficile de recommander des mesures spécifiques, mais il semble important de trouver le moyen de mieux être à l'écoute du client.

34. Les bénéficiaires comme les bailleurs ont indiqué également qu'ils avaient éprouvé des *difficultés à obtenir des informations sur le Programme*. La plupart d'entre eux signalent que, pour la majorité de leurs demandes de renseignements, il leur avait été conseillé de consulter le site Web. Certes, celui-ci donne une bonne vue d'ensemble des réunions, des documents de réunion et d'autres supports d'information et documents relatifs au Programme et il aurait été récemment perfectionné. Mais de nombreuses personnes interrogées estiment toujours qu'il est difficile d'accéder aux informations dont elles ont besoin, en particulier des informations détaillées sur les projets, les perspectives d'avenir, les possibilités de financement et la stratégie. Le site Web ne devrait être qu'un élément de la stratégie de communication du Programme. Il importe de faire en sorte que tous les pays puissent avoir accès aux informations relatives aux activités.

35. Le Programme comporte des activités qui visent différents aspects du commerce et de l'environnement. Cependant, il ne fournit pas aux pays en développement un ensemble uniforme et intégré de services. L'équipe a constaté, lors des entretiens, qu'*il faut structurer le Programme de manière à prendre en considération la chaîne de valeur dans son ensemble et non chaque secteur d'activité séparément*. Le concept de chaîne de valeur est un outil qui permet d'analyser les changements de valeur d'un produit depuis le stade de la matière première jusqu'à celui du consommateur final. Cela a des incidences positives sur l'efficience. Les mesures prises en rapport avec une partie des activités (par exemple, le commerce) sans tenir dûment compte des autres parties de la chaîne de valeur (par exemple, la production) risquent de ne pas avoir autant d'efficience. L'équipe a pris connaissance d'un exemple concret de ce phénomène, celui d'une activité destinée à favoriser les exportations, qui a donné en soi de bons résultats, mais sans que l'on s'assure que la production suivrait. La production étant insuffisante, le pays exportateur n'a donc pas réussi à respecter ses engagements autant qu'on aurait pu l'espérer à l'issue de l'activité en question. Cette incapacité a provoqué la déception des importateurs et a compromis les perspectives d'exportation du pays concerné.

36. Le Programme a de nombreux partenaires de coopération, parmi lesquels, pour n'en citer que quelques-uns, le CCI, le PNUD, l'OMC et le PNUE et des organisations de la société civile, telles que la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM). D'autres organisations de la société civile ayant un intérêt et des compétences substantielles dans ce domaine sont également mentionnées comme partenaires de coopération⁷, mais elles ne coopèrent pas de manière substantielle au Programme. BIOTRADE coopère régulièrement

⁷ Par exemple, le Centre international de commerce et de développement durable (CICDD), le Third World Network, l'Institut international du développement durable (IIDD), le Consumer Unity and Trust Society (CUTS) et le Fonds mondial pour la nature (WWF).

avec des organisations telles que le secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et bien que cette coopération soit de faible intensité (participation à un petit nombre d'ateliers), elle est appréciée des partenaires de coopération et devrait s'étoffer. Dans l'ensemble, la coopération avec les principaux partenaires, notamment l'OMC et le PNUE, se déroule de manière concertée, et elle est intégrée au moyen d'activités et de programmes communs. La coopération avec le milieu associatif, en revanche, gagnerait à être mieux et plus systématiquement intégrée sur le plan stratégique.

E. Efficacité

37. En ce qui concerne l'efficacité, la question fondamentale est de savoir si l'objectif fixé pour le Programme a été atteint. Chaque programme devrait avoir un objectif précis, clair et définissable. Dans de nombreux cas, ce sont les activités exécutées dans le cadre de projets, et non pas des indicateurs fondés sur des objectifs, qui ont servi d'indicateurs de succès, raison pour laquelle il est difficile d'évaluer l'efficacité des programmes en fonction des objectifs fixés.

