



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/ICEF/1995/6
18 janvier 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE
Conseil d'administration
Première session ordinaire de 1995
1er-3 et 6 février 1995

SUITE DONNÉE À L'ÉVALUATION DE L'UNICEF : STRATÉGIE GÉNÉRALE
DE L'UNICEF EN MATIÈRE DE PROGRAMMES

RÉSUMÉ

Le présent rapport a été établi pour donner suite à la décision 1994/A/8 [E/ICEF/1994/13 (Partie III)] que le Conseil d'administration a adoptée à sa session annuelle de 1994 et dans laquelle il a prié le Directeur général de lui présenter un rapport détaillé sur les sujets suivants à sa première session ordinaire de 1995 : une stratégie générale pour le renforcement des capacités, la réalisation des potentiels, la prestation de services et les activités de promotion; de meilleurs concepts de programme pour tous les secteurs prioritaires de l'UNICEF, tenant compte de chacun des trois volets de la stratégie; une stratégie pour l'assistance en cas d'urgence fondée sur ces trois volets et tenant compte du rôle de l'UNICEF au sein du système des Nations Unies et de la nécessité de renforcer les liens entre l'action de l'UNICEF dans des circonstances exceptionnelles et ses objectifs de développement. La stratégie relative à l'aide d'urgence est exposée dans le rapport sur les opérations de secours d'urgence de l'UNICEF (E/ICEF/1995/5).

Dans la même décision, le Conseil d'administration a aussi prié le Directeur général de lui faire rapport, en réponse aux demandes susmentionnées, sur les stratégies opérationnelles et les mesures concrètes que le secrétariat a l'intention d'adopter pour aménager les capacités organisationnelles propres de l'UNICEF.



1. Comme le Conseil d'administration l'en a prié dans sa décision 1994/A/8 [E/ICEF/1994/13 (Partie III)], qu'il a adoptée à sa session annuelle de 1994, le secrétariat lui a présenté à sa troisième session ordinaire de 1994 (3-5 octobre 1994) un rapport d'activité sur la suite donnée aux diverses demandes qu'il avait formulées au sujet du suivi de l'évaluation de l'UNICEF effectuée par plusieurs directeurs (E/ICEF/1994/L.20).
2. Le présent rapport contient un aperçu des stratégies générales en matière de programmes à prendre en compte dans le prochain plan à moyen terme de l'UNICEF, qui sera présenté au Conseil d'administration à sa session annuelle de 1996. Ceci permettra au secrétariat de s'appuyer sur les importantes conclusions et recommandations stratégiques de l'étude de gestion et de tenir compte des vues du Conseil d'administration sur les différents documents relatifs aux stratégies sectorielles qui lui seront soumis dans le courant de 1995. Le plan à moyen terme reflétant les principales stratégies et orientations des programmes de l'UNICEF, les auteurs de l'évaluation pluridonateurs se sont fondés sur le plan pour la période 1992-1995 (E/ICEF/1992/3) pour élaborer le cadre de leurs choix stratégiques (voir annexe I). C'est pourquoi il conviendrait d'inclure la version définitive d'une stratégie d'ensemble dans le nouveau plan à moyen terme, pour illustrer la façon dont l'UNICEF compte appliquer les recommandations contenues dans l'évaluation pluridonateurs dans le cadre de ses programmes de coopération au niveau des pays et de ses stratégies sectorielles.
3. Comme suite à l'évaluation pluridonateurs, le Conseil d'administration a retenu quatre stratégies qui, à son avis, étaient représentatives pour la majorité des programmes de l'UNICEF : prestation de services; renforcement des capacités; réalisation des potentiels; activités de promotion. Tous les documents directifs intéressant des secteurs déterminés reflètent ce cadre de choix stratégiques et insistent de plus en plus sur le renforcement des capacités à différents niveaux de la société, en particulier sur la réalisation des potentiels au niveau des collectivités. Ceci correspond à une évolution marquée de la programmation de l'UNICEF - déjà annoncée par les auteurs de l'évaluation - la prestation de services servant de point de départ à l'action menée en vue du renforcement des capacités et de la réalisation des potentiels au niveau des collectivités et des ménages.
4. Les conclusions et recommandations de l'évaluation pluridonateurs sont intégrées dans les directives de l'UNICEF relatives aux programmes de même que dans les documents directifs et stratégiques. Immédiatement après l'examen de l'évaluation par le Conseil d'administration, l'UNICEF a publié à l'intention de tous ses bureaux extérieurs une directive (Executive Directive CF/EXD/1993-007) donnant des instructions sur la façon de prendre en compte ses recommandations lors de l'établissement et de la mise en oeuvre des programmes de pays, du suivi et de l'évaluation. Cette directive est devenue un texte de référence fondamental pour les examens à moyen terme et les discussions stratégiques avec les gouvernements et autres partenaires qui exercent une influence sur les programmes financés par le Fonds.
5. En août 1994, l'UNICEF a publié une directive (Programme Directive CF/PD/PRO/94-005) contenant des instructions pour l'établissement des recommandations relatives aux programmes de pays qui doivent être soumises au

