



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

Distr. générale  
15 juillet 2013  
Français  
Original: anglais

**Conseil du commerce et du développement**  
**Groupe de travail du cadre stratégique et du budget-programme**  
**Soixante-cinquième session**  
Genève, 2-4 septembre 2013  
Point 4 b) de l'ordre du jour provisoire

### **Évaluation externe du sous-programme 1 de la CNUCED: Mondialisation, interdépendance et développement, 2008-2012\***

#### *Résumé*

La cinquante-sixième réunion directive du Conseil du commerce et du développement a demandé une évaluation indépendante du sous-programme 1 de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) sur la mondialisation, l'interdépendance et le développement (SP1), en vue d'apprécier la pertinence, l'efficacité (y compris l'impact) et l'efficience des travaux accomplis au titre du mandat du sous-programme dans la période 2008-2012, et de proposer des améliorations s'il y a lieu. Cette évaluation a été menée de mars à juin 2013 et a consisté à examiner des documents, à conduire des enquêtes en ligne et à réaliser des entretiens avec les principales parties prenantes.

Globalement, en ce qui concerne l'utilité, l'évaluation montre que le SP1 a bien joué son rôle de cellule de réflexion sur la mondialisation et le développement pour le système des Nations Unies. Ses messages se sont diffusés dans les mécanismes intergouvernementaux onusiens, mais il demeure difficile d'en mesurer l'incidence sur les politiques de mondialisation. Pour ce qui est de l'efficience, l'évaluation indique que le SP1 a su tirer parti des effets de synergie entre ses trois principaux domaines de travail pour atteindre ses objectifs. En revanche, il est nécessaire de travailler à l'amélioration des synergies entre les divisions et entre les organisations. Le sous-programme produit une quantité remarquable de travaux de recherche avec des effectifs de personnel limités. Il fonctionne déjà avec le minimum des capacités nécessaires, et les coupes budgétaires à venir réduiront très certainement les performances du sous-programme. En matière d'efficacité, l'évaluation conclut que dans l'ensemble les travaux du SP1 étaient de grande qualité et appréciés des États membres. Toutefois, le SP1 n'a pas toujours été en mesure de toucher directement les États membres et de contribuer à la formation de consensus. Le cadre de gestion axée sur les résultats n'offre pas un bon plan de campagne pour

\* La présente évaluation a été faite par une équipe indépendante composée comme suit:  
M. Ralf Maurer, M<sup>me</sup> Mihoko Saito et M. Leulseged Tadesse Abebe.

acquérir plus d'efficacité. Les recommandations issues de l'évaluation consistent: a) à améliorer le cadre de gestion axée sur les résultats du sous-programme; b) à créer un programme de recherche intégré de la CNUCED sur le thème de la mondialisation centrée sur le développement; et c) à promouvoir le renforcement des capacités en vue d'une mondialisation centrée sur le développement dans le cadre de l'action de l'ONU en faveur du développement.

## Introduction

### A. L'évaluation: genèse et objectif

1. Le Conseil du commerce et du développement, à sa cinquante-sixième réunion directive, a demandé au secrétariat de la CNUCED de mener une évaluation indépendante de son sous-programme sur la mondialisation, l'interdépendance et le développement. Cette évaluation vise à fournir des informations pour la planification et la conduite des futurs travaux sur la mondialisation, l'interdépendance et le développement en vue de leur intégration dans le Plan-programme biennal de la CNUCED pour le prochain cycle de planification stratégique, et donc à permettre à la CNUCED de s'acquitter plus efficacement de son mandat. Elle constitue en outre un moyen pour le secrétariat de remplir son obligation de rendre des comptes aux États membres.

2. La présente évaluation a pour objectif de mesurer l'utilité, l'efficacité (y compris l'impact) et l'efficience des travaux entrepris au titre du mandat du sous-programme et de proposer des améliorations s'il y a lieu. Le cahier des charges pour cette évaluation est disponible dans les documents de référence sur lesquels s'appuie le présent rapport (voir TD/B/WP(65)/CRP.2, annexe III).

### B. Méthodologie

3. L'évaluation a été réalisée de mars à juin 2013 par un évaluateur principal assisté de deux délégués de la CNUCED agissant à titre individuel. Les constatations et les conclusions du présent rapport se fondent sur un examen approfondi de documents, sur des enquêtes en ligne et sur une vaste campagne d'entretiens avec un large éventail de parties prenantes, notamment des coordonnateurs régionaux, leurs homologues de l'ONU ou d'autres organisations multilatérales, des représentants de la société civile, de la presse et des universités et des fonctionnaires ou anciens fonctionnaires de la CNUCED. L'évaluation s'appuie sur un cadre d'analyse axé sur les résultats visant à établir un lien entre les politiques générales élaborées et le travail, les processus internes et les ressources de la CNUCED.

### C. Portée de l'évaluation

4. L'évaluation porte sur la période 2008-2012 et couvre donc l'application de l'Accord d'Accra issu de la douzième session de la Conférence, la première année du Mandat de Doha adopté à la treizième session, et les programmes biennaux correspondants. Il s'agit d'évaluer le sous-programme sur la mondialisation, l'interdépendance et le développement en se concentrant sur la partie du programme de travail de la Division de la mondialisation et des stratégies de développement qui vise directement l'objectif spécifique du sous-programme. En conséquence, le travail du Service des statistiques et de l'information sur le développement effectué pour le compte d'autres sous-programmes de la CNUCED et du système des Nations Unies dans son ensemble, et la plupart des activités de l'Institut virtuel et du Groupe de l'assistance au peuple palestinien (APPU) n'entraient pas dans le cadre de la présente évaluation. La mise en œuvre de la stratégie de la CNUCED pour l'égalité des sexes dans le sous-programme n'en est qu'à ses débuts et n'a donc pu être évaluée (voir TD/B/WP(65)/CRP.2).

## II. Sous-programme de la CNUCED sur la mondialisation, l'interdépendance et le développement

5. La CNUCED a pour objectif principal «d'aider les pays en développement, notamment les pays les moins avancés, et les économies en transition à s'intégrer de manière avantageuse dans l'économie mondiale<sup>1</sup>». Les cadres stratégiques biennaux<sup>2</sup> traduisent ce mandat général en le découpant en cinq sous-programmes spécialisés et étroitement liés: mondialisation, interdépendance et développement (SP1), investissements et entreprises (SP2), commerce international (SP3), technologie et logistique (SP4) et Afrique, pays les moins avancés et programmes spéciaux (SP5).

6. L'objectif précis du SP1 dans ce cadre général est de promouvoir, aux niveaux national, régional et international, des politiques et des stratégies économiques propices à une croissance soutenue, à un développement durable pour tous, au plein emploi et à un travail décent pour tous, et à l'élimination de la faim et de la pauvreté dans les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés.

7. La stratégie du SP1 s'appuie sur trois piliers – recherche et analyse, formation de consensus et coopération technique – et consiste:

a) À définir les besoins et mesures spécifiques qui découlent de l'interdépendance des politiques dans les secteurs du commerce, des finances, des investissements, de la technologie et de la macroéconomie, envisagée sous l'angle de ses incidences sur le développement;

b) À faire mieux comprendre la cohérence nécessaire des réglementations, pratiques et processus économiques internationaux, d'une part, et des politiques et stratégies de développement nationales, d'autre part;

c) À appuyer les efforts déployés par les pays en développement, en particulier les moins avancés, en vue d'élaborer des stratégies de développement adaptées aux défis de la mondialisation, en recourant notamment, depuis 2010, à la coopération économique entre pays en développement.

8. Les principales activités opérationnelles visant à atteindre les objectifs du SP1, telles qu'elles sont définies dans les cadres stratégiques successifs, sont les suivantes:

a) Réalisation de travaux de recherche et d'analyse prospectifs et actualisés sur les politiques macroéconomiques et les politiques de développement et sur l'endettement et les finances, en tenant compte des textes issus des grandes conférences internationales;

b) Formulation de recommandations pratiques en vue de l'élaboration aux niveaux national, régional et international de stratégies de développement permettant d'exploiter les possibilités offertes par la mondialisation et d'en relever les défis;

c) Élargissement du consensus autour de politiques macroéconomiques et de politiques de développement adaptées aux conditions spécifiques des pays en développement;

d) Renforcement de capacités à l'appui de ces politiques, y compris mesures concernant les financements externes et la dette, qui s'est résumé à la formation et au renforcement des capacités en vue d'assurer une gestion efficace de la dette.

<sup>1</sup> A/63/6/Rev.1, par. 10.1.

