



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/43/627
22 septembre 1988
FRANCAIS
ORIGINAL : ESPAGNOL

Quarante-troisième session
Point 119 de l'ordre du jour
provisoire*

CORPS COMMUN D'INSPECTION

Evaluation à mi-parcours du projet RLA/86/002 d'appui aux
services extérieurs des pays d'Amérique latine

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de communiquer aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Evaluation à mi-parcours du projet RLA/86/002 d'appui aux services extérieurs des pays d'Amérique latine" (JIU/REP/88/4).

* A/43/150.

88-23111 1513R (F)

/...

107

Annexe

JIU/REP/88/4
Août 1988

EVALUATION A MI-PARCOURS DU PROJET RLA/86/002 D'APPUI AUX
SERVICES EXTERIEURS D'AMERIQUE LATINE

Rapport rédigé par
Enrique Ferrer-Vieyra
et
Norman Williams

Corps commun d'inspection

Table des matières

	<u>Pages</u>
I. INTRODUCTION	3
II. RECOMMANDATIONS	3
III. OBSERVATIONS RELATIVES A LA RECOMMANDATION I	4
IV. OBSERVATIONS RELATIVES A LA RECOMMANDATION II	6
V. OBSERVATIONS RELATIVES A LA RECOMMANDATION III	6
VI. OBSERVATIONS RELATIVES A LA RECOMMANDATION IV	7
VII. OBSERVATIONS RELATIVES A LA RECOMMANDATION V	8

Annexe : MONTANT ESTIMATIF DES DEPENSES

I. INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 42/218, l'Assemblée générale a invité le Corps commun d'inspection à réaliser un plus grand nombre d'évaluations spéciales de programmes et d'activités.

2. Le programme de travail adopté par le Corps commun en janvier 1988 prévoit l'évaluation à mi-parcours de l'un des projets régionaux les plus importants actuellement en cours d'exécution en Amérique latine - appui aux services extérieurs des pays de la région - qui est financé par le PNUD à hauteur de quelque 1,6 million de dollars (RLA/86/002).

3. Pour cette évaluation, les Inspecteurs ont notamment pris en considération le descriptif du projet, ses modalités d'exécution, les facteurs responsables des résultats obtenus et la relation apport-produits qui, dans ce cas précis, s'établit essentiellement en mettant en regard les apports de l'ONU, d'une part, et les réactions des gouvernements participants, de l'autre.

4. Après avoir étudié le descriptif du projet et d'autres documents pertinents, les Inspecteurs se sont rendus dans la plupart des pays participants ainsi qu'au siège de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), qui est l'agent d'exécution. Participent au projet les pays suivants : Pérou (1986), Equateur (1986), Costa Rica (1986); Honduras, Mexique, Uruguay, Chili, Bolivie, Panama, Nicaragua, Brésil, El Salvador, Guatemala, Paraguay, République dominicaine et Cuba (ceux-ci depuis 1987); et Argentine (1988).

5. Ces missions, ainsi que les entretiens que les Inspecteurs ont eus avec de hauts fonctionnaires des ministères des affaires étrangères et des participants aux séminaires en vue d'évaluer les effets du projet sur les activités desdits ministères, ont permis de déterminer dans quelle mesure les produits ont contribué à la réalisation des objectifs poursuivis, compte tenu des apports effectués. Les Inspecteurs ont établi que le projet, tel qu'il est actuellement exécuté, n'a que des effets mineurs, à court, moyen ou long terme, eu égard aux sommes déjà investies. Si l'on n'en modifie pas les modalités d'exécution, on risque d'avoir à faire face à de sérieux problèmes (voir à ce sujet les observations concernant le dernier paragraphe de la Recommandation I et la Recommandation II).

6. On trouvera ci-dessous les recommandations formulées par le Corps commun après inspection et évaluation du projet RLA/86/002.

II. RECOMMANDATIONS

I. Le Programme des Nations Unies pour le développement, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes et les gouvernements concernés devraient entreprendre immédiatement une révision du projet RLA/86/002 afin d'adapter les modalités de son exécution au mandat des commissions économiques régionales, tel que défini par l'Assemblée générale, notamment dans les résolutions 32/197, 2687 (XXV), 2688 (XXV), 33/202 et 34/206.

