Nations Unies DP/FPA/2000/11

Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement et du Fonds des Nations Unies pour la population

Distr. générale
5 mai 2000
Français
Original: anglais

Session annuelle de 2000
13-23 juin 2000, Genève
Point 6 de l'ordre du jour provisoire
FNUAP

Fonds des Nations Unies pour la population

Modalités d'approbation des programmes de pays du FNUAP

Rapport du Directeur exécutif

Table des matières

Page

I. Introduction 2
II. Processus de programmation 3
III. Enseignements tirés de l'expérience 4
IV. Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs d'harmonisation 7
V. Conclusions 9
VI. Recommandation 10

00-41979 (F) 240500 250500

I. Introduction

1. Le présent rapport est présenté en application de la décision 97/12 dans laquelle le Conseil d'administration avait demandé que l'on examine les dispositions énoncées dans la décision et qu'un rapport lui soit présenté à sa session annuelle de 2000.

2. Dans la même décision, le Conseil d'administration avait demandé au Fonds des Nations Unies pour la population d'envisager d'inclure dans son processus de programmation les modalités suivantes, sans perdre de vue la nécessité de limiter la charge administrative :

a) Informer les parties intéressées, sur le terrain, des résultats de l'opération d'analyse des programmes et d'élaboration de stratégies, au fur et à mesure de son déroulement;

b) Établir un résumé de l'opération d'analyse des programmes et d'élaboration de stratégies (recommandation de pays), en y indiquant : i) les mesures stratégiques envisagées et leur justification; ii) les avantages comparatifs du FNUAP et ce qu'il peut apporter par rapport aux autres acteurs; et iii) les éventuels domaines thématiques compte tenu des enseignements pouvant être tirés d'autres programmes;

c) Faire distribuer par le secrétariat la recommandation de pays, sur demande, à tous les membres du FNUAP qui disposeront d'un délai de six semaines pour soumettre leurs observations, lesquelles seront prises en compte par le secrétariat pour poursuivre la mise au point du programme; tenir le Conseil d'administration informé de cette opération et communiquer les observations également à tous les membres du FNUAP sur leur demande; organiser un débat au siège, le cas échéant, avec la participation du pays bénéficiaire du programme.

3. L'objectif du Conseil d'administration est de simplifier les modalités de programmation du FNUAP tout en mettant en place un mécanisme qui permette à tous les membres du FNUAP (ci-après dénommés les pays membres) de participer plus efficacement et dès la phase de début à l'élaboration des programmes de pays. Le Conseil a décidé qu'il examinerait et adopterait les programmes de pays sans débat, sauf si au moins deux membres le demandaient, par écrit, deux semaines avant la session. Il a aussi demandé que les programmes de pays qui lui sont présentés exposent clairement les objectifs et indiquent le niveau d'exécution (pour chaque domaine de sous-programme), les paramètres financiers ainsi que les indicateurs qu'utiliserait le Fonds pour évaluer les résultats, l'efficacité et l'incidence du programme. Il a recommandé en outre de coordonner, chaque fois que possible, les activités menées au sein du système des Nations Unies pour harmoniser les modalités d'établissement des programmes de pays avec celles des autres fonds et programmes.

4. Le présent rapport donne une vue d'ensemble des modalités actuelles de programmation du Fonds (sect. II); recense les enseignements tirés de l'expérience (sect. III); décrit les progrès réalisés dans l'harmonisation des modalités de programmation, comme préconisé dans la décision 97/12 (sect. IV); et comprend des conclusions (sect. V) et une recommandation (sect. VI).

5. Pour l'établissement du présent rapport, le FNUAP a analysé les informations provenant de diverses sources. En décembre 1999, il a réalisé une enquête sur l'application de certaines dispositions de ses nouvelles directives concernant les programmes, y compris les modalités d'élaboration et d'approbation des programmes de pays au niveau local et de participation des pays membres à ce processus. Cette enquête a été menée auprès de tous les bureaux de pays qui avaient mis en oeuvre de nouveaux programmes de pays depuis l'adoption de la décision 97/12 en mai 1997. Trente-huit bureaux de pays, sur les 43 concernés, ont fourni des informations qui ont servi de base pour l'élaboration du présent rapport. Il ressort de l'enquête que plusieurs bureaux de pays avaient déjà engagé le processus de programmation préparatoire avant la publication des nouvelles directives concernant les programmes en novembre 1999.

6. Depuis la publication des directives en 1997, le siège du FNUAP invite les utilisateurs des directives à formuler des observations afin d'améliorer la qualité de ces outils de programmation. Ces observations ont également été prises en compte dans le présent rapport. En outre, un certain nombre de problèmes opérationnels ont été examinés dans le cadre de réunions et d'autres manifestations sous-régionales et le FNUAP a mis en place un mécanisme chargé d'étudier systématiquement les observations formulées par les divers services du Fonds, tant au siège que sur le terrain, concernant les domaines dans lesquels il conviendrait d'améliorer les politiques et procédures du FNUAP en matière de programmation. En outre, les examens de

l'application des politiques réalisés par le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation du Fonds et les études de faisabilité réalisées par le Bureau pour la gestion axée sur les résultats dans le cadre d'une vaste initiative visant à recenser les besoins institutionnels du Fonds dans le contexte de la mise en oeuvre d'une approche fondée sur les résultats et du cadre de financement pluriannuel se sont révélés très utiles. On a également tiré parti de l'étude préliminaire réalisée par le Fonds en 1999 sur l'adoption de l'approche du cadre logique en matière de programmation.