<sup>2</sup> Cadres stratégiques biennaux pour les périodes 2008-2009 (A/61/6/Rev.1), 2010-2011 (A/63/6/Rev.1), 2012-2013 (A/65/6/Rev.1).

9. Le programme de travail du SP1, proposé dans le cadre stratégique de l'ONU, correspond à celui de la Division de la mondialisation et des stratégies de développement, qui est responsable au premier chef de la gestion du sous-programme. En tant que tel, il comprend les activités suivantes: exploitation du réseau mondial de groupes de réflexion sur le développement<sup>3</sup>; fourniture de services statistiques et d'information qui serviront d'outils aux décideurs et viendront appuyer l'exécution du programme de travail de la CNUCED; fourniture d'analyses de politique économique et d'une assistance technique au peuple palestinien; et réalisation de travaux de recherche et d'analyse portant sur les enjeux de développement de la coopération et de l'intégration Sud-Sud, y compris de la coopération triangulaire<sup>4</sup>.

### III. Constatations et conclusions

#### A. Permanence

10. La croissance économique des pays en développement repose, en grande partie, sur leur capacité de s'intégrer dans l'économie mondiale. Des politiques nationales et internationales sont nécessaires pour les aider à surmonter les difficultés structurelles et celles liées à l'asymétrie de l'information afin de satisfaire leurs ambitions de développement.

11. Le modèle institutionnel de la CNUCED est fondé sur un mécanisme intergouvernemental à participation universelle où sont débattues des questions concernant la mondialisation et l'interdépendance. L'utilité particulière de la CNUCED, et ce qui lui donne son caractère exceptionnel, vient du fait que cette instance intergouvernementale est dotée d'un outil analytique spécialisé, axé sur la mondialisation et le développement, et qu'elle conseille les États membres sur diverses possibilités d'action en vue de faire en sorte que la mondialisation soit mieux compatible avec les efforts de développement des pays. La supervision du programme de la CNUCED par le Conseil du commerce et du développement garantit l'impartialité nécessaire pour obtenir l'attention et le respect de l'ensemble des parties et assure la légitimité des conseils donnés aux décideurs politiques aux niveaux mondial et national.

12. L'équipe d'évaluation a noté que le mandat particulier donné par l'Assemblée générale des Nations Unies, qui appelle à un traitement intégré des questions de mondialisation et de développement liées aux domaines du commerce, du financement, de l'investissement et de la technologie, est ce qui fait l'originalité de la CNUCED. Si les détails de ce mandat ont évolué entre la résolution de l'Assemblée générale de 1964 qui a créé la CNUCED et la session la plus récente de la Conférence, la dynamique d'intégration tous azimuts qui est celle de l'organisation reste l'élément décisif de son apport de valeur ajoutée<sup>5</sup>.

13. Il est devenu plus difficile aujourd'hui de parvenir à une conception commune du mandat de la CNUCED, plus particulièrement en ce qui concerne les travaux et les résultats du sous-programme. Des divergences de vues sur le rôle de la CNUCED sont apparues au premier plan à la treizième session. La crise du mécanisme intergouvernemental, imputable en majeure partie aux disparités d'intérêts économiques, a été désignée comme étant une cause profonde des mauvais résultats de l'organisation car elle affaiblit la pertinence et l'impact du volet formation de consensus de son programme. Une participation médiocre et réticente aux réunions a également nui au mécanisme intergouvernemental et compromis le pouvoir d'influence de l'organisation. Des débats répétitifs allant parfois jusqu'à

<sup>3</sup> A/63/6/Rev.1.

<sup>4</sup> A/65/6/Rev.1.

<sup>5</sup> A/RES/66/185.

la controverse ont diminué les attentes concernant l'issue d'un processus difficile de formation de consensus<sup>6</sup>.

14. La création de valeur apportée par la CNUCED repose sur trois piliers, la recherche et l'analyse constituant le fondement des volets de formation de consensus et coopération technique<sup>7</sup>. Pour cette raison, la CNUCED, et en particulier son sous-programme 1, sont considérés par beaucoup comme un centre de réflexion<sup>8</sup> mettant ses connaissances en œuvre afin de définir des orientations pour les possibilités d'action, d'en faire la promotion et de donner des conseils à leur sujet, en vue d'aider les pays en développement à élaborer leurs politiques. La recherche et l'analyse fondées sur le suivi de la conjoncture économique mondiale et la détection de tendances de long terme dans l'optique du développement ont contribué à faire mieux comprendre la mondialisation et à alerter les États membres sur ses grands enjeux. Des recommandations en matière de politique générale, élaborées à partir des analyses, ont pu être mises au point à l'intention des décideurs aux niveaux mondial et national. Ces recommandations offrent aux décideurs la possibilité d'ajuster finement l'impact sur le développement de leurs politiques touchant le commerce, les finances, les investissements et la technologie. Des mesures de renforcement des capacités avaient pour objectif d'accompagner les pays en développement dans la mise en œuvre de ces politiques.

15. Une approche globale de la mondialisation mêlant commerce et questions connexes est la caractéristique de la CNUCED. Ce point de vue particulier la distingue des autres organismes multilatéraux qui s'occupent de l'économie mondiale. Le *Rapport sur le commerce et le développement*, lancé en 1981, est devenu la voie de diffusion principale des messages de l'organisation. En marge de ce rapport, le sous-programme a contribué à des activités de services consultatifs auprès du Groupe des 20 et du Groupe des 24, à l'élaboration de rapports traitant de sujets particuliers (rapport annuel du Secrétaire général sur la viabilité de la dette extérieure et le développement) et à la création de canaux de diffusion spéciaux (réunions d'experts)<sup>9</sup>.

16. La portée générale des analyses du sous-programme a permis à la CNUCED de dégager à l'intention des pays en développement les tendances naissantes dans la conjoncture économique mondiale. Le sous-programme s'est employé à appliquer un modèle économique différent, mettant en garde contre l'excès d'optimisme des marchés et privilégiant le rôle de l'État développementaliste.

17. Ce discours novateur a pu parfois passer pour de la provocation. Pourtant, il stimule la réflexion en remettant en question les idées reçues. Il a permis à la CNUCED de se faire des alliés dans le groupe des pays en développement, mais il s'est heurté à l'opposition des pays développés dont la politique menée dans le cadre de l'économie mondiale était critiquée. Tout en adoptant des positions non conformistes, la CNUCED a assuré à ses recherches et analyses sur la mondialisation et l'interdépendance une assise solide.

18. Les recommandations de politique générale issues des recherches de la CNUCED ne visent pas à régler les problèmes spécifiques de chaque pays étant donné qu'il n'existe pas de solution passe-partout qui puisse répondre à la diversité des situations nationales. Pour certains États membres, ces recherches paraissaient abstraites, manquaient de pragmatisme et ne tenaient pas assez compte de l'expérience des pays: elles se focalisaient sur les variables macroéconomiques et les recommandations portaient aussi sur la macroéconomie. Il revenait aux pays d'adapter ces conseils d'ordre général à leur propre situation.

---

<sup>6</sup> UNCTAD/OSG/2006/1, par. 51 et suiv.

<sup>7</sup> JIU 2012, par. 45.

<sup>8</sup> Voir UNCTAD/OSG/2006/1, par. 23.

<sup>9</sup> Question traitée séparément dans les sections suivantes.

19. Le sous-programme 1 de la CNUCED a dégagé les tendances de l'environnement macroéconomique mondial afin d'orienter les pays en développement dans l'action à mener. Cependant, la distance qui s'est creusée entre l'analyse des politiques macroéconomiques et d'autres sujets plus spécialisés s'est avérée être une faiblesse des recherches effectuées par la CNUCED. Elle a conduit à l'émergence d'identités distinctes au sein de la CNUCED, où chaque sous-programme/division mène ses propres recherches de manière indépendante et possède sa propre publication phare, ce qui aboutit parfois à un manque de coordination<sup>10</sup>, voire à des incohérences<sup>11</sup> dans les messages des uns et des autres. La confusion qui en est résultée a été considérée par certains comme affaiblissant le discours principal de la CNUCED. Les efforts déployés pour remédier à ces discordances en replaçant les recherches de la CNUCED dans un cadre mieux intégré n'ont pas encore porté leurs fruits.

20. Le sous-programme 1 a mené à bien ses recherches librement et dans un esprit d'indépendance intellectuelle. Il pouvait choisir sans contrainte les sujets à étudier en fonction de l'analyse des données de base<sup>12</sup>, des tendances de la conjoncture économique internationale et des débats du Conseil du commerce et du développement<sup>13</sup>. Le *Rapport sur le commerce et le développement* et les autres produits des recherches n'étant pas des textes négociés par les États membres, ils reflétaient uniquement les vues du secrétariat. Pourtant, il est arrivé que les idées développées dans le rapport sur l'architecture économique et financière mondiale aient déclenché une controverse au sein du Conseil.