II. Lors de la révision du projet RLA/86/002, il convient d'envisager la possibilité et l'opportunité d'intensifier au maximum la participation des gouvernements concernés pour la tranche qui reste à exécuter.

/...

III. Les gouvernements participants et la CEPALC devraient convoquer, dans le cadre du projet RLA/86/002, une réunion des instituts et établissements d'enseignement supérieur relevant des ministères des affaires étrangères dans le but d'envisager la création d'un réseau d'établissements de ce type et d'en définir les modalités de mise en place immédiate.

IV. Compte tenu du fait que ce qui est en question ici est la capacité des commissions économiques régionales d'exécuter des projets nationaux et que, par ailleurs, l'un des principaux objectifs de tout programme de développement est l'autosuffisance, tous les projets nationaux d'appui aux services extérieurs doivent être exécutés par les gouvernements concernés, ces derniers ayant la possibilité de solliciter l'appui qu'ils jugeraient nécessaire. Les projets nationaux sont pertinents dans la mesure où ils répondent aux besoins et priorités de chaque ministère.

V. En prévision d'une éventuelle décision des gouvernements de demander, à la fin du projet, que celui-ci soit suivi d'une deuxième phase, il convient que le PNUD procède suffisamment tôt à la programmation préalable de cette phase, en tenant compte du fait que l'exécution en incomberait aux gouvernements. Il peut s'avérer extrêmement utile de tirer parti de l'expérience acquise par le PNUD, lors de l'exécution d'autres programmes régionaux, notamment les projets PNUD/Unesco RLA/75/047, RLA/76/006 et RLA/78/024.

III. OBSERVATIONS RELATIVES A LA RECOMMANDATION I

7. Les Inspecteurs considèrent que l'étude du descriptif du projet doit tenir compte des origines et objectifs du projet, des sources de financement, des questions d'administration et de personnel et des rapports institutionnels liés à la notion de réseau d'établissements d'enseignement.

8. Le cadre institutionnel du projet est défini de façon précise, dans la mesure où son exécution a été confiée à la CEPALC. Cette commission pourra, si cela s'avère nécessaire, requérir la collaboration du programme RIAL (Programme d'études conjointes des relations internationales des pays d'Amérique latine).

9. Le descriptif ne propose pas de définition précise des objectifs du projet. Toutefois, la section II, qui énonce la raison d'être du projet et ses orientations principales, indique les domaines de coopération ci-après : a) les divers aspects de la formation des fonctionnaires des services extérieurs; b) l'appui au renforcement de l'infrastructure de ces services et à la mise en oeuvre de la politique extérieure; c) les échanges intrarégionaux et extrarégionaux au niveau le plus élevé, grâce à l'organisation de séminaires et de rencontres entre diplomates, universitaires et spécialistes, portant sur des thèmes intéressant particulièrement l'Amérique latine.

10. Les Inspecteurs estiment que l'expression "thèmes intéressant particulièrement l'Amérique latine" peut être applicable soit à des sujets relevant des domaines visés aux alinéas a) et b) ci-dessus, soit à des questions intéressant la politique économique de l'Amérique latine, ce qui est à proprement parler du domaine de la CEPALC, agent d'exécution du projet.

/...

11. En aucun cas on ne saurait inclure parmi les objectifs du projet l'analyse et la discussion des relations politiques internationales des pays de la région. L'étude, l'analyse et l'examen de cette question relèvent soit des établissements de recherche du secteur privé, soit des organes politiques des gouvernements de la région.

12. Il est clair que l'on s'éloigne radicalement des objectifs du projet lorsque, comme le fait la CEPALC, on se met, en collaboration avec le RIAL, à convoquer et organiser des réunions et à publier des livres ayant trait à des questions ne relevant pas de la compétence d'une commission économique et sociale régionale, clairement définie dans diverses résolutions de l'Assemblée générale.