II. Processus de programmation

7. En 1997, le FNUAP a instauré de nouvelles directives en matière de programmation dans le cadre d'une initiative visant à revoir et adapter l'ensemble de ses politiques, procédures et directives afin de : a) tenir compte des nouvelles orientations relatives aux programmes issues du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement; et b) mettre au point des outils normatifs permettant de décentraliser dans les pays les opérations de programmation. Le FNUAP a dû concilier l'impératif consistant à introduire des directives suffisamment souples pour être applicables à des situations très diverses et la nécessité de disposer de mécanismes de surveillance et de contrôle. Les directives devaient être brèves, concises et simples afin de permettre d'exécuter les programmes tout en tenant compte des réformes arrêtées par le système des Nations Unies, notamment le bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

8. On a donc remplacé l'analyse des programmes et l'élaboration de stratégies par une évaluation démographique de pays. Les changements ne portent pas sur les objectifs, mais sont d'ordre conceptuel et méthodologique. Il s'agit d'analyser de manière approfondie la situation d'un pays dans les domaines de la population, de la santé en matière de procréation et des inégalités entre les sexes et de recommander des stratégies visant à faire face aux besoins les plus urgents. Les résultats obtenus orientent l'élaboration du programme de pays appuyé par le FNUAP. Lorsque les activités menées au titre du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement recoupent de façon adéquate les grands domaines d'intervention du FNUAP et sont susceptibles de servir de base à l'élaboration du programme de pays, on peut selon les cas se contenter d'une évaluation démographique plus sommaire ou même s'en passer.

9. Contrairement au mécanisme utilisé précédemment, à savoir le mécanisme d'analyse des programmes et d'élaboration de stratégies, l'évaluation démographique de pays donne aux pays une plus grande maîtrise des opérations. Les préparatifs débutent peu après l'évaluation à mi-parcours du programme de pays en cours et débouchent sur la création d'un groupe de travail national environ deux ans avant l'achèvement du programme. Le groupe de travail est généralement présidé par un représentant du gouvernement concerné et se compose de représentants des principales parties prenantes, y compris de représentants de la société civile, de partenaires du système des Nations Unies et de représentants des pays membres du Fonds. Tout au long de l'opération, on demande à divers intervenants extérieurs (par exemple, les équipes d'appui aux pays du Fonds et des spécialistes en poste au siège) d'évaluer le travail du groupe à différents intervalles. Par ailleurs, le représentant du FNUAP dans le pays organise des réunions entre le groupe de travail chargé de l'évaluation démographique de pays et les partenaires du système des Nations Unies, les donateurs et les autres pays membres du Fonds afin de les informer périodiquement de l'état d'avancement des travaux. Une fois l'opération achevée, le projet de rapport fait l'objet d'une évaluation indépendante, mais pour laquelle on ne fait pas nécessairement appel à des consultants extérieurs. Le groupe de travail national et le représentant du FNUAP tiennent alors des consultations avec les principales parties prenantes pour les informer des principaux résultats et recommandations issus de l'évaluation.

10. Conformément à la décision 97/12, le FNUAP informe régulièrement les pays membres des évaluations démographiques de pays prévues pour l'année et communique aux États membres qui en font la demande les projets de recommandation relatifs à une assistance extérieure.

11. Dans le cadre de l'élaboration du programme de pays, on met l'accent sur les priorités dégagées par le bilan commun de pays, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et l'évaluation démographique de pays et sur le rôle que le Fonds peut jouer vis-à-vis des autres organismes des Nations Unies et des donateurs, compte tenu des atouts des uns et des autres. Pour définir les priorités des programmes appuyés par le FNUAP, le représentant consulte les diffé-

rentes parties prenantes, en collaboration avec le gouvernement, et tient compte des différentes observations, y compris celles des pays membres du Fonds, des équipes d'appui au pays et des spécialistes en poste au siège.

12. Lors de l'établissement du projet de programme de pays, on prête une attention particulière aux enseignements tirés des programmes passés. On s'appuie sur un cadre logique qui définit les résultats que le programme de pays devrait permettre d'obtenir ou contribuer à atteindre et les indicateurs qui mesureront les progrès accomplis, et qui décrit les hypothèses de travail et les risques sur la base des enseignements tirés du cycle de programmation précédent. Avant d'être soumis au siège du FNUAP pour examen, le projet est revu par un groupe interinstitutions présidé par le coordonnateur résident des Nations Unies, l'objectif étant de s'assurer que le projet s'inscrit bien dans la lignée du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Le représentant du FNUAP présente normalement le programme de pays, et le cadre logique qui a servi à son élaboration, au Comité d'examen des programmes (CEP), au siège, environ cinq mois avant qu'il ne soit soumis au Conseil d'administration.