21. Dans l'ensemble, les pays en développement ont apprécié le SP1 pour ses recherches sur les aspects systémiques et structurels de l'économie mondiale et pour la diffusion de données d'expérience, qui ont éclairé ces pays dans les grandes orientations de l'action à mener. La valeur des recherches et des analyses de la CNUCED et son rôle de cellule de réflexion sur la mondialisation, l'interdépendance et le développement sont largement reconnus par les États membres, qu'il s'agisse des pays développés ou des pays en développement.

22. Les recommandations de politique générale sur l'intégration durable des pays en développement dans l'économie mondiale interdépendante devaient être destinées aux instances nationales, régionales et mondiales. Sur la forme et sur le fond, le sous-programme sur la mondialisation, l'interdépendance et le développement s'est acquitté du mandat qui lui était confié.

23. La démarche de sensibilisation du sous-programme est principalement structurée autour du *Rapport sur le commerce et le développement*. Les aspects de la mondialisation relatifs à la dette sont traités à part dans le rapport sur la viabilité de la dette extérieure et le développement. Les recommandations de politique générale de la CNUCED devaient influencer l'élaboration des politiques aux niveaux national et mondial par le jeu de l'ensemble des mécanismes intergouvernementaux du système des Nations Unies. Ses recherches et ses analyses portant sur les enjeux de la mondialisation avaient pour vocation de contribuer à la formation d'un consensus général sur le développement socioéconomique mondial. Ces activités devaient ensuite être appuyées par les campagnes d'information menées par le système onusien dans les pays. Dans une certaine mesure, ce système fonctionne. La Deuxième Commission de l'ONU examine le *Rapport sur*

<sup>10</sup> Les évaluateurs estiment que la convergence est faible entre les sujets des principaux travaux de recherche publiés par les différentes divisions.

<sup>11</sup> On peut citer par exemple l'évaluation des effets des investissements étrangers directs sur le développement.

<sup>12</sup> Par exemple, la corrélation entre monnaies et produits de base sur les différents marchés.

<sup>13</sup> UNCTAD/GDS/2012/1, p. 63.

*le commerce et le développement*<sup>14</sup>, puis l'Assemblée générale adopte une résolution<sup>15</sup> d'après ses recommandations, appelant à une plus grande cohésion des systèmes mondiaux de soutien au développement et à une meilleure intégration des pays en développement dans l'économie mondiale.

24. Les recommandations de la CNUCED en matière de politiques de développement se reflètent de façon implicite dans les débats du Conseil économique et social consacrés au rapport annuel *Situation et perspectives de l'économie mondiale*, auquel la CNUCED apporte sa contribution<sup>16</sup>. Les vues de la CNUCED devaient donc apparaître dans les objectifs de développement économique et social des fonds, des programmes et institutions spécialisées des Nations Unies. Toutefois, un manque de clarté des mandats, qui se chevauchent parfois, et la complexité des canaux de diffusion affaiblissent les messages et la suite qui leur est donnée par les divers acteurs, en particulier pour ce qui est de la mise en avant du développement et pour la coopération au niveau national<sup>17</sup>.

25. Le SP1 a également diffusé les résultats de ses recherches par d'autres voies de communication, telles que le mécanisme du Groupe des 20 pour la coopération économique et financière dans le monde. De même, la CNUCED a aidé le Groupe des 24 à rendre ses politiques plus cohérentes et à tenir son rôle de porte-parole des pays en développement pour l'amélioration de la gouvernance économique mondiale. Les messages issus du *Rapport sur le commerce et le développement* ont été communiqués au public pour pouvoir éventuellement réapparaître dans l'élaboration des politiques.

26. Concernant le renforcement des capacités au niveau national, la CNUCED est désavantagée par rapport aux autres institutions, parce qu'elle ne dispose ni de personnel dans les pays, ni de grosses ressources affectées au subventionnement. Elle a répondu aux demandes des États membres par le biais des programmes opérationnels de l'ONU dans les pays, dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, qui leur est commun à toutes. De surcroît, la complexité de la coordination entre les organismes limite le traitement des problèmes de mondialisation, d'interdépendance et de développement.

27. Pour ce qui est des stratégies de développement macroéconomique, la CNUCED n'a pas de programme ordinaire de coopération technique dévolu au soutien des capacités de conception et d'exécution. Les services consultatifs, les conseils en matière de politique et l'appui technique fournis par le SP1 sont plutôt de l'ordre des recommandations que du renforcement des capacités. Les autres activités mobilisant des fonds de coopération technique, notamment dans le domaine de la dette, sont le prolongement des recherches et des analyses réalisées par le sous-programme, et permettent de se concentrer sur une région ou un pays particulier ou de diffuser plus largement les résultats des études<sup>18</sup>. Certains projets du Groupe de l'assistance au peuple palestinien font partie de cette catégorie. L'organisation a pu faire appel aux capacités d'analyse du SP1 pour soutenir des activités mondiales de formation et des réseaux universitaires par le biais de l'Institut virtuel et du cours au titre du paragraphe 166 du Plan d'action de Bangkok.

<sup>14</sup> Voir par exemple A/67/435/Add.1.

<sup>15</sup> Résolutions adoptées par l'Assemblée générale sur le commerce international et le développement (A/RES/67/196) et sur le système financier international et le développement (A/RES/67/197).

<sup>16</sup> Le SP1 a essentiellement contribué aux chapitres 1 et 2 portant respectivement sur les perspectives de l'économie mondiale et sur le commerce international, et le SP2 au chapitre sur le financement international du développement.

<sup>17</sup> Voir E/AC.51/2011/2, par. 52.

<sup>18</sup> Notamment travaux pour le Groupe des 24 et projet visant à promouvoir des prêts et des emprunts souverains responsables, d'un montant de 3,2 millions de dollars, financé par la Norvège.

28. Les cadres stratégiques récents ont réduit le mandat de coopération technique de la CNUCED en matière de mondialisation, d'interdépendance et de développement à la «formation et au renforcement des capacités pour une gestion efficace de la dette»; le Système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE) est pour l'essentiel l'activité principale au titre de cette coopération technique. Le SYGADE constitue l'un des principaux programmes de coopération technique; il associe l'installation et la mise à jour d'un progiciel d'enregistrement et de communication des données sur la dette dans les services d'administration de la dette et les banques centrales avec une formation, et peut donc être mis en œuvre à partir d'un centre mondial. Ce projet pourrait être mis en œuvre par d'autres institutions, mais la CNUCED a déjà acquis un avantage compétitif grâce à son savoir-faire et aux bons résultats obtenus sur le terrain. Les prorogations successives apportées au projet, avec mandats correspondants, confirment que ce service reste très demandé.

### Conclusions

29. La mondialisation est l'un des principaux moteurs de la croissance et du développement. Les temps sont donc propices à la CNUCED pour accroître son influence en aidant les pays en développement à s'intégrer durablement dans une économie mondialisée. Le sous-programme 1 a toujours fourni aux pays en développement des analyses des tendances et des perspectives mondiales. Il a offert aux pays des conseils sur les moyens d'agir dans la conjoncture économique mondiale et sur la manière de sensibiliser davantage les structures économiques mondiales aux préoccupations des pays en développement conformément à l'Accord d'Accra et au Mandat de Doha.

30. Son propre mécanisme intergouvernemental onusien étant paralysé par des débats interminables et difficiles, par des conflits de pouvoirs à propos de la gouvernance économique, et même touché par la crise du multilatéralisme, la CNUCED est mise à rude épreuve pour se faire entendre des décideurs. Le sous-programme lui-même, et plus particulièrement le *Rapport sur le commerce et le développement*, est devenu une pomme de discorde étant donné que ses analyses remettent en question l'ordre économique mondial. De fait, le consensus sur le champ d'application des travaux du sous-programme 1 s'est effrité.

31. Le maintien de l'utilité de la CNUCED et de son sous-programme 1 dans le processus de mondialisation durable dépend pour beaucoup de l'aptitude du SP1 à favoriser la formation de consensus. Le programme de recherche afférent au *Rapport sur le commerce et le développement* est la clef qui permettra de débloquer la situation. Le rapport doit contribuer à relancer le débat de fond sur la mondialisation et le développement dans le mécanisme intergouvernemental. À cette fin, il doit devenir plus intéressant pour l'ensemble des États membres. L'indépendance dont le sous-programme dispose pour ses travaux de recherche et la marge de manœuvre offerte par son mandat lui permettent d'adapter les résultats de ses recherches de manière à susciter davantage l'adhésion des pays.