13. Le fait que la CEPALC se soit écartée de son mandat pour s'engager dans ce type d'activités est probablement dû au fait que le projet RIAL, financé par le PNUD de 1980 à 1986, a modifié de façon fondamentale les objectifs du projet tels qu'ils étaient décrits dans le document initial. Alors que l'objectif premier en était la "promotion d'un programme de recherche sur les relations économiques internationales" (RLA/80/019 et DR/Project/3648), le titre du projet est devenu "Programme d'études conjointes des relations internationales des pays d'Amérique latine", titre qui figure dans le rapport final du projet. Si, à l'origine, le projet relevait de la compétence de la CEPALC, il n'en est pas de même des activités que cet organisme a réalisées ces dernières années. Les Inspecteurs ne comprennent pas comment la CEPALC, en tant qu'agent d'exécution, et le PNUD, en tant qu'institution de financement, n'ont pas pris conscience de cette mutation fondamentale.

14. Il est superflu de rappeler ici que, si les gouvernements ont demandé au PNUD, en 1985, de leur fournir des services de coopération technique, c'était exclusivement pour renforcer les moyens dont ils disposent "en matière de relations économiques internationales"; or, cela, il faut le souligner une fois de plus, relevait bien de la compétence de la CEPALC.

15. Les activités réalisées à ce jour dans le cadre du projet RLA/86/002 ont trait principalement à l'étude des relations internationales de l'Amérique latine. Plus de la moitié du budget du projet est consacrée à ce type d'activités. Pour étayer cette affirmation, les Inspecteurs se sont fondés également sur les renseignements contenus dans le rapport de la CEPALC sur les activités de la Commission depuis avril 1986 [LC/G.1508(ses.22/5)] du 29 février 1988 (p. 57 et 58). Parmi les activités prévues au titre du sous-programme 16.2, ii) (Réunions, séminaires et conférences organisés dans le cadre du projet CEPALC/PNUD intitulé "Appui aux services extérieurs des pays d'Amérique latine, ASEAL-RIAL"), 15 environ portent sur des questions concernant les relations internationales et la politique extérieure des pays d'Amérique latine et 11 sur les ressources humaines, l'infrastructure et la question proprement dite de l'appui aux services extérieurs. Il est à noter également que les publications du projet RIAL, bien que financées en totalité ou en partie à l'aide de fonds alloués au projet RLA/86/002, ne font référence ni audit projet, ni au PNUD, ni à la CEPALC. Le fait que les gouvernements aient approuvé ce projet ne signifie en rien qu'ils en ont approuvé les modalités d'exécution, postérieures à l'approbation du projet et relevant de l'agent d'exécution.

/...

IV. OBSERVATIONS RELATIVES A LA RECOMMANDATION II

16. Les Inspecteurs, qui doutent fort que les activités susmentionnées relèvent de la compétence d'une commission économique régionale, estiment opportun et nécessaire d'attribuer un rôle prépondérant aux gouvernements participant au projet dans la tranche restant à exécuter.

17. Bien que le projet RLA/86/002 concerne l'appui aux services extérieurs des pays d'Amérique latine, son but implicite est celui de tout projet de développement : engendrer ou consolider l'autosuffisance dans les Etats participants et contribuer à établir entre ces derniers une coopération "horizontale" efficace. En outre, il faut avoir présent à l'esprit le fait que les gouvernements sont particulièrement sensibles à tout ce qui a trait à la structure et au fonctionnement de leurs services extérieurs. On relèvera notamment l'importance particulière que revêtent de nos jours les relations fonctionnelles et de travail entre le ministère des affaires étrangères d'une part et d'autres organismes gouvernementaux de plus en plus présents sur la scène internationale (ministère des finances, ministère du commerce extérieur, banque centrale, etc.). C'est aux gouvernements eux-mêmes qu'il appartient d'étudier ces problèmes et d'y apporter des solutions dont les modalités varieront vraisemblablement d'un pays à l'autre.