38. Pour donner un exemple, on citera le cas où les activités exécutées dans le cadre d'un projet – c'est-à-dire, généralement, le nombre de séminaires organisés et de documents publiés – sont utilisées comme indicateurs pour évaluer les résultats et la bonne exécution du projet. Les précédentes évaluations et les précédents rapports de la CNUCED ont mis en évidence cette lacune dans l'évolution des résultats. Les activités réalisées ne devraient pas être considérées comme critère ou instrument d'évaluation de l'efficacité. L'équipe a constaté que, pour les bénéficiaires, cette manière de faire est acceptable. Toutefois, nombre des personnes interviewées ou ayant répondu au questionnaire font état d'un manque de suivi. Ils sont nombreux (36 %) à ne pas avoir mis à profit par la suite les enseignements de l'atelier. Cela montre combien il importe de définir les indicateurs indépendamment des activités mais en fonction des objectifs et du suivi nécessaire.

39. L'enquête indique que les participants aux diverses activités établissent généralement un lien entre l'efficacité et les attentes suscitées. Il est apparu clairement, lors des entretiens, que les participants jugeaient, pour la plupart, l'activité proprement dite satisfaisante, mais le suivi plutôt décevant. Les réponses au questionnaire ont fait apparaître un même résultat: 66 % des personnes interrogées déclarent que l'activité a répondu à leurs attentes, et 78 % indiquent qu'ils la recommanderaient à d'autres; on aurait pu s'attendre à un pourcentage plus encore élevé.

40. Pour ce qui est de l'initiative BIOTRADE, les réactions ont été positives et rien n'indique que le Programme n'ait pas atteint les objectifs fixés. Créé assez récemment, ce volet du Programme a été mis en œuvre à partir de 2002. Par conséquent, ses résultats et ses effets ne sont pas pleinement perceptibles. On citera, à titre d'exemple, la coopération avec une autre institution: les partenaires mettent en évidence les potentialités de l'initiative mais n'en est qu'à un stade préliminaire.

F. Questions diverses

41. Ce n'est que depuis peu que la prise en compte des sexospécificités est systématique dans le cadre du Programme et les incidences n'en sont pas encore perceptibles. Toutefois, l'équipe estime que les projets qui s'adressent uniquement aux femmes ne sont pas efficaces.

L'efficacité de l'action menée au niveau local est l'élément le plus important au regard de la condition des femmes. Dans les secteurs ciblés, les travailleurs sont souvent de sexe féminin, et, dans bien des cas, ces femmes se trouvent au bas de l'échelle. Ce seront donc elles qui auront le plus à gagner si les objectifs sont atteints, mais aussi elles qui seront le plus pénalisées s'il n'est pas tenu compte de leurs intérêts au niveau local.

42. L'équipe juge que le Programme ne met l'accent ni clairement ni suffisamment sur les PMA, cela n'est pas nécessairement un mal en soi, dans la mesure où l'on peut s'attendre à ce que ce soient des pays plus avancés qui tirent le meilleur parti du renforcement des capacités en matière de commerce et d'environnement. L'équipe s'inquiète cependant du manque occasionnel de planification du choix des pays. Par exemple, un nombre relativement important d'activités ont été menées en Inde et, dans une certaine mesure, au Viet Nam; en Afrique, en revanche, les activités menées sont moins nombreuses. L'équipe a constaté que le choix des pays repose sur des considérations individuelles et non stratégiques (organisationnelles).

RECOMMANDATIONS

a) *Organisation*

Recommandation 1: Dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, il faudrait définir une vision à long terme et une stratégie en matière de coopération technique.

43. Globalement, le Programme *ne propose ni une vision à long terme ni une stratégie qui soient communes à l'ensemble des parties prenantes (CNUCED, bénéficiaires et bailleurs)*. La définition d'une stratégie permettrait de mettre en parallèle les attentes des bénéficiaires et ce qu'il est possible de réaliser dans le cadre du Programme en fonction de ressources déterminées. Le Programme comporte des activités qui ne constituent pas un ensemble intégré de services aux paramètres clairement définis et il se trouve, de ce fait, exposé aux pressions à la fois des bénéficiaires et des bailleurs. Ceci est particulièrement frappant pour ce qui est de son fonctionnement global.