13. Une fois le programme de pays approuvé par le Conseil d'administration, le représentant du FNUAP définit plus précisément la teneur des sous-programmes et des projets connexes, en tenant compte des recommandations du Conseil. Le processus de consultation se poursuit au niveau national avec l'examen de tous les sous-programmes par un comité local d'évaluation, organe consultatif composé de représentants du gouvernement et des autres parties prenantes.

14. Les sous-programmes et projets connexes sont donc le fruit d'un processus approfondi de consultation et de recherche d'un consensus, l'objectif étant de donner la maîtrise du programme au pays concerné et d'associer l'ensemble des parties prenantes aux phases d'élaboration, tout en mobilisant l'appui et les ressources nécessaires à l'exécution.

15. Les modalités d'élaboration du programme de pays soumis au Conseil d'administration ont évolué au fil des années, conformément aux recommandations du Conseil. La procédure a été considérablement simplifiée et recouvre les éléments suivants : les principaux aspects de l'évaluation démographique de pays; une analyse du programme en cours, notamment les enseignements tirés de l'exécution; et des propositions relatives au nouveau programme de pays. Ces propositions présentent de manière schématique les buts et objectifs généraux du programme, les réalisations escomptées à la fin du cycle de programmation et les indicateurs à utiliser. Elles contiennent également des précisions sur les sous-programmes, les stratégies adoptées, les arrangements institutionnels relatifs à l'exécution du programme, les aspects financiers, les principaux risques et hypothèses à prendre en compte et les mécanismes de contrôle et d'évaluation.

III. Enseignements tirés de l'expérience

16. Les réactions et l'information recueillies auprès de diverses sources indiquent que les directives de programmation ont dans l'ensemble reçu un accueil favorable. Certains bureaux de pays ont cependant souligné que ces directives devaient être appliquées avec une certaine souplesse. Ils ont également signalé que les procédures d'élaboration et d'approbation des programmes étaient quelque peu fastidieuses et auraient intérêt à être simplifiées. Cette situation s'explique en partie par l'importance accordée à la maîtrise nationale de la programmation et la nature participative de cette dernière, qui sont toutes deux indispensables à l'efficacité des programmes mais demandent beaucoup de temps et nécessitent une planification rigoureuse. Il faut également s'efforcer de renforcer les capacités nationales de manière qu'elles puissent assumer un rôle de premier plan et d'informer les représentants nationaux des nouvelles approches et méthodes en matière de programmation. Il importe, en outre, de faire davantage appel à différents participants aux étapes critiques de la programmation.

17. Contrôle et participation au niveau national. Dans l'ensemble, les résultats indiquent que le passage de l'APES à l'évaluation démographique de pays a été positif. Si l'APES se composait principalement d'une mission externe qui coopérait avec le gouvernement du pays bénéficiaire pendant trois à quatre semaines, l'évaluation démographique de pays permet, grâce à la création de groupes de travail nationaux, de renforcer le contrôle exercé au niveau national, de développer les capacités et de promouvoir la rentabilité. La planification de l'évaluation démographique, entreprise pendant l'examen à mi-parcours du programme de pays, permet d'apporter rapidement les améliorations nécessaires dès le stade préparatoire, et de déterminer par exemple quelles informations sont nécessaires à l'évaluation. En

outre, l'évaluation démographique donne à divers partenaires de meilleures possibilités de participation.

18. Certains membres du Conseil d'administration ont fait observer que la méthode de l'évaluation démographique avait eu pour effet involontaire de réduire les possibilités de participation offertes aux pays membres. Alors que l'APES consistait essentiellement en une mission externe, qui était composée d'experts nationaux et internationaux et à laquelle pouvaient participer les membres du Fonds qui le souhaitaient, il n'en va pas forcément de même de l'évaluation démographique. D'ailleurs, d'après les résultats de l'enquête, 12 bureaux de pays ont décidé de ne pas effectuer d'examen externe et indépendant du rapport d'évaluation démographique. Seuls trois des 26 pays qui ont choisi de procéder à un tel examen ont indiqué qu'ils avaient fait appel à une mission externe. Quelques membres du Conseil d'administration ont participé à des missions externes. Les autres bureaux de pays ont décidé d'effectuer une analyse sur dossier, avec le concours des conseillers des équipes d'appui aux pays ou du siège du FNUAP. Beaucoup ont néanmoins recueilli des opinions indépendantes pendant l'évaluation démographique : 28 bureaux ont organisé dans leur pays des débats dans le cadre d'une rencontre de portée plus générale; 22 d'entre eux ont indiqué que des pays membres y avaient participé; et 19 ont recueilli des commentaires avant d'achever le rapport d'évaluation démographique.