32. Les recherches sur la mondialisation, l'interdépendance et le développement ont contribué à rendre plus cohérentes les politiques nationales et internationales. Le point de vue différent offert par le *Rapport sur le commerce et le développement* a permis aux pays de faire leur choix parmi un éventail de mesures politiques qui suivent une ligne de pensée économique contraire au discours dominant, et d'adopter ou non ces mesures. Un débat plus nuancé est nécessaire afin de soutenir l'élaboration de leurs politiques. L'accent qui a été mis récemment et vigoureusement sur l'architecture financière mondiale a occulté le point de vue des pays en développement.

33. Le sous-programme 1 a rempli son rôle de groupe de réflexion sur la mondialisation et le développement pour l'ensemble du système des Nations Unies. Ses messages se sont diffusés dans les mécanismes intergouvernementaux de l'ONU pour le développement

économique et social, mais en définitive leur influence réelle sur les politiques de mondialisation demeure incertaine.

## B. Efficience

34. La responsabilité fonctionnelle du SP1 est confiée à la Division de la mondialisation et des stratégies de développement. Cependant, sur le plan de la gestion du sous-programme, la Division apparaît comme un amas hétérogène, plusieurs de ses sections remplissant des fonctions à l'échelle de l'organisation qui sont utiles à tous les sous-programmes de la CNUCED et pas uniquement au SP1.

35. Le Service des politiques macroéconomiques et des politiques de développement (MDPB) constitue le point d'ancrage des travaux de la Division sur le sous-programme. Le Service de la dette et du financement du développement et le Groupe de la coopération et de l'intégration économiques entre pays en développement s'appuient sur des travaux du MDPB. Ces services et le Groupe se soutiennent réciproquement: l'équipe du Service de la dette et du financement du développement contribue à l'élaboration du *Rapport sur le commerce et le développement*, l'équipe du MDPB fournit des éléments pour le rapport sur la dette et le Groupe de la coopération et de l'intégration économiques entre pays en développement bénéficie de l'appui du MDPB. Le Groupe de l'assistance au peuple palestinien, l'Institut virtuel et le cours au titre du paragraphe 166 du Plan d'action de Bangkok s'appuient sur les informations disponibles dans la Division et la compétence de ses experts. L'Institut virtuel et le cours au titre du paragraphe 166 utilisent entre autres le *Rapport sur le commerce et le développement* comme matériel pédagogique et comptent des économistes du MDPB parmi leurs formateurs. En retour, le MDPB dispose pour ses recherches et analyses sur l'interdépendance d'un canal de diffusion auprès des universités, des instituts de recherche et des décideurs des pays en développement<sup>19</sup>.

36. Le programme de coopération technique du SYGADE profite des travaux de recherche sur les problèmes d'endettement. En échange, le SYGADE fournit au groupe de recherche du Service de la dette et du financement du développement des informations sur la dette des pays et alimente les travaux de recherche et d'analyse du Service. La conférence biennale sur la gestion de la dette est un bon exemple de cette synergie. Des entretiens avec l'équipe ont confirmé le bon équilibre entre le personnel affecté au programme SYGADE et celui qui est affecté à la recherche et à l'analyse. L'impact du SYGADE offre des externalités positives à l'ensemble du sous-programme.

37. Des activités relatives au sous-programme 1 existent dans d'autres divisions de la CNUCED, mais les synergies ne sont pas exploitées systématiquement car les divisions travaillent de façon tout à fait indépendante les unes des autres<sup>20</sup>. Les tentatives d'amélioration de la coordination entre les divisions n'ont guère resserré les liens de coopération. Les divisions se communiquent régulièrement les grandes lignes de leurs travaux, commentent les projets de documents et se tiennent informées de leurs activités respectives, mais la coordination est moindre pour ce qui est des publications. Les appels à contribution pour le *Rapport sur le commerce et le développement* n'engendrent souvent qu'une participation et des réactions plutôt passives, sans susciter d'engagement réel. La collaboration pour la recherche n'est pas mieux structurée au niveau opérationnel, là où elle compte vraiment. Par conséquent, les autres divisions ne sont pas vraiment impliquées dans l'élaboration effective du *Rapport sur le commerce et le développement*, y compris dans le choix des sujets.

<sup>19</sup> UNCTAD/WEB/OSG/2011/4.

<sup>20</sup> Les entretiens menés par l'équipe d'évaluation reflètent une tendance de collaboration très superficielle. Voir JIU/REP/2012/1, par. 96, 105 et suiv., et 164 et suiv.

38. Les recherches publiées dans le *Rapport sur le commerce et le développement* ne semblent pas avoir été utilisées efficacement dans les travaux des autres divisions. Un coup d'œil sur le thème de divers rapports phares montre qu'il n'y a guère d'enrichissement mutuel entre les thématiques abordées dans le *Rapport sur le commerce et le développement* et dans les autres rapports. Bien qu'un processus de vérification vise à s'assurer qu'il n'y a pas de message contradictoire ou d'incohérence entre les publications, il est arrivé que des idées différentes aient été exprimées, par exemple sur l'investissement étranger direct ou plus récemment sur les chaînes mondiales de valeur dans le *Rapport sur le commerce et le développement* et le *Rapport sur l'investissement dans le monde*. Plusieurs publications telles que le *Rapport sur l'investissement dans le monde* ou le *Rapport sur les pays les moins avancés* étant en concurrence pour obtenir l'attention du public, le *Rapport sur le commerce et le développement* n'est plus la seule publication phare de la CNUCED<sup>21</sup>. Il reste cependant le seul à relayer le message central de l'organisation sur la nécessité de traiter de façon intégrée les questions de la mondialisation, de l'interdépendance et du développement.

39. L'accent mis par le *Rapport sur le commerce et le développement* sur la macroéconomie limite la collaboration avec les autres divisions, qui s'occupent de problèmes particuliers. Ces dernières années, le choix des sujets a mis en relief les différences de niveau entre le Rapport et les travaux des autres divisions. Le *Rapport sur le commerce et le développement* est donc devenu de fait un pur produit du MDPB. Personne à la CNUCED, en dehors de la Division, n'a le sentiment d'être véritablement impliqué dans le Rapport. Le manque de cohérence entre les divisions laisse entrevoir une incertitude quant à la nature précise du sous-programme 1.

40. Une collaboration tirant partie de synergies existant par-delà les limites organisationnelles n'est pas chose facile du fait de l'étendue des mandats qui laisse beaucoup de place au chevauchement et à la redondance d'activités<sup>22</sup>. La CNUCED est l'une des quatre entités<sup>23</sup> du système des Nations Unies qui mènent des recherches et formulent des prévisions sur les tendances de l'économie mondiale. Sa collaboration avec le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU pour l'élaboration du rapport *Situation et perspectives économiques mondiales* s'est avérée complexe du fait de la nécessité de concilier des vues et des messages différents.

41. Concernant la dette et le financement du développement, ces entités ont réussi à définir leur rôle respectif de façon plus claire: la CNUCED se concentre sur les problèmes relatifs à la dette des pays en développement et à la collecte et l'enregistrement des données correspondantes, alors que la Banque mondiale et le FMI traitent les questions systémiques au niveau mondial et la gestion globale de la dette<sup>24</sup>. Dans la structure du Secrétariat de l'ONU, la CNUCED est le pôle qui s'occupe de la dette alors que le Département des affaires économiques et sociales coordonne les travaux sur le financement du développement.

42. Le sous-programme 1 de la CNUCED est en grande partie tributaire des autres organes des Nations Unies pour ce qui est de la coopération technique. Dépourvue d'une présence dans les pays, la CNUCED n'a que peu d'influence sur la façon dont les pays en développement incorporent les enjeux de la mondialisation dans leurs programmes de développement. En dépit des nombreux mécanismes de partenariat et de coordination auxquels elle est associée dans le cadre du système des Nations Unies, notamment

<sup>21</sup> <http://unctad.org/en/Pages/Publications.aspx>.

<sup>22</sup> E/AC.51/2011/2, para. 40 et suiv.

<sup>23</sup> Avec la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et le Département des affaires économiques et sociales et ses commissions régionales.

<sup>24</sup> Audit du SYGADE par le Bureau des services de contrôle interne, par. 25 (tâche n° AE2012/340/01, 19 décembre 2012).

le Groupe interinstitutions sur le commerce et les capacités productives du Conseil des chefs de secrétariat, qu'elle dirige, l'organisation a fort à faire pour obtenir qu'une plus grande importance soit accordée aux capacités en matière de mondialisation, d'interdépendance et de développement dans les programmes de l'ONU à l'échelon des pays<sup>25</sup>. Les larges mandats, l'inertie institutionnelle et les rivalités entre organes rendent difficile la coordination des capacités sur les questions de la mondialisation et du développement.