18. Un autre aspect d'intérêt fondamental, lié à la composante institutionnelle des ministères, concerne les bibliothèques et les archives. Il est à regretter que dans plusieurs pays, même parmi les plus avancés de la région, ces institutions n'aient jamais fait l'objet d'une évaluation prioritaire. Les Inspecteurs estiment que cette question devrait constituer le fondement des activités de formation des ressources humaines. Elle se prête en outre parfaitement à une coopération horizontale entre les pays du continent.

19. De l'avis des Inspecteurs, la réunion tripartite tenue en décembre 1987 n'a guère abouti qu'à une révision partielle du projet, car seuls y ont participé cinq des 16 pays concernés et six représentants du PNUD et de la CEPALC.

20. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire que les gouvernements demandent à la CEPALC d'imprimer une nouvelle orientation à l'exécution du projet, afin de renforcer leur participation, étant donné que c'est à l'agent d'exécution lui-même d'en prendre l'initiative.

V. OBSERVATIONS RELATIVES A LA RECOMMANDATION III

21. Les Inspecteurs jugent qu'il serait pratique, pour atteindre cet objectif, que la CEPALC et les gouvernements participants convoquent une réunion des instituts et établissements d'enseignement supérieur relevant des ministères des affaires étrangères. Cette réunion viserait essentiellement, d'une part, à créer un réseau regroupant ces institutions, si les gouvernements en décident ainsi, et, de l'autre, à définir un programme de travail en fonction des besoins de la région.

22. Les Inspecteurs estiment qu'il peut être utile de prendre connaissance des données d'expérience recueillies lors de l'exécution de projets régionaux du même type, notamment le projet PNUD/Unesco/RLA.75/047 sur la formation supérieure en biologie, dans le cadre duquel les gouvernements ont créé un conseil directeur

/...

régional chargé de définir les orientations du projet et d'en approuver les programmes de travail annuels. Une fois terminé l'appui financier que le PNUD avait accordé à ce projet, il avait été décidé de poursuivre les travaux ainsi entamés et de créer un réseau latino-américain d'enseignement des sciences biologiques. Dans son rapport sur l'assistance fournie par le système des Nations Unies aux institutions multinationales régionales de coopération technique (JIU/REP/80/10), le Corps commun a particulièrement insisté sur la consolidation de l'autosuffisance collective et l'intensification de la coopération technique entre pays en développement (CTPD) qui correspond, dans la pratique, à ce que l'on appelle la "coopération horizontale". La quatrième partie de ce rapport traite de divers sujets allant des buts et objectifs du système aux sources de financement. Les Inspecteurs jugent qu'il est de l'intérêt des pays participant au projet d'étudier la possibilité de créer, fût-ce sous la forme d'un programme de travail, un mécanisme qui assure la liaison entre tous les instituts et établissements d'enseignement supérieur relevant des ministères des affaires étrangères.

VI. OBSERVATIONS RELATIVES A LA RECOMMANDATION IV

23. La recommandation IV, relative aux projets nationaux d'appui aux services extérieurs, se passe d'explication. Chaque ministère a ses besoins propres qui sont fonction de toute une série de facteurs et auxquels il est difficile de répondre dans le cadre d'un projet régional. De l'avis des Inspecteurs, des projets nationaux permettraient de satisfaire au mieux ces besoins. Les fonctionnaires des ministères des affaires étrangères qu'ils ont rencontrés se prononcent presque unanimement en faveur d'une telle solution. Ces projets doivent être exécutés par les gouvernements, qui pourront, si nécessaire, requérir des services d'appui ou d'évaluation. Les Inspecteurs n'entendent pas examiner ici la question de savoir si les commissions économiques régionales sont habilitées à exécuter des projets nationaux. Le Corps commun a, dans un précédent rapport, donné un avis favorable à ce sujet. Néanmoins, les Inspecteurs tendent à penser que ces commissions n'ont ni l'expérience ni les compétences nécessaires pour évaluer l'action des gouvernements en matière de modernisation des services extérieurs. Ils réaffirment donc qu'à leur avis, ce sont les gouvernements qui doivent en être directement les agents d'exécution. Ces derniers pourront ultérieurement demander à d'autres organismes de procéder à l'évaluation de leurs travaux et s'adresser pour ce faire notamment à l'UNITAR ou à d'autres organes, tels la CNUCED ou le GATT, qui s'intéressent de longue date à la question des ressources humaines dans les services extérieurs.