Recommandation 2: Dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, il faudrait élaborer une stratégie de communication.

44. La communication est l'un des principaux points faibles du Programme. Il faudrait donc élaborer une *stratégie de communication*. Cela permettrait, dans une large mesure, que toute personne qui s'intéresse au Programme ait un même accès à l'information et aux ressources du Programme.

Recommandation 3: Dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, il faudrait établir des indicateurs d'évaluation de l'impact des projets.

45. Il faudrait établir des *indicateurs quantifiables* clairement définis permettant d'évaluer l'efficacité. L'élaboration de ce type d'indicateurs présente également d'autres avantages, notamment celui de réfléchir mûrement aux résultats escomptés et de mieux les appréhender. À l'heure actuelle, pour définir les objectifs, on emploie généralement des termes tels que «faciliter», «renforcer», «appuyer» et «aider». Les indicateurs de succès devraient être davantage axés sur les résultats escomptés.

Recommandation 4: Dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, il faudrait dispenser une formation interne pour valoriser les effectifs chargés de son exécution.

46. Il faudrait apporter des améliorations d'ordre organisationnel et, à cet effet, mieux cibler les modules de formation et faire en sorte que l'ensemble des effectifs puisse consulter facilement les manuels relatifs aux procédures administratives. Si ces manuels existent, de nombreux fonctionnaires indiquent qu'ils ont souvent des difficultés à se les procurer. À notre avis, ces améliorations auraient des effets immédiats sur l'administration et l'efficacité. Le Service devra également envisager d'assurer une formation interne pour s'efforcer d'accroître l'efficacité du groupe, l'objectif étant d'assurer à tous les clients un service de même qualité.

Recommandation 5: Dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, il faudrait veiller à mieux cibler les activités et à mieux sélectionner les participants aux ateliers.

47. Pour permettre à toutes les parties prenantes de rentabiliser au maximum le temps et les ressources consacrés aux activités, il faut faire en sorte que les participants tirent le meilleur parti des résultats et de l'impact du Programme et limitent au minimum le gaspillage de temps. Pour ce faire, il faut mettre davantage l'accent sur deux éléments, à savoir mieux cibler les activités et mieux sélectionner les participants aux ateliers.

b) Activités exécutées dans le cadre de projets

Recommandation 6: Dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, il faudrait améliorer le suivi des projets.

48. Il faut améliorer le suivi une fois les activités de sensibilisation achevées. Il existe, pour ce faire, deux possibilités:

- On pourrait envisager de mettre en œuvre, après les activités de sensibilisation, des projets relais clairement définis. Il faudrait pour cela que la CNUCED prévoit d'exécuter des activités différentes en mettant à profit sa grande expérience en matière d'organisation d'ateliers et d'activités de formation.
- La CNUCED pourrait décider de charger une autre organisation de poursuivre les activités de sensibilisation et de renforcement des capacités. Il faudrait pour cela intégrer les activités de suivi dans le Programme au stade de la planification. À l'heure actuelle, ces activités ne font souvent l'objet d'aucun suivi, ce qui provoque non seulement une frustration parmi les participants, mais est aussi contraire aux principes directeurs que l'équipe a exposés concernant les meilleures pratiques.

49. Un suivi plus étoffé et de faible coût, aura également des effets positifs à la fois sur les activités de sensibilisation et sur les activités menées ultérieurement (recours à des listes de publi-postage pour envoyer des mises à jour et des informations sur des questions considérées comme intéressantes). L'équipe estime que les activités de suivi seraient très utiles aux participants. Il devrait être également possible d'évaluer, au moyen d'enquêtes et à l'issue

de la formation, les progrès réalisés par les participants ou la manière dont ils mettent à profit les enseignements. Des renseignements permettant de les contacter ont été recueillis, mais ne sont pas exploités. Les dépenses supplémentaires à encourir ne concerneraient que l'analyse des réponses. Or, cela ne devrait pas revenir plus cher que l'analyse des questionnaires d'évaluation sous sa forme actuelle.