/...

Conseil d'administration. Cette directive expose en détail la façon dont les bureaux extérieurs de l'UNICEF doivent tenir compte, dans le cadre des programmes de pays, de l'ensemble des stratégies recommandées dans l'évaluation pluridonateurs. Selon cette directive, le choix des stratégies devrait porter à la fois sur la réalisation des objectifs du programme de pays et l'obtention de résultats durables. Il convient d'accorder une attention particulière au renforcement des capacités nationales, car cet élément détermine la viabilité des programmes et l'autonomie des pays. Il présente également de l'importance aux fins de l'application des autres stratégies. Il faudrait mettre en relief la façon dont le renforcement des capacités nationales se reflète dans le programme. En choisissant les stratégies à appliquer, il faudrait bien tenir compte de leur efficacité par rapport à leur coût ainsi que de la durabilité des résultats. Selon l'instruction, la note d'information établie par le bureau de pays au début de l'exercice de programmation devrait contenir des considérations touchant les stratégies proposées en matière de programme dans les différents secteurs. L'accent est également mis dans les directives sur la nécessité d'élaborer des programmes viables en se fondant sur une évaluation réaliste des capacités à mettre en place pour assurer l'obtention de résultats durables. Pour déterminer si un programme contribue à cet objectif, il convient d'examiner les 10 points ci-après : les institutions et infrastructures construites ou renforcées durant l'exécution du programme; l'impact du programme en fonction du sexe; l'impact du programme sur les institutions existantes; la capacité opérationnelle du programme en cas d'interruption de l'appui extérieur; le caractère abordable des coûts unitaires; le degré de participation de partenaires non traditionnels, de groupes communautaires et d'organisations non gouvernementales; la promotion de l'autonomie et la mise en place de capacités locales; la réponse fournie aux besoins de la population; l'impact sur l'environnement; l'impact synergique sur d'autres programmes dans la réalisation d'autres objectifs.

6. Le Manuel des politiques et procédures de l'UNICEF (Livre D - Opérations) contient des directives détaillées pour l'élaboration des programmes de pays. Ce manuel, qui est en cours de révision et dont le nouveau texte doit être mis au point au milieu de 1995, comprendra des directives précises visant à refléter les différentes stratégies auxquelles doivent répondre les programmes. Dans la mesure où le processus de programmation par pays est au coeur de la coopération de l'UNICEF, l'élaboration de ces directives, qui visent à tenir compte des préoccupations exprimées dans l'évaluation pluridonateurs, constitue peut-être le moyen le plus efficace d'assurer leur intégration dans les programmes de l'UNICEF.

7. En sus des directives générales sur la programmation par pays, l'UNICEF élabore actuellement plusieurs documents directifs et stratégies sectorielles qui décriront explicitement la façon d'incorporer les éléments stratégiques ci-dessus dans les politiques sectorielles et la façon dont la capacité organisationnelle de l'UNICEF sera aménagée pour tenir compte de ces choix stratégiques, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 2 du document E/ICEF/1994/L.20.

8. Le secrétariat prépare actuellement trois documents directifs/stratégies - sur la santé, l'éducation, et l'eau et l'assainissement - qui seront soumis au Conseil d'administration en 1995. Un document directif sur les enfants vivant

/...

dans des conditions particulièrement difficiles lui sera présenté en 1996. Tous ces rapports sont élaborés en collaboration avec les bureaux extérieurs et les bureaux régionaux et en consultation avec d'autres organismes des Nations Unies et diverses organisations non gouvernementales internationales. Ils offrent une occasion supplémentaire de prendre en compte les stratégies recommandées dans l'évaluation pluridonateurs. Ces dernières années, un document sur la stratégie visant à améliorer la nutrition des enfants et des femmes dans les pays en développement (E/ICEF/1990/L.6) et un document de politique générale sur l'égalité des sexes et la démarginalisation des femmes et des fillettes (E/ICEF/1994/L.5 et Add.1) ont été présentés au Conseil d'administration qui les a approuvés (E/ICEF/1990/13, décision 1990/19, et E/ICEF/1994/13 (Partie III), décision 1994/A/4, respectivement).