24. Il convient de noter qu'à l'heure actuelle tous les projets nationaux en cours sont exécutés par les gouvernements concernés.

25. Les pays suivants exécutent actuellement des projets nationaux d'appui à leurs services extérieurs : Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Cuba, Guatemala, Mexique, Pérou, République Dominicaine et Uruguay. Le projet argentin, intitulé "Informatisation du Ministère des relations extérieures et du culte", d'un montant approximatif cofinancé de trois millions et demi de dollars, est exécuté par le Ministère argentin des relations extérieures même; le projet bolivien - "Renforcement des moyens de négociation du Ministère des relations extérieures et du culte" - dont le montant s'élève à 130 000 dollars environ, également réalisé en cofinancement, est exécuté par le Ministère bolivien; le projet brésilien, "Renforcement de l'Agence de coopération brésilienne", exécuté par cette agence,

/...

est financé à hauteur de 380 000 dollars par le PNUD et de 20 millions de cruzados par le Gouvernement brésilien; le projet colombien, "Appui aux activités de recherche du Ministère des relations extérieures", cofinancé par le PNUD pour un montant d'environ 43 000 dollars, est exécuté par le Gouvernement colombien; le projet guatémaltèque, "Appui au Ministère des affaires étrangères du Guatemala", d'un montant de 130 000 dollars, est exécuté par le Gouvernement guatémaltèque; le coût du projet mexicain, "Spécifications techniques du système automatisé d'information du Ministère des relations extérieures", exécuté par ce ministère, s'élève à 140 000 dollars; le projet péruvien, "Diplôme de maîtrise dans le domaine des relations internationales (administration des services extérieurs)", exécuté par le Ministère des affaires étrangères, est financé à hauteur de 300 000 dollars par le PNUD et de 2 300 000 intis environ par le Gouvernement péruvien. Le projet uruguayen, "Appui au Ministère uruguayen des affaires étrangères", est exécuté par le Ministère pour un montant de 15 000 dollars, somme qui vient s'ajouter aux fonds prévus au titre du projet RLA/86/002; enfin, le projet de la République dominicaine d'appui au Ministère des relations extérieures est exécuté par le Département de la coopération technique et du développement (ONU) et son coût s'élève à quelque 270 000 dollars.

26. En conclusion, les Inspecteurs estiment que la pratique actuellement suivie par la CEPALC et le PNUD, à savoir transfert à des projets régionaux de fonds alloués au CIP national, ou, à l'inverse, de fonds de CIP régionaux à des projets nationaux, peut s'avérer contraire aux dispositions prises à cet égard par le Conseil d'administration du PNUD. Si les règles actuellement en vigueur ne sont pas assez précises, le Conseil d'administration devrait faire le nécessaire pour éviter qu'on puisse leur donner des interprétations contradictoires.

VII. OBSERVATIONS RELATIVES A LA RECOMMANDATION V

27. Tous les ministères des affaires étrangères consultés ont déclaré être intéressés par les résultats que l'on peut attendre du projet et se sont félicités des travaux d'un certain nombre de réunions organisées sur des thèmes présentant un intérêt particulier, tels que l'informatisation. Il est donc possible que les gouvernements décident de demander au PNUD de prolonger le projet par une deuxième phase. Au vu d'une telle éventualité, les Inspecteurs estiment que les gouvernements devraient envisager la possibilité de lancer, en temps opportun et selon les modalités qu'ils jugeront appropriées, des activités de programmation préalable de cette deuxième phase, en collaboration avec le PNUD.

28. La participation des gouvernements, par le biais du réseau d'institutions dont il est fait mention dans la recommandation III, peut se révéler extrêmement importante, tant pour ce qui est de la programmation préalable que de la programmation proprement dite.

