



**Conseil d'administration  
du Programme  
des Nations Unies  
pour le développement**

Distr.  
LIMITEE

DP/1996/L.13/Add.1  
8 mai 1996

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

Session annuelle de 1996  
6-17 mai 1996, Genève  
Point 1 de l'ordre du jour

PROJET DE RAPPORT DE LA SESSION ANNUELLE  
GENEVE, 6-17 mai 1996

Additif

DEBAT CONSACRE AU FNUAP

Chapitre III. RAPPORT DE LA DIRECTRICE EXECUTIVE ET ACTIVITES MENEES  
DANS LE CADRE DES PROGRAMMES

A. Rapport de la Directrice exécutive pour 1995

1. Présentant le rapport annuel du FNUAP pour 1995 (DP/FPA/1996/17 (Part.I)), la Directrice exécutive a mis l'accent sur quelques-unes des activités, des préoccupations et des réalisations du Fonds au cours de l'année écoulée qui avait été une période de changement et de transition pour ce dernier. Soucieux d'être à la hauteur de la tâche d'une ampleur sans précédent imposée par la Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD), le FNUAP avait engagé un processus de réflexion critique sur son action, qui l'avait amené à redéfinir les orientations de ses programmes, son système d'affectation des ressources, ses principes directeurs, ses procédures de programmation et un certain nombre de mécanismes financiers et de gestion afin de tenir compte des nouvelles priorités découlant de la Conférence du Caire et d'améliorer globalement l'efficacité de ses programmes.

2. Le FNUAP avait procédé à des consultations et organisé diverses réunions de réflexion au plan interne dans le but de traiter d'un certain nombre de questions importantes, notamment des incidences sur le FNUAP du Programme d'action de la CIPD et des recommandations adoptées à l'occasion d'autres conférences internationales récentes, de l'avantage comparatif dont le FNUAP disposait dans le domaine de la population, de la démarche à suivre pour faire en sorte que l'assistance du Fonds soit mieux ciblée, ce qui supposait une redéfinition du système d'affectation des ressources, et pour faire du Fonds le meilleur défenseur des causes délicates, telles que celles touchant la santé génésique des adolescents, de la définition de la mission du Fonds au cours des dix années suivantes et de la mise au point de méthodes de collaboration avec d'autres organismes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies. Au cours de toutes ces discussions, le FNUAP avait insisté sur l'importance capitale de l'obligation redditionnelle et de l'efficacité de la gestion ainsi que sur la nécessité d'améliorer les mécanismes de suivi et d'évaluation des programmes bénéficiant de l'appui du FNUAP.

3. La Directrice exécutive a passé en revue les principales données financières et les principaux programmes du Fonds en 1995, mentionnant, en particulier, les progrès réalisés dans l'exécution des programmes, la baisse appréciable, sur trois ans, des reports, la diminution du budget des services administratifs et services d'appui aux programmes en pourcentage des recettes, et l'augmentation sensible, tant en pourcentage qu'en volume, des ressources consacrées à l'Afrique subsaharienne. Elle a ensuite souligné l'importance de la mobilisation de ressources et a indiqué que le FNUAP appliquerait avec vigueur une stratégie visant à convaincre les pays bénéficiaires et les donateurs de respecter les engagements qu'ils avaient pris à la Conférence internationale sur la population et le développement.

4. L'année écoulée avait été marquée par une intense activité et de nombreux changements au sein du FNUAP et celui-ci n'entendait pas relâcher son effort. Il restait encore beaucoup à faire. Le FNUAP devait renforcer la capacité de ses bureaux extérieurs et rationaliser les rapports entre ces bureaux et le siège. Il devait aussi demeurer vigilant pour assurer le respect de l'obligation redditionnelle du Fonds, promouvoir le renforcement des capacités des pays et développer la formule de l'exécution nationale, et améliorer les mécanismes de suivi, d'évaluation et de vérification des comptes.