9. De manière générale, les politiques et stratégies proposées dans les différents secteurs s'inspirent toutes du cadre conceptuel présenté pour la première fois au Conseil d'administration dans le document directif relatif à l'amélioration de la nutrition (E/ICEF/1990/L.6) (voir annexe II). Dans l'évaluation pluridonateurs, des observations favorables ont été faites au sujet des avantages que présentaient les stratégies nutritionnelles fondées sur ce cadre conceptuel. Celui-ci illustre la façon dont la malnutrition et la mortalité chez les enfants et les femmes résultent d'une longue suite d'événements liés les uns aux autres et de relations de cause à effet à différents niveaux : les manifestations du problème; ses causes immédiates; ses causes profondes; et ses causes fondamentales. Si l'action est fondée uniquement sur une évaluation des manifestations, il est difficile et souvent impossible d'obtenir des améliorations durables. Le modèle montre clairement que si l'on veut vraiment améliorer la situation des femmes et des enfants, il faut se fonder sur le cycle des trois "A" (appréciation, analyse et action) aux différents niveaux des causes de la malnutrition. Le cadre conceptuel illustre également le caractère multisectoriel des problèmes de développement et aide à définir les relations de cause à effet. Il importe de noter, toutefois, que ce cadre général doit être adapté en fonction de la situation dans chaque cas particulier. C'est pourquoi une analyse continue de la situation, associée au cycle des trois "A" (appréciation, analyse et action) est un élément essentiel de cette approche consistant à adapter l'action suivant l'évolution de la situation.

10. Les documents directifs dans le domaine de l'eau et de l'assainissement et dans celui de la santé sont fondés sur le même cadre conceptuel et mettent l'accent à la fois sur les relations qui existent entre les différents secteurs et sur la nécessité d'adapter les cadres conceptuels et l'action en fonction des causes identifiées sur le terrain. La participation des collectivités et des ménages est essentielle à une bonne appréciation, analyse et action. Le document directif relatif à la santé place les ménages au centre de l'action sanitaire, tandis que celui sur l'eau et l'assainissement met l'accent sur le niveau de la collectivité et des ménages. Dans le secteur de l'éducation, l'élément jugé essentiel est l'aptitude à travailler en étroite collaboration avec les collectivités dans les domaines qui présentent un intérêt pour elles, l'accent étant mis en priorité sur les fillettes. C'est pourquoi on insiste sur l'éducation du jeune enfant, par les parents et les personnes chargés de s'occuper des enfants, dans le cadre de modèles fondés sur le foyer et la collectivité.

/...

11. La politique visant à assurer l'égalité des sexes a comme stratégie fondamentale l'intégration à tous les programmes des questions concernant les femmes. Ceci illustre de nouveau la nécessité d'adopter une approche intersectorielle dans la programmation, comme le font ressortir les autres documents sectoriels qui soulignent le caractère interdépendant des causes des problèmes qui se posent dans les domaines de la santé, de la nutrition, de l'eau et de l'assainissement, ainsi que de l'éducation.

12. La création de capacités et le renforcement des institutions sont toujours un objectif fondamental des programmes de l'UNICEF. Un aspect important de la politique du Fonds dans le domaine de la santé est l'amélioration des processus d'information, le renforcement des capacités de réglementation et de promotion du secteur de la santé et la création de partenariats intersectoriels en vue de la définition d'objectifs communs. Dans le domaine de l'éducation, l'approche adoptée en ce qui concerne l'enseignement primaire consiste à accorder une attention particulière au renforcement des principales institutions qui appuient l'éducation primaire et à la mise en place d'un système unifié d'éducation qui tienne compte de la diversité. Elle comprend également la mise au point d'un programme d'enseignement de qualité et efficace par rapport aux coûts, un dialogue sur les grandes orientations pour faire en sorte que la priorité accordée à l'enseignement primaire s'inscrive dans un plan holistique, et la participation et l'appui à la formation de maîtres et de directeurs pour les écoles primaires, ainsi que la formation d'administrateurs et la mise en place d'autres systèmes d'appui pour l'éducation de base. Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, des gouvernements bénéficieront d'une assistance pour élaborer des politiques et assurer le transfert de connaissances techniques et de capacités en vue de permettre aux collectivités locales de contrôler les ressources disponibles, et ils recevront un appui technique pour fournir des services d'assainissement, dispenser une éducation sanitaire et assurer la sécurité de l'approvisionnement en eau des ménages.