43. Le cadre des réalisations escomptées, tel qu'il est présenté dans le budget-programme biennal du Secrétariat de l'ONU, n'est pas à proprement parler le cadre du sous-programme 1 proprement dit. C'est plutôt un cadre pour la Division et les services et groupes qui la composent. Il énumère les réalisations escomptées de trois des quatre services de la Division (politiques macroéconomiques et politiques de développement, dette et financement du développement, statistiques du développement et recherche documentaire). Il n'est pas prévu de réalisation distincte pour le quatrième programme de travail, le plus récent (Groupe de la coopération économique et de l'intégration entre pays en développement), qui fait l'objet d'un simple indicateur de résultat dans l'ensemble des réalisations attendues du Service des politiques macroéconomiques et des politiques de développement. Le Groupe de l'assistance au peuple palestinien, qui fait partie du Service, conserve ses propres prévisions de réalisations.

44. Le cadre n'est pas un cadre logique type comprenant une hiérarchie d'activités et de résultats dont l'ensemble contribuerait à la réalisation de l'objectif du sous-programme. Les différentes réalisations escomptées sont en réalité des «mandats» impartis aux services et renvoyant à des passages de l'Accord d'Accra ou du Mandat de Doha et ont donc un caractère assez général. Elles n'établissent pas de lien spécifique entre la contribution des différents services et l'objectif du sous-programme global.

45. Les indicateurs de succès et les chiffres de résultat qui leur sont associés ne mesurent pas correctement les succès qu'ils sont censés évaluer. Ainsi, le nombre des États membres qui se déclarent satisfaits de la qualité du *Rapport sur le commerce et le développement* devant le Conseil du commerce et du développement et au cours d'autres réunions intergouvernementales n'est pas le meilleur indice de la qualité réelle du Rapport, et encore moins de l'impact des recherches et analyses de la CNUCED sur l'interdépendance. Il est difficile de trouver des indicateurs pertinents et mesurables au bon niveau d'agrégation. Le Service des politiques macroéconomiques et des politiques de développement utilise des données qualitatives pour compléter les indicateurs numériques demandés dans le plan-programme biennal.

46. La Division rend compte régulièrement de ses travaux dans le Système intégré de suivi (SIS), en fonction du cadre de planification de son plan-programme biennal. Il ressort des rapports du SIS que la Division fait du bon travail aussi bien dans l'exécution de son programme de travail ordinaire que dans ses activités de coopération technique car elle atteint généralement les objectifs quantitatifs fixés pour l'exercice biennal. À la fin de 2012, la Division était dans l'ensemble en passe d'atteindre les indicateurs visés pour l'exercice et par conséquent aussi, peut-on supposer l'objectif global du sous-programme 1. Le taux d'exécution pour les exercices 2008-2009 et 2010-2011 était de l'ordre de 90 % des prévisions et était donc proche de la moyenne de l'organisation.

---

<sup>25</sup> Dans les objectifs du Millénaire, les questions de mondialisation et de développement ont été dans une certaine mesure mises de côté bien qu'étant comprises dans l'objectif concernant la création d'un partenariat mondial pour le développement.

47. Néanmoins, le cadre stratégique ne soutient pas vraiment les activités de planification, de gestion, de contrôle et d'établissement de rapports du sous-programme<sup>26</sup>. Dans la mesure où le contrôle des résultats ne contribue pas à améliorer la gestion des productions, cette activité est considérée par le personnel comme le détournant inutilement de sa véritable tâche. Les indicateurs actuels ne rendent pas compte vraiment de l'utilité du travail sur la mondialisation, l'interdépendance et le développement pour modérer la réflexion intellectuelle et le discours sur les grandes orientations. Le cadre stratégique sert simplement d'outil pour rendre compte au Conseil des travaux du sous-programme (des Divisions). Il est examiné par le Groupe de travail du Conseil du commerce et du développement tous les deux ans. Cette information sur les réalisations ne peut pas être utilisée effectivement pour évaluer et améliorer l'orientation du programme pour l'exercice biennal suivant. La mesure des résultats du sous-programme est donc plus un exercice théorique qu'un outil pratique de planification et de gestion du travail<sup>27</sup>.

48. Dans la pratique, cela veut dire que les résultats du SP1 n'ont pas été gérés activement, en partie à cause de la difficulté de mesurer la contribution que les recherches et analyses de la CNUCED sur l'interdépendance peuvent apporter au programme concernant la mondialisation, l'interdépendance et le développement. La gestion se fait concrètement à l'échelon des services et des groupes sans lien puissant avec les objectifs des échelons plus élevés. Les plans de travail à l'échelon des services ne sont pas axés sur des cibles mais constituent une simple liste, essentiellement statique, d'activités qui témoigne du caractère purement formel de nombreuses tâches. À l'échelon des divisions, la gestion est fondée sur une délégation de pouvoirs assez poussée, qui donne aux services et aux groupes une grande autonomie dans leur travail.

49. L'orientation stratégique des travaux du SP1 a été officialisée dans les plans-programmes biennaux émanant du Conseil du commerce et du développement et de son Groupe de travail. Ces plans-programmes n'ont pas donné d'orientation spécifique au sous-programme de la CNUCED et ils n'ont guère évolué depuis 2008. Le Groupe de travail n'a pas donné beaucoup plus d'éléments d'orientation. L'absence de cohérence manifeste entre les objectifs du sous-programme et les réalisations n'est pas un sujet de préoccupation. Vu les lacunes de la gouvernance effective du sous-programme, le travail est essentiellement autogéré. Les groupes et les services dépendant du sous-programme appuient leurs travaux sur certains passages de l'Accord d'Accra ou du Mandat de Doha.

50. Pour ce qui est de contrôler les activités du SP1, la situation est tout aussi complexe. Le Groupe de travail évalue bien ces activités, mais dans les débats intergouvernementaux on se soucie souvent plus des intérêts de tel ou tel groupe que de faire une évaluation critique de l'ensemble des activités. Le contrôle du sous-programme repose essentiellement sur les auto-évaluations de la Division dans le système de gestion SIS, qui sont acceptées telles quelles. Le contrôle se complique du fait des difficultés rencontrées pour mesurer la contribution du sous-programme à l'élaboration d'une ligne de conduite aux échelons national, régional et international.

51. Le SP1 produit une quantité remarquable de recherches avec très peu de personnel. Entre 2008 et 2012, la recherche a produit, en sus du *Rapport sur le commerce et le développement* et du rapport sur la viabilité de la dette et le développement, 13 notes d'orientation<sup>28</sup>, 24 documents de travail<sup>29</sup>, 10 documents de travail pour le Groupe des 24 et d'autres documents de conférence de la CNUCED. Les contributions au processus intergouvernemental comprennent les documents annuels destinés au Conseil concernant

<sup>26</sup> JIU/REP/2012/1, par. 105 et suiv.

<sup>27</sup> JIU/REP/2012/1, par. 96 et 105 et suiv.

<sup>28</sup> <http://untad.org/en/Pages/Publications/Policy-Brief.aspx>.

<sup>29</sup> [http://unctad.org/en/pages/publications/Discussion-Papers-\(Series\).aspx](http://unctad.org/en/pages/publications/Discussion-Papers-(Series).aspx).

le *Rapport sur le commerce et le développement*, les contributions annuelles à la publication *Situation et perspectives de l'économie mondiale*, des documents de conférence pour les réunions d'Accra et de Doha et des rapports spéciaux à l'Assemblée générale. Le SP1 organise aussi des réunions intergouvernementales ou autres de la CNUCED et apporte sa contribution aux réunions annuelles du Conseil du commerce et du développement. Il fournit un appui technique à la Deuxième Commission de l'Assemblée générale de l'ONU et il a organisé plusieurs manifestations spéciales de l'Assemblée sur les questions d'endettement. Il a participé à de nombreux séminaires sur les questions macroéconomiques et la dette, et il a géré plusieurs projets de recherche et le programme SYGADE. Il a organisé des séminaires et des ateliers ou leur a fourni un appui technique, notamment à la conférence biennale de la CNUCED sur la gestion de la dette.

52. À la fin de 2012, la Division comptait 58 fonctionnaires émargeant au budget ordinaire, ce qui représente environ 15 % de l'effectif total de la CNUCED, dont 31 de la catégorie des administrateurs et 27 de la catégorie des services généraux. Vingt-huit personnes sont affectées à des postes extrabudgétaires de projet, toutes sauf une (du Groupe d'assistance au peuple palestinien) au titre du programme SYGADE et pour le projet relatif au financement responsable de la dette souveraine.