29. Le document dont a été saisie la réunion consultative tenue avec les ministères des affaires étrangères à Montevideo en août 1986 reprend les idées exposées dans le descriptif du projet (annexe III), lequel, de l'avis des Inspecteurs, résume les objectifs qui sont ceux d'un projet d'appui aux services extérieurs. Ce document définit en effet trois champs d'action principaux :

/...

a) Structure et fonctionnement des ministères des affaires étrangères des pays d'Amérique latine : i) l'informatique, instrument d'appui à la diplomatie; ii) rationalisation de l'emploi des compétences du personnel diplomatique national dans le pays d'origine; iii) techniques modernes de compilation, d'analyse et de traitement de l'information; iv) formulation et planification de la politique extérieure;

b) Formation et perfectionnement du personnel diplomatique national et régional : i) les négociations économiques et financières internationales; ii) moyens de communication et diplomatie; iii) gestion des situations de crise; iv) optimisation des services consulaires; v) utilisation de techniques modernes pour l'apprentissage des langues étrangères;

c) Coopération horizontale : i) échange de données d'expérience au niveau régional en matière de recrutement, d'agrément, de formation et de perfectionnement du personnel diplomatique; ii) élaboration de cours de formation et de perfectionnement pour les diplomates des pays d'Amérique latine.

30. A titre informatif, il convient de signaler que le GATT organise chaque année depuis 1955 un cours sur les négociations internationales, d'une durée de quatre mois, comportant des journées d'étude sur les techniques de négociation et au cours duquel il est procédé à des négociations simulées. Y ont assisté, entre autres, des fonctionnaires des ministères des affaires étrangères et du commerce et des banques centrales. Ce cours est dispensé tous les deux ans en espagnol aux fonctionnaires des pays d'Amérique latine (comme cela a été le cas cette année). Le GATT organise également, sur la demande des gouvernements, des séminaires nationaux dans lesquels une attention particulière est accordée aux activités de préparation aux négociations. Les frais y afférents, en particulier les bourses, sont pris en charge par le PNUD. L'an dernier, les séminaires relatifs aux techniques de négociation ont été parrainés par le Gouvernement suisse. On estime qu'à ce jour, 1 100 fonctionnaires de pays en développement, dont 300 provenant de pays d'Amérique latine, ont participé à ces cours.

31. Le PNUD finance également le projet RLA/82/912, exécuté par la CNUCED, qui prévoit la tenue d'un important séminaire régional sur les techniques de négociation, devant se tenir en Amérique latine en 1988. Pour sa part, l'UNITAR a tenu, en novembre 1986, un séminaire hautement sélectif, lors duquel d'excellents documents de travail ont été présentés.

32. Les Inspecteurs estiment qu'il convient en outre d'envisager la possibilité de perfectionner l'enseignement et la formation reçus par le personnel diplomatique, ou par les fonctionnaires de tout autre organe gouvernemental amené à avoir des contacts avec l'extérieur, en organisant des cours relatifs aux techniques de négociation diplomatique proprement dites. A cet égard, l'expérience de l'ONU et des institutions spécialisées et autres organismes internationaux et régionaux peut s'avérer extrêmement utile.

/...

Annexe

MONTANT ESTIMATIF DES DEPENSES

Après avoir examiné le budget du projet, les inspecteurs estiment que le montant des sommes allouées à des réunions, séminaires et publications ne correspondant pas aux objectifs du projet et ne relevant pas de la compétence de la CEPALC s'élève à plus de 900 000 dollars, répartis comme suit :

11.01	Services d'un expert en relations internationales et en coopération internationale (190 000 dollars)
11.03, 04	Services de consultants (60 000 dollars)
13, 15, 16 ..	Appui administratif, frais de voyage d'experts, missions officielles et missions d'évaluation (290 000 dollars)
21, 21.01, 02, 05, 06, 08	Sous-traitance pour travaux de recherche et publications (170 000 dollars)
32.02	Cours sous-régional sur les relations entre l'Amérique latine et les Etats-Unis (70 000 dollars)
32.08	Réunion annuelle du centre de recherche RIAL (148 000 dollars)
32.10	Séminaires sur la paix et le développement (79 000 dollars)
32.11, 12	Réunion annuelle d'experts chargés d'analyser la planification des politiques extérieures et séminaires divers (90 000 dollars)