13. L'importance accordée au renforcement des capacités et à la réalisation des potentiels reflète les choix faits par l'UNICEF sur la base de ses avantages comparatifs et compte tenu du caractère limité des ressources mises à sa disposition. La prestation de services joue un rôle important à des fins de démonstration et constitue un stimulant et un exemple pour l'introduction de changements dans les politiques et les priorités des programmes nationaux. C'est pourquoi, dans le domaine de l'éducation, un appui devrait être fourni en vue de l'instauration d'un dialogue et de l'exécution de projets de démonstration que les pays pourraient reproduire au niveau local, et cet appui devrait porter sur l'amélioration du système d'enseignement primaire plutôt que sur des activités dispersées et fragmentées.

14. Le projet de document directif sur la santé insiste fortement sur l'importance de l'autonomisation qui, dans le secteur de la santé, représente l'aptitude à prendre des décisions en toute connaissance de cause et à les appliquer. Plus une famille est motivée et bien informée, plus elle a de chances de faire des choix judicieux dans le domaine de la nutrition, du comportement en matière de santé, de la prévention des maladies et de leur traitement. Le document directif sur la santé analyse aussi les facteurs multisectoriels qui affectent la condition de la femme et des enfants au sein d'une collectivité donnée. Ces facteurs comprennent l'organisation politique et

/...

sociale de la collectivité, l'environnement physique et les facteurs sociaux et économiques. Tant le document relatif à la santé que celui relatif à l'éducation soulignent aussi la nécessité d'activités de promotion pour mieux faire connaître la situation des enfants, susciter la volonté politique d'agir, influencer les politiques et créer un environnement moral qui place les enfants au premier plan des préoccupations.

15. La plupart des documents directifs vont au-delà des quatre stratégies énoncées plus haut et mettent aussi l'accent sur le dialogue relatif aux grandes orientations, les approches rentables, la participation des collectivités, l'instauration de partenariats, la mobilisation de ressources et la volonté d'agir, ainsi que sur les programmes spéciaux visant à faire face aux situations d'urgence et à répondre aux besoins de groupes spéciaux, comme les enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles. Il est clair toutefois que tous les éléments ci-dessus peuvent être regroupés dans le cadre des quatre stratégies principales. Il importe de rappeler à cet égard les conclusions de l'évaluation pluridonateurs selon laquelle toutes les stratégies mentionnées par l'UNICEF dans son plan à moyen terme pour la période 1992-1995 entraient dans les trois grandes catégories identifiées par l'évaluation. (Il y a lieu de noter que les activités de promotion ont été ajoutées ultérieurement par le Conseil d'administration, à la suite de son examen de l'évaluation.) Comme le montre l'annexe I, toutes les stratégies de l'UNICEF peuvent être reliées aux principales stratégies identifiées.