53. Le Service des politiques macroéconomiques et des politiques de développement (à l'exception du Groupe de l'assistance au peuple palestinien)<sup>30</sup>, qui compte 9 fonctionnaires de la catégorie des administrateurs, et le Service de la dette et du financement du développement (à l'exclusion du Programme SYGADE et du projet sur le financement de la dette souveraine), qui compte 5 fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et 2 des services généraux, émargeant au budget ordinaire, sont responsables chacun d'une grande publication qui exige des recherches mobilisant beaucoup de personnel et des analyses approfondies. Environ la moitié du travail du Service des politiques macroéconomiques et des politiques de développement concerne directement l'élaboration de cette publication. Le *Rapport sur le commerce et le développement* est établi par une petite équipe permanente de 6 ou 7 économistes avec un minimum d'apport extérieur émanant de consultants (équivalant à quelque six mois par an de travail d'administrateur), surtout pour les questions les plus spécialisées (experts des changements climatiques, du système international des changes et du système monétaire et experts asiatiques de l'inégalité).

54. La formule de la petite équipe occupée à élaborer un grand rapport tous les ans présente des inconvénients. Tous les membres de l'équipe sont mobilisés en permanence par la rédaction du rapport, sans pouvoir se relayer à tour de rôle. Les fonctionnaires font souvent des heures supplémentaires et les ressources sont sollicitées à l'extrême. Malgré la présence de ce personnel hautement qualifié et très motivé, le SP1 a du mal à soutenir la cadence de production avec ses ressources mises à rude épreuve. En dépit des efforts déployés pour maintenir la capacité de recherche et d'analyse, les réductions budgétaires, selon certaines informations, commencent à se répercuter sur le volume de la production et de la diffusion.

55. La comptabilité et l'information financières relatives au sous-programme sont fondées sur les budgets et dépenses des divisions. Les chiffres comprennent donc certains coûts qui ne concernent pas spécifiquement la réalisation des objectifs du sous-programme, alors que d'autres postes budgétaires pertinents n'y figurent pas. Moyennant cette réserve, le budget présenté sous forme de tableau (TD/B/WP(65)/CRP.2, annexe II) donne une idée

---

<sup>30</sup> Le Groupe de l'assistance au peuple palestinien comprend deux administrateurs qui consacrent environ 60 % de leur temps à des tâches de recherche et d'analyse. D'après une évaluation portant sur le Groupe, cet effectif est suffisant pour le programme de travail ordinaire (voir TD/B/58/6, par. 47).

générale de l'enveloppe financière qui est attribuée pour les travaux du sous-programme et de ses divisions.

56. Le cadre budgétaire comprend le programme SYGADE, qui est de loin la principale source (quelque 80 %) du financement extrabudgétaire du sous-programme, avec un montant de 7,3 millions de dollars par an. L'Institut virtuel et le Service de la dette et du financement du développement reçoivent chacun une contribution du Compte des Nations Unies pour le développement pour des projets venant à l'appui de leurs activités de base<sup>31</sup>. Différents projets, notamment concernant l'endettement, obtiennent des contributions de source extérieure au titre de la coopération technique. Ces contributions financent essentiellement une vulgarisation des recherches et des analyses, ce qui permet de mieux axer les travaux sur une région ou un pays, ou de diffuser ou promouvoir plus largement les résultats des analyses.

### Conclusions

57. Pour atteindre son objectif, le SP1 exploite les synergies qui existent entre les trois piliers de sa mission. Les synergies entre la recherche et l'analyse d'une part et la coopération technique d'autre part ont assez bien fonctionné dans le cadre limité de projets mondiaux allant jusqu'à l'échelon des pays. Le projet SYGADE a bénéficié du travail d'analyse de la dette effectué par le sous-programme, lequel travail a pu bénéficier directement de données d'expérience en matière de gestion de la dette et de l'accès aux services nationaux de la dette qui lui ont été utiles pour ses recherches.

58. En revanche, les synergies entre les divisions et au sein de l'organisation demandent à être améliorées. Les résultats de la recherche sur la mondialisation, l'interdépendance et le développement ne se sont pas répercutés systématiquement sur le travail de coopération technique des autres divisions, car les recherches macroéconomiques n'étaient pas liées de façon intrinsèque à leurs centres d'intérêt propres. Il s'est révélé très difficile de transposer la perspective de la mondialisation, de l'interdépendance et du développement dans l'activité de coopération technique du pilier développement de l'ONU à l'échelon des pays car le lien entre la CNUCED en tant que centre d'étude et de réflexion sur la mondialisation du système onusien et les activités de renforcement des capacités dans les pays n'était pas assez bien défini. L'aptitude des pays à faire de la mondialisation une force utile pour le développement aurait tout à gagner d'une intégration plus étroite.

59. Les avantages d'une intégration entre les travaux de recherche et d'analyse et les activités de formation de consensus sont compromis par l'insuffisance de l'engagement dans le processus intergouvernemental de la CNUCED. Les résultats de la recherche n'ont pas obtenu le degré d'attention qu'ils méritaient dans les débats, faute des synergies indispensables découlant de l'attribution à un processus intergouvernemental de ses propres moyens de recherche, qui était au cœur du modèle institutionnel de la CNUCED.

60. Le cadre stratégique n'est pas un outil de gestion approprié pour le sous-programme. La correction de ce défaut permettrait à celui-ci, avec ses maigres ressources, de devenir plus efficace dans son activité d'appui à la formation de consensus.

<sup>31</sup> Projets intitulés «Renforcement des capacités des universités des pays en développement à effectuer une analyse orientée vers l'action des défis mondiaux majeurs en matière de développement» et «Renforcement de la capacité de gestion actif-passif des services nationaux chargés de la gestion de la dette».

## C. Efficacité

61. Conformément à son Cadre stratégique, le SPI s'est attaché au premier chef à faire mieux comprendre l'environnement économique mondial et les choix de politique générale aux échelons national et international<sup>32</sup> et il s'est concentré sur la recherche et les analyses pouvant guider les pays en développement dans la définition de leurs politiques. Il a contribué à renforcer la cohérence entre la politique générale à l'échelle mondiale et les besoins du développement national, notamment en éclairant les processus de formation de consensus.

62. Le *Rapport sur le commerce et le développement* est largement apprécié par les États membres et par les médias car il rend compte de façon synthétique de l'environnement mondialisé. Il ressort d'enquêtes annuelles auprès des lecteurs que dans l'ensemble ceux-ci ont une opinion favorable des contributions de fond à la politique générale et des analyses présentées dans le rapport, encore qu'avec une opinion un peu moins favorable pour ses conclusions en matière de politique générale<sup>33</sup>. L'opinion des milieux universitaires, de la société civile et des médias concernant la recherche sur la mondialisation, l'interdépendance et le développement et le *Rapport sur le commerce et le développement*, telle qu'elle ressort de l'auto-évaluation de la Division, est généralement très bonne aussi. Une enquête plus limitée sur les qualités spécifiques du *Rapport sur le commerce et le développement* menée par l'équipe d'évaluation confirme la bonne opinion générale<sup>34</sup>.

63. Toutefois, il ressort clairement d'entretiens avec des représentants des États membres que peu d'entre eux lisent en fait la totalité du *Rapport sur le commerce et le développement*. La plupart se contentent de parcourir le résumé pour en extraire les points saillants et les messages importants. Pour certains pays, les thèses présentées dans le Rapport sont proches de la position de leur propre gouvernement; il est donc bien accueilli et utilisé à l'appui de l'action gouvernementale. D'autres ne partagent pas les idées exprimées dans le Rapport et s'abstiennent donc de faire des commentaires. De nombreux délégués ont fait valoir que c'était en grande partie par manque de temps, mais certains ont indiqué que la longueur et la complexité du Rapport, la difficulté d'appliquer les grandes recommandations macroéconomiques qu'il contenait, ainsi que l'absence de traitement spécifique de certaines questions ou de certains pays/régions étaient aussi un facteur qui dissuadait de lire le texte en détail. En revanche, les notes d'orientation ont amélioré la communication des messages découlant de la recherche sur la mondialisation, l'interdépendance et le développement et sont largement appréciées par les États membres et les médias.

64. Le débat au Conseil du commerce et du développement relatif au *Rapport sur le commerce et le développement* est très court, car peu de temps est prévu à cet effet par l'ordre du jour. En outre, les messages non conformistes véhiculés par le Rapport ont ravivé les désaccords existant entre les États membres.

<sup>32</sup> Cette action correspond à la réalisation escomptée A du Cadre stratégique pour le sous-programme, et à la réalisation B plus étroite concernant les politiques intéressant la dette et le financement du développement.