19. Les 38 bureaux de pays qui ont répondu à l'enquête portant sur la programmation avaient tous officiellement avisé leurs interlocuteurs nationaux et leurs partenaires des Nations Unies de leurs projets d'évaluation démographique et 24 d'entre eux avaient également informé les représentants locaux d'États membres, et notamment de pays donateurs. Trente-deux bureaux ont déclaré avoir constitué dans le cadre de l'évaluation démographique un groupe de travail national qui se composait le plus souvent de représentants du gouvernement et d'experts nationaux; 17 bureaux ont indiqué que des partenaires des Nations Unies avaient pris part à l'évaluation démographique et 9 ont fait état de la participation de pays membres, pour la plupart des pays donateurs.

20. L'enquête a également permis de constater que la participation des ONG était relativement importante, 30 bureaux de pays déclarant avoir bénéficié de l'apport de ces dernières pendant le processus d'évaluation. En revanche, les institutions de Bretton Woods ont joué un rôle minime, leur participation n'étant citée que par 5 bureaux.

21. Le processus d'élaboration des programmes de pays a évolué depuis la publication en 1997 des nouvelles directives de programmation. Les pays sont maintenant davantage maîtres du processus, en partie grâce à la procédure d'évaluation démographique. De même, le degré de participation des différents intervenants semble être fonction de la dynamique qui s'instaure pendant l'évaluation démographique. Par exemple, la phase d'élaboration des programmes fait appel à un nombre relativement limité de participants, mais les principaux intervenants apparaissent à mesure que se précisent les priorités de programmation du programme de pays du FNUAP. En général, les représentants du gouvernement, le bureau de pays du FNUAP et les conseillers des équipes d'appui aux pays sont les principaux participants à l'élaboration du programme de pays. Le siège du FNUAP tend à n'intervenir qu'à un stade ultérieur, avant la soumission du projet de programme au Comité d'examen du programme. Toutefois, la durée des consultations nécessaires est souvent sous-estimée, et il convient donc d'accorder une plus grande attention à la planification et à la gestion des processus de programmation du Fonds.

22. *Optimiser la participation*. Par rapport à l'APES, l'évaluation démographique de pays donne aux membres du Fonds des possibilités de participation beaucoup plus nombreuses. Mais les pays membres intéressés ne savent pas toujours quand ni comment intervenir. En outre, dans le cas des pays qui prennent part à un programme au niveau national, on ne sait pas véritablement si leurs représentants siégeant au Conseil d'administration ont connaissance des résultats de leurs efforts ni par quels moyens ces résultats leur sont communiqués.

23. Conformément à la décision 97/12, le FNUAP informe régulièrement les pays membres de ses projets d'évaluation démographique de pays. Dans le cadre de l'enquête, 9 bureaux de pays ont déclaré avoir communiqué les recommandations d'évaluation aux pays membres qui le leur avaient demandé, et 6 d'entre eux ont reçu en échange un apport d'information. En outre, 28 bureaux ont organisé dans leurs pays respectifs des réunions au cours desquelles ont été présentées les principales conclusions et recommandations du rapport d'évaluation. Par ailleurs, il est consigné dans les registres du FNUAP que, conformément à la décision 97/12, cinq pays membres au moins ont officiellement

demandé à consulter les recommandations formulées pour des programmes de pays que devait examiner le Conseil d'administration lors d'une session ultérieure. Si les pays membres étaient plus nombreux à pratiquer cette formule, le Conseil d'administration pourrait alors être associé de plus près à l'un des stades critiques du processus de programmation.

24. S'agissant de la participation du système des Nations Unies à l'élaboration des programmes, les efforts de coordination ont parfois été quelque peu dispersés. Dix-sept bureaux de pays ont indiqué dans le cadre de l'enquête qu'un groupe interorganisations avait examiné leur projet de programme de pays. Les bureaux qui n'ont pas organisé un tel examen en ont indiqué les raisons. Certains ont par exemple expliqué qu'ils avaient communiqué leur projet à des partenaires des Nations Unies qui ne leur avaient pas toujours fait part de leur avis. D'autres ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de procéder à un examen commun, des commentaires ayant été reçus au fur et à mesure de l'élaboration du projet; d'autres enfin ont fait observer qu'une évaluation commune serait plus utile à une date ultérieure, lors de la formulation de sous-programmes et de projets s'y rattachant.

25. Il est également apparu que les donateurs bilatéraux ont tendance à intervenir à un stade ultérieur de l'élaboration des programmes, lorsqu'il est possible d'identifier des domaines d'activité précis pouvant bénéficier d'un appui bilatéral. Sept bureaux de pays ont fait état de la participation de pays membres (et notamment de donateurs potentiels) à l'élaboration du programme de pays.