Enfin et surtout, le FNUAP savait parfaitement qu'il lui fallait être plus attentif aux résultats et mettre davantage en évidence ce qui avait pu être réalisé avec son concours.

5. Formulant des observations sur le rapport de la Directrice exécutive pour 1995, plusieurs délégations ont indiqué que ce rapport donnait un très bon aperçu des activités menées par le Fonds au cours de l'année écoulée. Il montrait bien que 1995 avait été une année très importante pour le FNUAP qui avait dû réorienter ses programmes en fonction du Programme d'action de la CIPD et former son personnel en conséquence. Une délégation a déclaré que le FNUAP avait bien fait, aussitôt après la CIPD, de réviser ses lignes directrices et d'organiser des séminaires et des ateliers pour mobiliser l'ensemble du personnel à l'appui des nouvelles priorités du programme, démarche dont il était parfaitement rendu compte dans le rapport.

6. Cela dit, de nombreuses délégations ont estimé que le rapport, tel qu'il se présentait, ne faisait pas clairement apparaître la stratégie appliquée par le Fonds pour donner suite à la CIPD et ne contenait pas une analyse suffisamment poussée de l'action menée au cours de l'année écoulée. D'autres délégations ont noté qu'il n'était pas question, dans le rapport, des enseignements tirés de l'expérience et que l'on n'y trouvait pas non plus d'exemples concrets des résultats obtenus. Plusieurs d'entre elles ont précisé que leurs observations devaient être interprétées comme des critiques constructives destinées à aider le FNUAP. A ce sujet, deux de ces délégations ont déclaré qu'à leur avis le Fonds fonctionnait mieux que tous les autres grands programmes des Nations Unies.

7. D'ailleurs, plusieurs délégations ont affirmé que les problèmes qui se posaient à propos du rapport annuel et d'autres documents étaient, en réalité, endémiques dans l'ensemble du système des Nations Unies : manque de franchise, manque d'empressement à débattre des leçons tirées de l'expérience, c'est-à-dire des problèmes rencontrés et des échecs essuyés, absence d'exemples concrets du bon ou du mauvais fonctionnement des programmes. Une délégation a dit qu'en lisant nombre des rapports, on avait l'impression qu'il n'y avait jamais eu aucun échec ce qui, évidemment, était faux. Ce que le Conseil voulait vraiment savoir c'était quels enseignements le FNUAP avait pu tirer des situations dans lesquelles son action n'avait pas été un plein succès.

8. Selon plusieurs délégations, le FNUAP était peut-être, de tous les organismes et institutions des Nations Unies, l'un des plus aptes à évoluer et il pouvait montrer la voie en faisant en sorte que ses rapports soient plus ouverts, plus clairs, davantage axés sur les problèmes et plus analytiques.

9. Dans sa réponse, la Directrice exécutive a reconnu le bien-fondé du jugement sans complaisance porté sur les rapports de l'Organisation des Nations Unies. Les défauts relevés étaient dus en grande partie à la culture de l'Organisation mais rien n'empêchait de les corriger. Le rapport annuel du FNUAP pouvait être amélioré; cependant les délégations devaient comprendre qu'il traitait d'un grand nombre de questions délicates, plus délicates, parfois, dans certains pays que dans d'autres, et qu'il fallait en tenir compte. La Directrice exécutive estimait qu'il serait possible d'adopter un langage plus direct dans quelques-uns des autres documents du Fonds, par exemple, dans ceux présentant les programmes de pays. Elle a signalé que le Fonds était en train d'adopter, pour ses programmes de pays, une nouvelle présentation qui serait utilisée pour la première fois à la troisième session ordinaire de 1996 du Conseil d'administration et a dit que les membres du Conseil pourraient alors se rendre compte qu'elle répondait à nombre des préoccupations exprimées au cours du débat qui venait de se dérouler.