<sup>33</sup> Rapport sur l'enquête de lectorat concernant les principales publications de la CNUCED en 2011, fondée sur 110 réponses, et en 2012, fondée sur 48 réponses (TD/B/WP(61)/CRP.1, TD/B/WP(64)/CRP.1).

<sup>34</sup> Une enquête menée par l'équipe d'évaluation a confirmé le caractère d'actualité du Rapport et son utilité pour aider à comprendre les problèmes urgents posés par les questions macroéconomiques et les stratégies de développement dans le monde. Étant donné le petit nombre de réponses (32 dont 16 émanant des gouvernements), les résultats de l'enquête ne sont peut-être pas représentatifs de la diversité des opinions de l'ensemble des lecteurs du Rapport.

65. Le *Rapport sur le commerce et le développement* ne s'adresse pas au premier chef au grand public mais ses messages sont partagés par un large public. La discussion des questions soulevées par le Rapport dans les médias peut influencer l'opinion publique et en définitive s'infiltrer dans l'action des pouvoirs publics par le processus politique. Pour la presse, le message fort sur les mutations de l'économie mondiale et l'avertissement concernant les déséquilibres mondiaux qui ont abouti à la crise, émis par la CNUCED ces dernières années, étaient intéressants car ils exprimaient une opinion dissidente dans le débat sur la mondialisation. Pourtant, malgré des campagnes ciblées comprenant des conférences de presse et des notes d'information, les médias ne se sont pas toujours intéressés aux messages qui sont au cœur du rapport, car les préoccupations concrètes de tel ou tel pays avaient la priorité sur des considérations abstraites de politique générale.

66. La visibilité du *Rapport sur le commerce et le développement* et l'influence de ses messages de politique générale ont aussi à souffrir de la concurrence de rapports d'autres d'institutions multilatérales sollicitant elles aussi l'attention du public, désireuses d'influer sur la politique et ayant leur propre thèse sur le thème de la mondialisation et du développement.

67. Comme beaucoup d'autres organisations, la CNUCED n'a pas été en mesure d'évaluer l'utilisation qui est faite du *Rapport sur le commerce et le développement*, de sorte qu'on ne sait pas dans quelle mesure l'analyse et les messages du Rapport sont assimilés par les instances de décision nationales. Des entretiens avec des représentants des États membres ont révélé qu'il était difficile de mobiliser l'attention des pouvoirs publics et que le Rapport était utilisé de façon variable par les ministères en fonction de leurs intérêts et préoccupations respectifs.

68. En tant qu'institution centrale de l'ONU pour les questions d'endettement, la CNUCED et son sous-programme ont soulevé certains aspects de la viabilité de la dette dans la réflexion internationale. L'analyse et les recommandations du Rapport relatives à la viabilité de la dette extérieure et au développement sont examinées aux sessions annuelles de l'Assemblée générale de l'ONU. En 2012, une session extraordinaire de la Deuxième Commission de l'Assemblée a été consacrée aux enseignements tirés des crises de l'endettement et aux travaux en cours sur la restructuration de la dette souveraine et sur les mécanismes de règlement de la dette. Elle a fait intervenir toutes les parties prenantes, dont les institutions financières multilatérales.

69. Avec l'élaboration des principes relatifs aux prêts et aux emprunts souverains responsables, le SP1 vise à promouvoir un accord international («droit non contraignant») sur des normes qui permettraient d'empêcher un financement inconsidéré de la dette souveraine et en définitive contribuerait à la rendre plus supportable. Cette initiative est assez bien accueillie par les partenaires multilatéraux. Les principes ont été approuvés par 13 pays. S'ils sont respectés, ils contribueront à limiter la fréquence des crises d'endettement et à stimuler l'économie.

70. En tant qu'organisme central de l'ONU s'occupant de l'économie palestinienne, le Groupe de l'assistance au peuple palestinien publie tous les deux ans deux rapports de recherche/documents d'orientation et il contribue à la rédaction d'un certain nombre de rapports de l'ONU. Pour des raisons politiques, son pouvoir demeure limité lorsqu'il s'agit d'influencer les processus intergouvernementaux à l'échelle de la CNUCED. Le Groupe de la coopération économique et de l'intégration entre les pays en développement fait des analyses sur les relations Sud-Sud. Comme il a été créé en 2010, il est encore trop tôt pour en évaluer l'efficacité (TD/B/WP(65)/CRP.2, annexe I).

71. Les réunions d'experts pluriannuelles ont reçu un accueil mitigé. Pourtant, elles sont l'occasion de partager des connaissances et d'échanger des données d'expérience entre les experts nationaux et internationaux sur des questions nouvelles ou d'actualité. Les premières réunions gérées par le sous-programme ont bénéficié d'une bonne

participation des pays en développement et elles ont donné lieu à des délibérations intéressantes, mais aujourd'hui il est de plus en plus difficile d'obtenir une participation notable d'experts en poste dans les capitales. Le nombre de participants aux réunions d'experts organisées par le SP1 n'a cessé de diminuer<sup>35</sup>. Outre des contraintes pratiques, l'intérêt suscité par ces réunions a baissé en raison du manque de fonds pour financer la participation d'experts, du caractère quelque peu théorique des exposés de certains intervenants, du partage limité de données d'expérience concrètes des pays, et aussi d'un certain parti pris perçu dans le choix des intervenants.

72. Il ressort d'entretiens personnels que de nombreux pays apprécient l'information qui leur est présentée dans les réunions d'experts pour alimenter leur réflexion à l'échelle nationale. Ils chargent souvent leur délégation en poste à Genève de les représenter, même si elles ne sont pas toujours en mesure de suivre des discussions spécialisées. En revanche, de nombreux pays font simplement l'impasse sur les réunions d'experts ou n'y envoient que des stagiaires pour prendre des notes. Plusieurs réunions ne sont pas animées par un débat nourri. Il est donc nécessaire de revitaliser cette structure qui pourrait être utile.

73. Les services consultatifs du sous-programme 1 aux mécanismes internationaux de coordination des politiques ont préconisé un cadre global allant dans le sens des préoccupations des pays en développement dans la mondialisation. La cellule financière du Groupe des 20 a invité à plusieurs reprises l'organisation à fournir des services consultatifs sur la politique macroéconomique et la politique de développement, y compris sur l'emploi, la gouvernance économique mondiale et l'instabilité du prix des produits de base. Le personnel de la Division de la mondialisation et des stratégies de développement a été invité récemment à participer aux travaux du Groupe des 20 sur l'endettement. Le sous-programme 1 a pu ainsi alimenter la réflexion mondiale avec ses recherches et ses analyses. L'apport de la CNUCED est apprécié tout particulièrement par les pays en développement membres du Groupe en tant que deuxième avis parallèlement à l'opinion dominante du FMI, de la Banque mondiale et de l'Organisation de coopération et de développement économiques et en tant que voix parlant en faveur de la cohérence systémique dans les affaires internationales monétaires, financières et commerciales.

74. Entre 2008 et 2010, la CNUCED a été associée au Groupe intergouvernemental des 24 pour les questions relatives au système monétaire international et au développement. Elle a parrainé la rédaction de 10 mémoires universitaires et présenté au groupe technique ses travaux d'analyse sur le *Rapport sur le commerce et le développement* et sur la viabilité de la dette extérieure et le développement. Les échos reçus par la Division indiquent que ces contributions ont été appréciées pour soutenir la capacité d'analyse du Groupe des 24 et le pouvoir de négociation des pays en développement dans les discussions et négociations avec la Banque mondiale et le FMI.

75. Dans le cadre du réaménagement de la dette par le Club de Paris, le Service de la dette et du financement du développement a rédigé des rapports sur la situation économique et les perspectives des pays qui demandent un réaménagement de leur dette. En tant que partisan d'une dette viable, il a conseillé les pays, sur demande, dans la renégociation de leur dette publique au Club de Paris, notamment en analysant les conditions de rééchelonnement imposées par le Club. Entre 2009 et 2012, la CNUCED est intervenue dans 15 négociations de ce type.

---

<sup>35</sup> La réunion d'experts pluriannuelle sur la coopération internationale a accueilli 165 participants en 2009. La réunion qui lui a succédé en 2013, consacrée à la promotion de l'intégration économique et à la coopération, n'avait que 69 participants. Le nombre des pays représentés est tombé de 68 (2009) à 24 (2013).