26. *La méthode du cadre logique*. La qualité des projets de programme de pays semble s'être améliorée considérablement depuis 1997. La publication de directives pour l'élaboration des programmes de pays, portant sur le processus autant que sur la présentation et la teneur des projets, a contribué à cette amélioration. De plus, le FNUAP tient tout le personnel – au siège comme dans les bureaux extérieurs – régulièrement informé des directives données par le Conseil d'administration afin d'améliorer la qualité et la teneur des projets de programme de pays, notamment, tout récemment (à la première session ordinaire de 2000), quant à la nécessité d'assortir chaque projet de programme d'informations sur la sécurité des produits destinés aux soins de santé en matière de reproduction. Grâce à toutes ces initiatives, on s'attache désormais à cerner de plus près les avantages qu'offre en propre le Fonds; les projets de programme tiennent mieux compte des enseignements tirés de l'expérience; l'utilisation de la méthode du cadre logique et des sous-programmes a permis une conception plus cohérente des programmes; et les objectifs de programme et les interventions stratégiques ont été mieux définis à partir de paramètres plus réalistes par rapport aux tâches à exécuter et aux capacités de réalisation. De plus, on peut à présent relier plus étroitement la portée des activités de programme au système d'allocation des ressources du Fonds ainsi qu'à la possibilité d'obtenir des ressources supplémentaires.

27. Lorsqu'il a analysé les résultats de l'application de la méthode du cadre logique au processus de programmation dans un petit échantillon de pays, le FNUAP a constaté que, utilisée à bon escient, la méthode du cadre logique permettait d'améliorer notablement la qualité de la conception des programmes. En l'espèce, les nouveaux programmes de pays définissaient clairement les priorités et les objectifs des programmes, recensaient un ensemble cohérent d'interventions stratégiques, et mettaient l'accent sur la nécessité d'assurer le suivi et de rendre compte des résultats. Cependant, la méthode du cadre logique n'avait pas toujours été appliquée au mieux, que ce soit au niveau de la conception ou à celui des institutions. Par exemple, l'examen a montré qu'au tout début, nombre des bénéficiaires du FNUAP ne mesuraient pas pleinement l'intérêt que présentait la méthode du cadre logique en tant qu'outil de base permettant de concevoir, suivre et gérer les programmes. Il est possible que le FNUAP ait sous-estimé les ressources à mobiliser pour permettre d'intégrer véritablement la méthode du cadre logique dans les activités de programmation. La formation, dispensée du sommet vers la base n'était pas toujours de qualité égale et les directives d'application du cadre logique n'étaient pas dans tous les cas faciles à assimiler, de sorte que plusieurs bureaux de pays n'ont pas utilisé correctement la méthode du cadre logique pour concevoir les programmes de pays. Le FNUAP a rectifié le tir et l'application de la méthode du cadre logique a été progressivement améliorée.

28. Quant à la démarche conceptuelle, on a constaté que la terminologie de la méthode du cadre logique n'était pas toujours bien assimilée, notamment en ce qui concerne la définition des buts et objectifs des programmes de pays. La relation de cause à effet dans la hiérarchie des objectifs n'a pas non plus toujours été bien comprise par tous. Les indicateurs retenus étaient

dans certains cas mal adaptés aux objectifs des programmes; les indicateurs eux-mêmes n'étaient pas toujours quantifiés; et on ne s'est pas suffisamment préoccupé de savoir si les données voulues étaient disponibles. On n'a pas non plus accordé une attention suffisante au cadre d'exécution des programmes au stade de la définition des risques et des hypothèses. L'examen a également montré que le modèle de la méthode du cadre logique, une fois établi, n'avait pas été systématiquement actualisé ni utilisé pour assurer le suivi. Ces conclusions ont confirmé les études de faisabilité de pays qui avaient été effectuées par le FNUAP lors de l'élaboration du cadre de financement pluriannuel.

29. *Amélioration de la qualité*. Compte tenu de ces conclusions, le FNUAP entend intensifier les activités de formation et mettre au point des modules de formation mieux conçus et interactifs. Il s'attachera à améliorer les capacités opérationnelles et techniques des membres de son personnel et de leurs homologues nationaux. Si besoin est, il révisera par ailleurs ses directives afin de clarifier la définition des concepts. De plus, on se penchera plus attentivement sur le choix même des indicateurs et des méthodes de collecte des données, et on intensifiera les efforts visant à faciliter la constitution des données de base, lesquelles forment partie intégrante des programmes de pays aux fins de suivre et de mesurer les progrès accomplis dans les résultats des programmes. Ces efforts s'inscriront dans la démarche du Fonds vers une gestion axée sur les résultats, dans la mesure où la méthode du cadre logique est l'un des principaux outils de mise en oeuvre du cadre de financement pluriannuel. Les bureaux de pays ont donc été encouragés à revoir leurs méthodes de cadre logique et à en utiliser le modèle comme outil interactif permettant de mesurer les progrès réalisés et de gérer la performance dans la mise en oeuvre des programmes de pays. Le Fonds a entrepris de revoir ses directives de programme dans le but de mieux intégrer – et de rendre plus opérationnelle – l'approche axée sur les résultats qui a été adoptée pour la planification et la gestion des programmes et pour en assurer le suivi et l'évaluation, de sorte que les outils et les systèmes existants soient axés sur les résultats et sur la mise en oeuvre du cadre de financement pluriannuel.