10. Plusieurs délégations ont fait des observations sur le fonctionnement du Conseil d'administration, nombre d'entre elles déclarant qu'à leur avis les débats au sein du Conseil devraient aussi être plus ouverts et plus francs. Plusieurs ont dit partager le point de vue exprimé par la Directrice exécutive selon lequel les débats devraient prendre davantage la forme d'un dialogue improvisé et d'un véritable échange de vues au lieu d'être simplement l'occasion pour les représentants des gouvernements de lire des déclarations préparées à l'avance. Plusieurs délégations ont également reconnu la nécessité d'un recentrage des débats, la session annuelle devant être consacrée aux questions de politique générale.

11. Plusieurs délégations ont soulevé la question de l'assistance à fournir à l'Afrique pour répondre à ses besoins particuliers. Elles ont noté que le FNUAP avait fait de gros efforts pour réorienter son assistance en faveur des pays qui en avaient le plus besoin et dont beaucoup se trouvaient en Afrique mais qu'il restait encore beaucoup à faire. A cet égard, de nombreuses délégations ont insisté sur la nécessité d'accroître la capacité d'absorption des pays africains en entreprenant des activités visant à

renforcer leurs capacités. Une délégation a fait valoir qu'il était injuste de mentionner expressément l'Afrique lorsque l'on évoquait les "problèmes", que beaucoup de pays à travers le monde avaient besoin d'accroître leur capacité d'absorption et que nombre de pays non africains pourraient tirer profit de l'expérience de l'Afrique et vice versa.

12. La Directrice exécutive a réaffirmé que le Fonds était résolu à aider les pays africains et qu'il appuyait sans réserve l'Initiative spéciale pour l'Afrique à l'échelle du système des Nations Unies. Elle a fait observer que, souvent, au problème de capacité d'absorption s'ajoutait un problème de volonté politique et elle a reconnu que ces problèmes n'étaient pas propres à une région du monde en particulier. Le Fonds s'employait actuellement à renforcer les capacités nationales en formant du personnel national de contrepartie et en apportant un appui aux organisations non gouvernementales (ONG) nationales et locales. La Directrice exécutive a mentionné le rôle important de la réforme sanitaire dans l'Initiative spéciale et a affirmé que le FNUAP participerait activement et pleinement à l'action menée dans le domaine de la santé génésique.

13. De nombreuses délégations se sont déclarées satisfaites de la façon dont le FNUAP avait réussi à reprendre dans son programme de travail un certain nombre de thèmes importants de la CIPD; beaucoup ont cité, notamment, l'équité et l'égalité entre les sexes et le renforcement du pouvoir d'action des femmes, la responsabilité des hommes et les questions touchant la santé génésique des adolescents. Des délégations ont demandé des précisions sur la façon dont les nouvelles lignes directrices adoptées par le Fonds pour donner suite à la CIPD étaient appliquées concrètement. La Directrice exécutive a mentionné plusieurs initiatives : a) elle avait mis en place un mécanisme d'examen de l'application des politiques pour surveiller la mise en oeuvre des lignes directrices au niveau des pays; b) les coordonnateurs résidents avaient été invités à rendre compte de l'application des lignes directrices établies et leur intention aux fins de l'exécution du Programme d'action de la CIPD; c) dans le cadre du processus d'examen de tous les projets et programmes, on étudiait comment les lignes directrices concernant les activités de fond étaient appliquées; et d) on était en train de réviser les lignes directrices relatives aux services d'appui technique afin de renforcer ce type d'appui.

14. Plusieurs délégations ont fait des observations sur les questions financières et budgétaires, évoquant notamment la nécessité d'harmoniser les modes de présentation du budget du FNUAP, du PNUD et de l'UNICEF. La question des reports de recettes d'une année sur l'autre a été soulevée par un certain nombre de délégations. Celles-ci ont noté que, comme la Directrice exécutive l'avait souligné dans sa déclaration, les reports avaient tendance à diminuer, ce qui était une bonne chose, mais elles ont mis l'accent sur la nécessité de suivre attentivement l'évolution de la situation à cet égard. Dans sa réponse, la Directrice exécutive a fait observer que des progrès notables avaient été réalisés mais qu'il n'était pas toujours possible de limiter les reports car, inévitablement, certaines rentrées intervenaient en fin d'année, et les ressources correspondantes ne pouvaient donc pas être dépensées avant l'année suivante. Au demeurant, il n'était pas question de décourager le versement de contributions à quelque moment de l'année qu'il intervienne.