76. Les conférences biennales sur la gestion de la dette réunissent des décideurs, des gestionnaires de dette et des dirigeants d'institutions financières internationales, d'organisations régionales, d'universités, de la société civile et du secteur privé pour discuter avec leurs homologues de différentes questions thématiques ayant trait à la dette. La huitième Conférence de la CNUCED sur la gestion de la dette, tenue à Genève en novembre 2011, a réuni environ 380 participants venus de 107 pays. La Conférence est appréciée en tant qu'instance permettant de partager des données d'expérience sur les stratégies et pratiques de gestion de la dette<sup>36</sup>.

77. En se servant du *Rapport sur le commerce et le développement* et des recherches du sous-programme 1 dans leur matériel de formation et leurs modules de cours, l'Institut virtuel et le cours au titre du paragraphe 166 diffusent les messages du rapport et du sous-programme auprès des professeurs d'université, des chercheurs et des cadres de niveau intermédiaire des ministères des finances, du plan du commerce et de l'investissement et des banques centrales. Les réseaux de l'Institut et du cours fournissent une structure d'appui pour étayer la perspective de la mondialisation et de l'interdépendance. L'impact de l'Institut virtuel et du cours au titre du paragraphe 166 sur la définition des politiques générales n'a pas été examiné par l'équipe d'évaluation.

78. Malgré la qualité des travaux produits par le sous-programme 1, il est difficile d'en déterminer l'impact direct. En particulier, il est malaisé d'évaluer dans quelle mesure et de quelle manière l'action de promotion des politiques de la CNUCED a influencé les priorités et les grandes orientations à l'échelle mondiale et à l'échelle nationale, car les pays ont la liberté de suivre ou non les conseils donnés pour leur politique économique.

79. En ce qui concerne la coopération technique du sous-programme 1, le programme SYGADE a alimenté pendant de nombreuses années la capacité de comptabilité et d'analyse de la dette des pays en développement. Le système de collecte de données et d'établissement de statistiques est utilisé dans 58 pays par 90 institutions qui s'occupent de gérer la dette; actuellement, des activités de renforcement des capacités sont en cours dans 35 pays. Le système SYGADE a été très apprécié par ses bénéficiaires et il a obtenu des ressources extrabudgétaires appréciables, d'environ 6 millions de dollars par an, dont 15 % de contributions de pays bénéficiaires financées par des prêts des institutions financières internationales<sup>37</sup>. Le système continue à recevoir une aide vigoureuse des donateurs<sup>38</sup>. Une évaluation séparée du programme SYGADE, amorcée en avril 2013, devrait exposer en détail ses réalisations en matière de renforcement des capacités.

80. Deux projets de renforcement des capacités établissent un lien entre les activités de recherche et les activités de conseil du Service de la dette et du financement du développement pour certains groupes de pays; ils sont financés par le Compte des Nations Unies pour le développement. Il s'agit des projets intitulés «Renforcement des capacités pour faire face aux conséquences financières des chocs extérieurs et de l'atténuation des changements climatiques grâce à de nouveaux instruments de gestion des risques» et «Renforcement de la capacité de gestion actif-passif des services nationaux chargés de la gestion de la dette». Ces projets feront l'objet lorsqu'ils seront achevés d'une évaluation externe qui donnera une image détaillée du travail accompli.

## Conclusions

81. Les multiples activités et produits du sous-programme 1 sont généralement d'une haute qualité et appréciés pour cette raison par les États membres. Cependant, par suite des contraintes de l'environnement général, le sous-programme n'a pas pu toujours se mettre

<sup>36</sup> Rapports du Service de la dette et du financement du développement.

<sup>37</sup> JIU/REP/2012/1, par. 61 et suiv.

<sup>38</sup> Déclaration des donateurs à la huitième Réunion du groupe consultatif du SYGADE, novembre 2011.

à la portée des pays et favoriser la formation de consensus dans le processus intergouvernemental. Le cadre de gestion fondé sur les résultats dans lequel le sous-programme fonctionne ne constitue pas une feuille de route satisfaisante pour améliorer l'efficacité.

82. Le SP1 a pu détecter les tensions et les déséquilibres du système économique mondial et les répercussions néfastes qu'ils peuvent avoir sur les pays en développement. Ses avertissements et ses recommandations de politique générale ont été, certes, entendus, mais n'ont pas toujours été suivis d'effet dans les pays. Néanmoins, les crises récentes qui ont fait apparaître les limites et les risques des marchés ont rapproché l'optique du sous-programme 1 de la pensée économique dominante. À la CNUCED, on a de plus en plus le sentiment que beaucoup de pays commencent à prendre plus au sérieux ses messages hétérodoxes.

83. Le potentiel de formation de consensus du SP1 n'est pas exploité à fond. Dans un mécanisme intergouvernemental rassemblant des intérêts divergents, les messages non conformistes du *Rapport sur le commerce et le développement* ne stimulent pas des débats de fond. Les réunions pluriannuelles d'experts qui devaient revigorer la machine intergouvernementale doivent être réactivées pour raviver l'intérêt des États membres.

84. Dans les limites de la valeur ajoutée qu'il apporte au renforcement des capacités, le SP1 a donné d'assez bons résultats. Le système SYGADE fait partie intégrante de la structure globale de gestion de la dette. Son efficacité a été confirmée en matière de renforcement des capacités. L'analyse de la viabilité de la dette pourrait ouvrir la voie à une contribution plus fructueuse au processus de formation de consensus.

85. Par l'examen théorique mené au cours de la présente évaluation et les entretiens auxquels elle a donné lieu, l'équipe d'évaluation a senti que la CNUCED avait perdu de son efficacité institutionnelle, mais pour des raisons qui ne sont pas très claires. Certains blâment les contraintes de ressources, d'autres imputent ce défaut à un manque d'orientation claire. L'équipe d'évaluation estime que pour donner plus d'efficacité au sous-programme, la CNUCED doit rester concentrée sur ses compétences de base. Il est évident que le sous-programme fonctionne déjà au minimum de la capacité nécessaire. Il faudrait se garder d'amputer encore cette capacité dans les circonstances actuelles car ce serait inévitablement compromettre l'efficacité du sous-programme.

#### IV. Recommandations

86. Mettre au point une approche judicieuse de gestion fondée sur les résultats pour guider les travaux du SP1. Cette approche doit s'enraciner dans un cadre logique structuré autour d'objectifs et de réalisations fonctionnels constituant un schéma directeur pour gérer ses activités et une structure en vue d'un dialogue de fond avec son organe de tutelle. Le Groupe de travail devrait revoir le cadre actuel des réalisations escomptées du sous-programme en mettant l'accent sur la qualité et l'utilité des résultats plutôt que sur leur adoption éventuelle, y compris dans les processus de leur examen. En vue de rendre plus cohérente la gestion opérationnelle du sous-programme, les questions de fond doivent faire partie intégrante des processus de gestion interdivisions.

87. Établir pour la CNUCED un programme intégré de recherche axé sur la mondialisation centrée sur le développement. Les études et les analyses sur les relations entre le commerce, la dette et le financement, l'investissement, la technologie et le développement durable exigent un programme de recherche qui intéresse tous les secteurs de la CNUCED et qui jette une passerelle entre les tendances macroéconomiques mondiales et les ajustements de politique microéconomique. L'élaboration et l'exécution du programme

de recherche commun pourraient être coordonnées par le comité directeur qui est envisagé ou par un groupe spécial de coordination/d'édition.

88. Le *Rapport sur le commerce et le développement* doit refléter ce rééquilibrage dans l'orientation de la recherche. À l'avenir, le Rapport pourrait comprendre deux parties:

*Suivi des tendances et des problèmes de l'environnement économique mondial*

a) Cette analyse pourrait être étendue aux phénomènes sous-jacents tels que l'instabilité et l'incertitude grandissantes des marchés, la persistance des crises, les changements de paradigme de développement ou la crise du multilatéralisme.

*Analyse comparative de l'influence du commerce et des questions connexes sur le développement durable, du point de vue des pays en développement*

b) Une recherche mieux articulée en profondeur serait précieuse pour surmonter les divisions internes de la CNUCED et créer un processus de travail interdivisions pour le *Rapport sur le commerce et le développement*.

c) Le champ d'étude intersectoriel du Rapport et le fait qu'il répondrait mieux aux préoccupations des États Membres aideraient le Rapport à devenir à nouveau la publication phare d'une CNUCED moins éclatée.

89. Renforcer la participation de la CNUCED aux travaux du futur programme de développement de l'ONU et ses liens institutionnels avec le reste du système des Nations Unies, afin d'améliorer le renforcement des capacités en vue d'une mondialisation axée sur le développement dans le pilier de développement de l'ONU. Le sous-programme 1 pourrait appuyer cette action en supervisant et en guidant l'ensemble des activités consacrées à la mondialisation axée sur le développement.

---