30. De plus, afin d'inciter les principaux intervenants, et tout particulièrement les pays membres, à participer systématiquement au processus d'établissement des programmes, le FNUAP affichera ses plans en matière d'élaboration des programmes sur son site Web. À l'heure actuelle, ces plans sont établis de manière à répondre aux impératifs de planification interne des programmes et de gestion du Fonds. Les plans donnent des informations sur le projet de calendrier (dates et durée) des grandes opérations de programmation pour chaque programme de pays, à savoir le bilan commun des pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour le développement, l'évaluation démographique de pays (au besoin) et la session durant laquelle le programme de pays considéré sera présenté au Conseil d'administration. En outre, lors de l'élaboration des projets de programme de pays, le FNUAP organisera, en collaboration avec le gouvernement, une réunion de stratégie dans le pays concerné, afin d'offrir la possibilité à toutes les parties intéressées, notamment les pays membres, de contribuer véritablement à la conception du programme de pays et au choix des options stratégiques correspondantes. Le calendrier des réunions d'examen sur place fera dorénavant partie des préparatifs des programmes du Fonds.

IV. Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs d'harmonisation

31. La décision 97/12 avait recommandé de coordonner les activités menées au sein du système des Nations Unies pour harmoniser les modalités d'établissement des programmes de pays avec celles des autres fonds et programmes. Le FNUAP participe activement à la promotion de l'harmonisation des objectifs au sein du Groupe des Nations Unies pour le développement et de son comité exécutif. Avec la publication du bilan commun de pays et des directives relatives au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, ainsi que du plan de lancement du Plan-cadre (présentant les pays qui se proposent de lancer le processus du Plan-cadre) en avril 1999, le FNUAP a fait un effort conscient pour intégrer les outils de planification stratégique du Groupe des Nations Unies pour le développement à ses modalités de programmation, ainsi que la possibilité en avait été prévue dans ses directives opérationnelles. Il a demandé à ses bureaux extérieurs de remplacer l'évaluation démographique de pays par le bilan commun de pays et le Plan-cadre, étant entendu que la documentation qui fonde le bilan commun et le Plan-cadre doit couvrir de façon satisfaisante les programmes de base du Fonds et offrir un

socle suffisamment solide à l'élaboration des programmes de pays exécutés avec l'assistance du FNUAP. Par ailleurs, il a organisé un atelier d'orientation pour le personnel du siège et envoyé des spécialistes des équipes d'appui suivre une formation à l'École des cadres des Nations Unies, à Turin (Italie), pour qu'ils puissent seconder les équipes d'appui des Nations Unies en se chargeant de faciliter les procédures relatives au bilan commun de pays et au Plan-cadre et d'assurer la liaison pour le Plan-cadre.

32. En outre, le FNUAP a demandé à ses bureaux extérieurs de mettre au point, en collaboration avec les équipes de pays, des plans d'harmonisation des cycles de programmation. À ce jour, le Groupe des Nations Unies pour le développement a mené à bien cette harmonisation pour presque tous les pays qui réunissent les conditions voulues. Des progrès ont également été enregistrés dans d'autres domaines : organisation de sessions conjointes des conseils d'administration de l'UNICEF, du Programme alimentaire mondial (PAM) et du PNUD/FNUAP; publication par le Groupe des Nations Unies d'une note d'orientation sur des définitions communes aux fins de la programmation et pour les produits; conclusion d'un accord sur les examens à mi-parcours; harmonisation de la présentation du budget d'appui biennal du FNUAP, du PNUD et de l'UNICEF; progrès dans le domaine des services et des locaux communs; renforcement des groupes thématiques et d'autres dispositifs des équipes de pays; lancement de plusieurs initiatives relatives au système des coordonnateurs résidents.

33. Actuellement, le Groupe spécial sur l'harmonisation et la simplification du Groupe des Nations Unies met au point des procédures d'harmonisation des examens à mi-parcours sous la direction du FNUAP. Cette démarche est une priorité pour le Groupe des Nations Unies et représente un progrès important dans la mise au point d'outils permettant la programmation conjointe et accélérant la mise en place de capacités de suivi dans les pays. Comme les organismes associés au sein du Groupe des Nations Unies adoptent progressivement la méthode de la gestion axée sur les résultats, une étroite collaboration s'impose en vue de la définition de résultats communs à obtenir et d'indicateurs adéquats permettant de les mesurer. L'accessibilité et la disponibilité de données fiables sont au centre des préoccupations de tous les partenaires pour le développement, et le FNUAP continuera de mettre l'accent sur la nécessité de doter les pays des capacités voulues pour la création et la tenue de systèmes de données durables. En outre, il centrera ses efforts sur les approches sectorielles conformément à la décision 2000/8 du Conseil d'administration.