15. A propos de la légère diminution du pourcentage du budget absorbé par les dépenses afférentes aux services administratifs et services d'appui aux programmes (qui est passé de 17 % en 1994 à 16 % en 1995), la Directrice exécutive a déclaré que cette baisse était principalement imputable à la forte augmentation des recettes durant la période considérée, tout en précisant qu'elle se félicitait évidemment de cette évolution. Une délégation a souligné que, même si l'accent continuait d'être placé sur la réduction des dépenses administratives, cela ne devait pas devenir une fin en soi ni compromettre le fonctionnement de l'organisation. La Directrice exécutive a souscrit à cette déclaration et a indiqué que toutes les composantes des services administratifs et des services d'appui aux programmes étaient pleinement opérationnelles.

16. Comme suite à l'annonce par la Directrice exécutive de la nomination de Mme Kerstin Trone au poste de Directrice exécutive adjointe (Programmes), plusieurs délégations ont félicité Mme Trone et ont pris note de la bonne performance du FNUAP, pour ce qui est du nombre de femmes nommées à des postes de rang élevé ou intermédiaire. La Directrice exécutive a souligné que 7 des 11 postes de rang supérieur du Fonds étaient occupés par des femmes. Plusieurs délégations ont félicité le FNUAP de ce bilan positif, et ont fait valoir qu'il représentait ainsi un modèle que les autres organisations, tant au sein qu'à l'extérieur du système des Nations Unies, devraient s'efforcer d'égaliser.

17. Plusieurs délégations ont posé des questions au sujet des activités de coopération du FNUAP avec le Programme commun des Nations Unies sur le SIDA (UNAIDS) et de la division du travail instaurée entre ces deux organismes. La Directrice exécutive a déclaré que, quoique le Programme commun des Nations Unies sur le SIDA fût de création très récente, la coopération entre les deux organismes avait été excellente jusqu'ici. Le FNUAP avait détaché un fonctionnaire auprès d'UNAIDS et continuait de fournir des préservatifs pour de nombreux programmes nationaux de prévention du VIH/SIDA en coordination avec UNAIDS. En réponse à une autre question, elle a précisé que la majeure partie de la somme de 20,5 millions de dollars consacrée par le FNUAP à la prévention du VIH/SIDA avait servi à financer les achats de préservatifs et que ce montant ne représentait qu'une faible proportion des dépenses de l'ensemble du système des Nations Unies en matière de lutte contre le VIH/SIDA.

18. A propos de la déclaration de la Directrice exécutive selon laquelle le changement d'appellation des directeurs de pays du FNUAP, qui portaient désormais le titre de représentants du FNUAP, avait amélioré l'efficacité du réseau des coordonnateurs résidents, plusieurs délégations ont demandé des explications sur la nature des améliorations apportées par ce changement. La Directrice exécutive a précisé que ce nouveau titre donnait plus de prestige au FNUAP et renforçait la capacité de coordination des activités en matière de population. L'attachement du FNUAP au réseau des coordonnateurs résidents avait également été démontré par le fait que, dans chaque pays, le coordonnateur résident dirigeait le Comité d'examen des projets du Fonds.

19. Plusieurs délégations ont souligné que l'importance nouvelle accordée, dans le prolongement de la CIPD, à la santé génésique, y compris la planification familiale et la santé sexuelle, ne signifiait pas que le FNUAP devait minimiser l'importance du domaine dans lequel il disposait de l'avantage comparatif le plus grand, à savoir celui de la population et de la planification familiale. Une délégation a insisté sur le fait que le FNUAP devait prendre le ferme engagement de stabiliser la population mondiale et devait en faire son objectif prioritaire. La Directrice exécutive a déclaré que le Fonds savait très bien en quoi résidait son avantage comparatif et qu'il était le seul organisme des Nations Unies assurant des services de

planification familiale. Elle a ajouté que la meilleure façon de stabiliser la population mondiale était de mettre en oeuvre le Programme d'action de la CIPD.