Recommandation 7: Dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, il faudrait attacher de l'importance à l'ensemble de la chaîne de valeur.

50. Lors de la préparation d'une activité, il faut clairement définir au préalable le rôle et l'apport du Programme en ce qui concerne l'ensemble de la chaîne de valeur. Cela se justifie particulièrement dans le cadre d'activités nationales ou dans celui d'activités régionales visant des secteurs aux caractéristiques et au niveau de développement similaires (par exemple, la possibilité d'exporter).

51. L'équipe a constaté qu'étant donné que les activités exécutées dans le cadre des programmes sont parfois fragmentées, on a tendance à mettre davantage l'accent sur l'un des éléments de la chaîne de valeur (par exemple, privilégier l'accès aux marchés par rapport à la production). Il est donc important que le Programme tienne compte de tous les liens de la chaîne de valeur, ce qui lui permettra, ou permettra à d'autres organisations compétentes, de remédier aux déséquilibres éventuels.

Recommandation 8: Dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, il faudrait renforcer l'action menée au niveau local.

52. *Il faudrait renforcer l'action menée au niveau local.* Les parties prenantes du pays concerné devraient trouver des circuits qui leur permettent, dans la pratique, de relayer, au niveau local, l'information concernant le renforcement des capacités (agriculteurs, entreprises, etc.). Les organismes qui sont en mesure de le faire doivent disposer d'un certain niveau de compétence technique et être implantés localement. Toutes les parties prenantes doivent déterminer le meilleur moyen de mener une action au niveau local à chaque étape du Programme.

Recommandation 9: Dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, il faudrait prévoir les moyens de transférer le projet après l'achèvement des activités.

53. Il est ressorti des entretiens et des réponses au questionnaire qu'un grand nombre d'activités se terminent brutalement, les participants n'ayant plus de contact officiel avec la CNUCED. Il serait utile pour tous les participants au Programme de savoir à quel moment la CNUCED entend transférer le projet à une autre institution ou à des autorités nationales. De la sorte, toutes les parties prenantes sauraient à quel moment les participants devraient être en mesure de poursuivre les activités sans aide, et un suivi adéquat pourrait être normalement envisagé à un stade préliminaire.

CONCLUSIONS

54. Le Programme a, de toute évidence, un impact sur les bénéficiaires et sa poursuite est donc justifiée. Toutefois, les résultats pourraient en être meilleurs.

55. Plus précisément, l'équipe a cerné – à la lumière des principes et des approches relatifs au renforcement adéquat des capacités commerciales exposés ci-dessus – les lacunes du Programme, comme suit: a) absence de suivi et trop large place faite à des activités de courte durée, au détriment de l'implication et de la participation des bénéficiaires; b) absence de vision sur le long terme et de stratégie et déficit de communication, au détriment de la coordination; c) portée limitée des activités, qui sont déterminées plutôt en fonction de la demande et des possibilités; d) non-viabilité de l'impact de certaines activités, imputable à l'inadéquation du suivi.

56. Pour y remédier, l'équipe a formulé ci-dessus différentes recommandations. Cependant, certaines d'entre elles sont plus importantes que d'autres et c'est sur celles-ci que porteront les principales conclusions:

Questions liées à l'organisation

- L'équipe recommande que, dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, on définisse une vision et une stratégie à long terme et on élabore une stratégie de communication pour assurer une bonne communication avec les bénéficiaires et les bailleurs actuels et potentiels.
- L'équipe recommande que, dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, on mette au point des indicateurs de résultats quantifiables.
- L'équipe recommande que, dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, on examine les besoins en matière de formation interne des effectifs.

Activités exécutées dans le cadre de projets

- L'équipe recommande que, dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, on détermine le suivi à assurer.
- L'équipe recommande que, dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, on attache de l'importance à la chaîne de valeur.
- L'équipe recommande que, dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, on renforce l'action menée au niveau local.
- L'équipe recommande que, dans le cadre du Programme sur le commerce, l'environnement et le développement, on prévoit les moyens de transférer le projet une fois les activités achevées.