34. L'harmonisation des modalités d'approbation des programmes de pays par les conseils d'administration respectifs des fonds et programmes partenaires est une opération relativement complexe qui exige un examen du rôle et du fonctionnement de chaque conseil et des modalités établies. Chaque organisation partenaire a ses procédures particulières, qui tiennent compte, d'une part, des exigences de son Conseil d'administration et, d'autre part, du mandat, des besoins fondamentaux, de la structure institutionnelle, des dispositifs internes et des ressources de l'organisation concernée.

35. Selon les procédures en vigueur au PNUD, le cadre de coopération de pays (CCP) est élaboré localement par le PNUD avec la collaboration avec du gouvernement et la participation des principales parties prenantes. Il est examiné par un comité local d'examen du programme, sous la présidence conjointe du gouvernement et du PNUD et en présence des organismes des Nations Unies et d'autres parties prenantes. Les représentants locaux des pays membres du Conseil d'administration sont invités à assister à la réunion du comité d'examen du programme pour éviter au Conseil de devoir revoir en détail le CCP. L'avis du comité d'examen est pris en considération lors de la mise au point finale du document. Le CCP est alors examiné au siège, puis soumis au Conseil d'administration pour approbation. Au Conseil d'administration, il est approuvé tel quel, sans présentation ni débat, à moins que cinq membres au moins du Conseil aient fait part au secrétariat, par écrit, avant la réunion, de leur souhait de saisir le Conseil d'administration d'un CCP en particulier.

36. L'UNICEF a une procédure d'approbation en deux étapes. En collaboration avec le gouvernement, il organise dans le pays une réunion axée sur les stratégies, à laquelle participent les principales parties prenantes, y compris les représentants des pays membres du Conseil d'administration. Une note de pays est ensuite élaborée localement et examinée par le bureau régional de l'UNICEF. Cette note est soumise pour observations au Conseil d'administration environ un an avant le début du nouveau programme, puis revue à la lumière des observations du Conseil. La recommandation concernant le programme de pays est alors soumise au Conseil pour approbation selon la procédure

d'approbation tacite, à moins d'une demande de débat présentée par un ou plusieurs membres.

37. Le FNUAP n'a pas passé en revue les procédures du PAM, étant donné que le Conseil d'administration de cette organisation examine actuellement les dispositifs régissant son propre fonctionnement, y compris son rôle, ses responsabilités et ses méthodes de travail. Cet examen a lieu à l'initiative du Conseil et un groupe de travail a été créé en mars 1999 pour formuler des propositions et des recommandations en vue du renforcement de l'administration du PAM. Le FNUAP a examiné le travail en cours et considère qu'un certain nombre d'observations extrêmement pertinentes auraient intérêt à être étudiées par les autres organes directeurs des institutions associées au sein du Groupe des Nations Unies pour le développement.

V. Conclusions

38. Après avoir examiné les modalités d'élaboration de ses programmes, le FNUAP a constaté de nombreux aspects positifs, mais aussi des domaines qui pouvaient être améliorés. Par exemple, le processus actuel offre aux pays membres du Conseil d'administration plusieurs occasions de participer au processus dès le début, en particulier au niveau du pays. Ces possibilités ne sont toutefois pas pleinement exploitées. Le FNUAP informe régulièrement les pays membres des évaluations démographiques de pays qu'il prévoit de faire. Mais seul un relativement petit nombre de pays membres ont apporté leur contribution à cet exercice, les représentants des pays membres dans les provinces ayant au demeurant davantage tendance à le faire que ceux des capitales.

39. Plusieurs raisons expliquent ce taux de participation relativement faible. D'une part, les représentants des pays membres intéressés, en particulier pour ceux qui sont en poste dans les capitales, ne savent pas toujours clairement quand et comment participer au processus du FNUAP, en particulier depuis la transformation du mode de programmation du FNUAP, qui est passé d'un système d'analyse des programmes et d'élaboration de stratégies à une démarche fondée sur l'évaluation démographique de pays. Il n'est pas toujours possible de savoir si les participants à divers exercices tiennent leurs représentants au Conseil d'administration informés des résultats de leur participation et dans l'affirmative, de quelle façon. Par ailleurs, les différentes parties prenantes ont tendance à participer au processus à différents stades, peu aux premiers stades de l'élaboration du programme, mais davantage, en particulier parmi les donateurs bilatéraux, à des phases ultérieures lorsque les priorités se font jour et que des domaines spécifiques d'intervention nécessitant un appui peuvent être identifiés.