20. Dans le même ordre d'idées, plusieurs délégations ont fait observer que la santé génésique n'était que l'un des trois domaines prioritaires approuvés par le Conseil d'administration dans sa décision 95/15. Cependant, dans le rapport annuel pour 1995, les deux autres domaines - les activités de plaidoyer et les stratégies relatives à la population et au développement - occupaient une place relativement peu importante. Plusieurs délégations ont fait état du rôle crucial que devaient jouer ces deux domaines d'action. La Directrice exécutive a déclaré que le rapport pour 1995 avait été centré sur la santé génésique parce qu'il s'agissait d'un concept nouveau introduit dans les activités du Fonds comme suite à la CIPD et que, de ce fait, ce domaine d'action avait forcément été l'objet d'une grande attention durant l'année écoulée, en particulier du point de vue de la formation du personnel et de la réorientation des activités. Toutefois, cela ne voulait pas dire que les deux autres domaines étaient négligés, et ils seraient traités plus en détail dans les rapports annuels ultérieurs.

21. Plusieurs délégations ont accueilli avec satisfaction l'explication donnée par la Directrice exécutive dans sa déclaration, selon laquelle le FNUAP travaillait actuellement, en collaboration avec le Comité administratif de coordination (CAC), au reclassement de ses catégories financières et budgétaires pour les mettre en conformité avec les trois nouveaux domaines prioritaires définis dans la décision 95/15 du Conseil d'administration. Elles ont souligné que ce reclassement devrait s'effectuer en coopération avec les autres entités intéressées, notamment le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La Directrice exécutive a pu annoncer qu'une telle coopération avait été instaurée.

22. Le fait que le FNUAP ne puisse pas s'acquitter efficacement de ses tâches sans une base de ressources assurée a été mentionné par plusieurs délégations, lesquelles ont lancé un appel aux pays du monde entier pour qu'ils respectent les engagements qu'ils avaient pris lors de la CIPD. Ces délégations ont également demandé ce que faisait le Fonds pour améliorer ses moyens de collecte de fonds et développer les modalités de cofinancement sur la base d'accords multilatéraux. La Directrice exécutive a fait observer que



le meilleur moyen d'obtenir davantage de fonds consistait à avoir un programme efficace et elle considérait que le FNUAP en avait un. Bien entendu, la collecte de fonds était l'une des grandes priorités du personnel du FNUAP, ce qui impliquait notamment la mise au point d'accords de cofinancement. Elle a fait remarquer, toutefois, que ce genre de modalités de financement nécessitait une forte intensité de travail et prenait beaucoup de temps au personnel parce qu'il fallait répondre aux demandes des différents donateurs en matière de contrôle financier et d'établissement de rapports financiers.

23. Un certain nombre de délégations a signalé que pour pouvoir mesurer l'efficacité des programmes du FNUAP, il fallait disposer d'une série d'indicateurs, ou points de repères, fiables et comparables qui permettent d'évaluer l'avancement des travaux. La Directrice exécutive a déclaré qu'elle partageait entièrement ce point de vue et a signalé que le FNUAP travaillait, dans le cadre de plusieurs instances, en particulier le CAC, à l'élaboration de ce genre d'indicateurs. D'ailleurs, l'Equipe spéciale du CAC sur les services sociaux de base pour tous, qui avait été créée par le Secrétaire général, était en train de mettre au point toute une gamme d'indicateurs dans différents domaines sociaux, sous la conduite du FNUAP pour ce qui est des indicateurs se rapportant à la population et aux aspects démographiques. La Directrice exécutive pensait, tout comme les délégations, que les résultats obtenus devaient être constamment mesurés, ce qui nécessitait des indicateurs permettant d'évaluer l'impact des programmes.