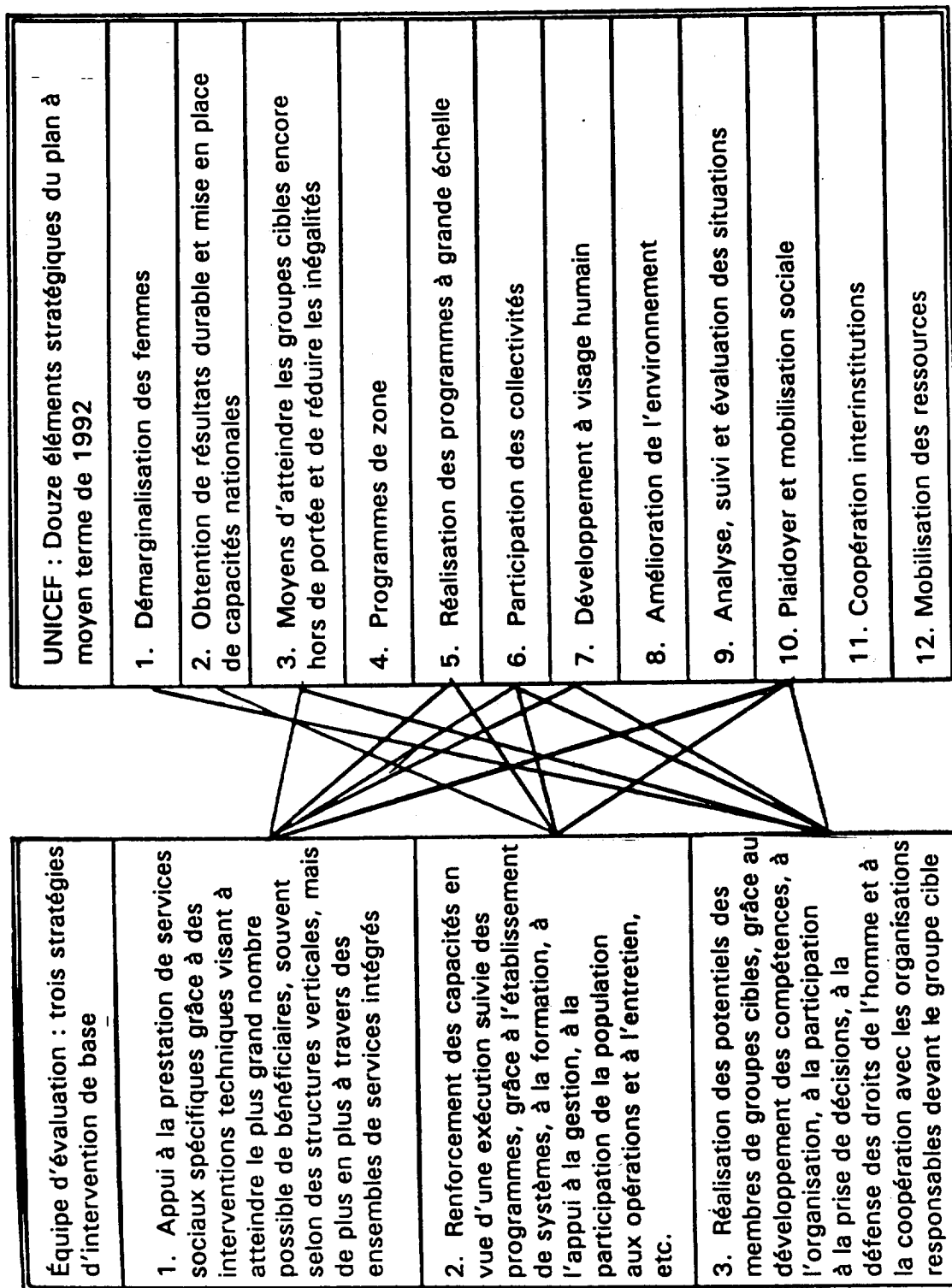
16. Tous les documents directifs évoquent également la nécessité pour l'UNICEF d'agir aux différents niveaux de la société. S'il est évident qu'il faut agir principalement au niveau des ménages (pour la santé) et de la collectivité (pour la plupart des autres secteurs), il est clair qu'il faut agir également à celui des districts et des pays de même qu'au niveau mondial. À chacun de ces niveaux, l'accent est mis sur la création de capacités, le renforcement des institutions (entre autres, les capacités de suivi), l'information et la mobilisation sociale dans le domaine considéré. Au niveau mondial, l'UNICEF doit agir en étroite coopération avec les gouvernements, les organisations internationales, la Banque mondiale et les banques régionales, les organisations non gouvernementales et d'autres partenaires, comme les institutions de recherche et les centres d'excellence pour promouvoir la réalisation des objectifs communs fixés pour l'an 2000 et assurer l'obtention de résultats durables, ainsi que pour mettre en route un processus visant à définir de nouveaux objectifs dans différents secteurs pour les décennies futures.

17. L'aperçu ci-dessus des stratégies de l'UNICEF en matière de programmes, telles qu'elles sont exposées dans les documents relatifs aux politiques et stratégies sectorielles en cours d'élaboration, a pour but d'illustrer la suite donnée par le secrétariat aux recommandations contenues dans l'évaluation pluridonateurs, qui ont été appuyées par le Conseil d'administration, en vue de l'application d'un choix approprié de stratégies dans tous les programmes de l'UNICEF. Une description plus complète et plus concrète de ce plan stratégique sera incorporée dans le prochain plan à moyen terme qui sera présenté au Conseil d'administration en 1996.

/...

Annexe 1

STRATÉGIES DE L'UNICEF EN MATIÈRE DE PROGRAMMES



...

Annexe 2

Causes de malnutrition et de mortalité