40. L'examen du processus actuel indique que la principale amélioration à apporter, tant au niveau du pays qu'à celui du siège, consiste à trouver des moyens de garantir la participation des pays membres aux étapes clefs du processus de programmation, tout en assurant simultanément le contrôle national du processus. Afin de favoriser ce contrôle, les représentants du FNUAP n'épargneront aucun effort pour assurer la constitution, dans tous les pays bénéficiaires d'un programme, de groupes de travail nationaux sur les évaluations démographiques de pays. Ils animeront également des débats et des séances d'information dans le pays consacrés au processus d'évaluation démographique de pays et feront intervenir toutes les parties intéressées aux réunions de planification stratégique dans le pays. Les membres du Fonds auront ainsi plusieurs occasions de donner des orientations sur la conception et l'orientation stratégique du programme de pays avant qu'il ne soit examiné au siège du FNUAP. On espère que les représentants locaux des pays membres du Conseil d'administration communiqueront leurs contributions et leurs vues à leurs capitales respectives.

41. Au niveau du siège, le FNUAP s'efforcera de favoriser la participation des principales parties prenantes à divers stades de l'élaboration des programmes. Le Fonds affichera sur la page d'accueil du FNUAP les plans d'élaboration des programmes de chaque pays bénéficiaire d'un programme, y compris un calendrier provisoire et la durée prévue des principaux exercices de programmation, ce qui devrait faciliter la participation des représentants des États membres dans les provinces et dans les capitales. Le FNUAP insistera également auprès de ses bureaux de pays sur la nécessité de faire participer les membres du Fonds aux exercices d'évaluation démographique de pays. Le Fonds continuera d'inviter les pays membres à formuler leurs observations sur les recommandations contenues dans ses évaluations démographiques de pays, et ces observations seront prises en compte lors de l'établissement de la version définitive du programme de pays. Par ailleurs, le Fonds organisera au siège à l'intention des membres du Fonds des séances d'information infor-

melles sur le projet de programme de pays avant qu'il ne soit examiné par le Conseil d'administration. Une telle démarche favorisera un dialogue sur les priorités et les stratégies du programme et permettra de réaliser un consensus sur les principaux aspects et domaines d'activité. Le FNUAP rendra également obligatoire un examen externe indépendant du projet d'évaluation démographique de pays, mais les modalités de cet examen pourront varier d'un pays à l'autre.

42. On compte qu'à l'avenir, le processus d'examen interorganisations soit plus systématique et que les partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement simplifient plus avant les processus et les instruments de programmation dans le cadre de la mise en oeuvre des initiatives de réforme du Secrétaire général, en particulier grâce à l'introduction des processus de bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Le FNUAP continuera à s'efforcer, en collaboration avec ses partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement, de réduire la charge administrative que représentent ces processus pour les bureaux de pays et les homologues nationaux. Le Fonds se concertera par ailleurs avec ses partenaires pour faire en sorte que la population, la santé en matière de procréation et les problèmes de parité entre les sexes soient pris en compte dans les exercices de bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, afin d'intégrer ces derniers aux évaluations démographiques dans la plus grande mesure possible. Il y a toutefois des chances pour que, dans un avenir immédiat, le FNUAP juge le plus souvent nécessaire de procéder à un type différent d'évaluation démographique de pays pour compléter les informations disponibles et pour procéder à une analyse approfondie de la situation démographique et formuler des recommandations quant aux mesures stratégiques à prendre pour mettre au point le programme de pays auquel participe le FNUAP. Le Fonds s'attachera en particulier à faire en sorte qu'une attention suffisante soit consacrée dans ces exercices aux mesures fondamentales pour l'application du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD), qui ont été adoptées lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée à l'examen quinquennal de la CIPD.

43. Le FNUAP compte en dernier lieu tirer tout le parti possible de son plan de financement pluriannuel pour faire le bilan de la réalisation de certains objectifs et des résultats obtenus en ce qui concerne les programmes auxquels il participe. Le plan de financement pluriannuel constitue un cadre permettant d'établir les priorités et les approches stratégiques du Fonds et de contrôler la gestion des opérations de programmation. Le FNUAP propose de faire rapport tous les ans au Conseil d'administration sur les progrès accomplis en ce qui concerne la réalisation des résultats et sur l'état d'exécution financière du plan, portant sur tous les programmes approuvés par le Conseil. Le plan de financement pluriannuel constitue ainsi un dispositif essentiel pour que le Conseil d'administration puisse remplir son rôle de contrôle et pour que le FNUAP puisse assurer la transparence des résultats et de la gestion des programmes qu'il appuie. Il a également un potentiel considérable pour rationaliser les impératifs du Fonds en matière d'établissement des rapports, qui sont devenus nettement plus rigoureux en l'espace des 10 dernières années, sans nécessairement favoriser pour autant l'amélioration de la transparence.

44. Compte tenu de ces considérations, le FNUAP propose de maintenir les modalités actuelles d'approbation des programmes de pays telles qu'elles sont énoncées dans la décision 97/12, assorties des améliorations recommandées dans le présent document et qui sont récapitulées dans la présente conclusion.

VI. Recommandation

45. Le Conseil d'administration jugera peut-être utile de prendre acte du rapport publié sous la cote DP/FPA/2000/11 et de maintenir les modalités actuelles d'approbation des programmes de pays, assorties des améliorations qui sont récapitulées dans la conclusion dudit rapport.