24. Une délégation a demandé à la Directrice exécutive quelles mesures concrètes avaient été prises pour associer plus étroitement les ONG à l'exécution des projets du FNUAP, faisant ainsi écho aux préoccupations de nombreuses délégations selon lesquelles il fallait davantage s'appuyer sur le concours des ONG, ainsi que le prévoyait le Programme d'action de la CIPD. Une autre délégation a rappelé le rôle décisif que devaient jouer les ONG dans le développement de la participation communautaire. La Directrice exécutive a mis l'accent sur le rôle important qui incombait aux ONG dans la poursuite des objectifs fixés en matière de population et de santé génésique aux niveaux tant national qu'international. La difficulté était, bien sûr, de trouver des ONG compétentes qui satisfassent aux lignes directrices établies par le FNUAP. Le Fonds avait modifié les critères qu'il appliquait pour évaluer

les capacités de gestion et les moyens financiers et techniques des ONG et il continuait de rechercher des ONG compétentes et de contribuer à renforcer leurs moyens d'action.

25. Plusieurs délégations ont constaté que le Conseil d'administration demeurait soucieux d'améliorer la coordination entre le FNUAP et d'autres organismes des Nations Unies. A ce propos, une délégation s'interrogeait sur la multiplication des mécanismes de coordination au sein du système des Nations Unies, qui a été jugée très déroutante, et peut-être même préjudiciable à leurs objectifs déclarés. La Directrice exécutive a souscrit à ce point de vue ajoutant, qu'en 1995, elle avait consacré entre 65 et 67 journées de travail à des activités de coordination et qu'on avait assisté à une véritable prolifération des comités s'occupant de coordination. Le processus de coordination devait être simplifié et rendu plus efficace.

26. Plusieurs délégations ont évoqué la nécessité de continuer à regrouper les projets afin de réduire les dépenses administratives. La Directrice exécutive a indiqué que la tendance enregistrée à cet égard était favorable et que le Fonds devrait peut-être envisager de présenter différemment le nombre de projets dont il serait fait état dans le rapport annuel pour 1996 afin que cette tendance apparaisse plus nettement.

27. Une délégation a posé une question au sujet de l'absence d'information sur l'avortement dans le rapport annuel, en faisant observer que le FNUAP devait jouer un rôle important non seulement sur le plan de la promotion de la planification familiale de manière à réduire le nombre des avortements, mais aussi sur le plan de la santé génésique, en s'occupant, par exemple, des conséquences des avortements qui ont échoué. La Directrice exécutive a répondu que le Fonds traitait de l'avortement dans le contexte du paragraphe 8.25 du Programme d'action de la CIPD.

28. Une délégation a demandé quel était le rôle que le FNUAP envisageait de faire jouer au secteur privé dans la poursuite des objectifs de la CIPD. La Directrice exécutive a répondu que s'agissant d'un apport de contributions des entreprises privées, elle ne s'attendait pas à ce qu'il y en ait un. Par ailleurs, elle a signalé qu'elle avait rencontré de nombreuses personnalités du secteur privé lors d'une conférence tenue récemment à Davos et que la prochaine étape consisterait à tenter d'organiser une réunion de

dirigeants d'entreprises sous la présidence d'une célébrité du monde des affaires, afin de débattre de l'appui que pourraient apporter les milieux d'affaires aux programmes en matière de population et de développement.

29. Plusieurs délégations ont fait observer que le rôle des pays en développement à la session annuelle était sensiblement réduit parce que cette réunion se tenait à Genève, alors que la plupart des délégations s'occupant des activités du FNUAP étaient en poste à New York. Il en résultait une situation regrettable en ce sens que les voix des pays les moins avancés, où seraient de plus en plus concentrées les activités du Fonds, étaient celles que l'on entendait le moins à la session en cours. La Directrice exécutive a souscrit à ce point de vue et a déclaré que le Fonds attachait une très grande importance à la participation de ces pays.

30. Le Conseil d'administration a adopté la décision suivante :

-----