



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

Distr. générale
9 avril 2002
Français
Original: anglais

Session annuelle de 2002

17-28 juin 2002, Genève

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

FNUAP

Fonds des Nations Unies pour la population

**Le FNUAP et les approches sectorielles :
suites données à la décision 2000/8**

Rapport du Directeur exécutif

I. Introduction

1. Le présent rapport est présenté au Conseil d'administration en réponse à sa décision 2000/8 du 6 avril 2000 sur le FNUAP et les approches sectorielles.
2. Le FNUAP a déjà rendu compte à deux reprises de sa participation aux approches sectorielles : en 1999 (voir document DP/FPA/1999/CRP.1) et en 2000 (voir document DP/FPA/2000/CRP.3). Le présent rapport s'inscrit dans le prolongement des deux précédents.
3. Outre la décision 2000/8, le Conseil a adopté le 16 avril 1999 sa décision 99/4, concernant également le FNUAP et les approches sectorielles, par laquelle il encourage le FNUAP à : a) prendre une part active aux stades de la formulation des politiques et de la planification des approches sectorielles dans les programmes de pays; b) élargir et renforcer les compétences nécessaires pour lui permettre de participer pleinement et activement aux stades de la formulation des politiques et de la planification des approches sectorielles; et c) examiner plus à fond, en consultation avec les partenaires, les problèmes que pose la participation intégrale du FNUAP aux approches sectorielles et les possibilités existant en la matière et d'étudier la possibilité de procéder, le cas échéant, à des modifications des règles de gestion administrative et financière de nature à faciliter sa participation, en tenant compte du cadre pluriannuel de financement.
4. Le Conseil d'administration a adopté sa décision 2000/8 sur la base du rapport présenté par le FNUAP à sa deuxième session ordinaire de 2000 (DP/FPA/2000/CRP.3). Dans ce rapport, le FNUAP a mis l'accent sur sa participation aux approches sectorielles et sur son expérience en la matière. Quand



les programmes de pays comportaient des approches sectorielles dans le domaine de la santé et/ou de l'éducation, le Fonds avait plaidé avec succès pour que les questions relatives à la santé de la procréation (dont le planning familial et la santé en matière de sexualité) trouvent pleinement leur place dans les politiques sectorielles et les plans opérationnels. Le rapport a également révélé que, sur le plan opérationnel, la principale préoccupation avait concerné les modalités de financement. Dans les pays ayant adopté des approches sectorielles dans les domaines de la santé et/ou de l'éducation, aucun bureau du FNUAP n'avait contribué à la mise en commun des ressources, ayant préféré, en accord avec les Gouvernements, recourir à des mécanismes de financement parallèle, qui permettent de mieux contrôler la destination des fonds, les résultats obtenus, de suivre l'action en faveur de la santé procréative et de mieux en rendre compte.

5. Dans sa décision 2000/8, le Conseil d'amincissant a : a) encouragé le FNUAP à renforcer encore sa participation à la conception et à l'exécution d'approches sectorielles, conformément à son mandat et à son avantage comparatif; b) approuvé la participation du FNUAP, au cas par cas, à des arrangements de financement commun dans le cadre d'approches sectorielles, lorsque le FNUAP était convaincu que des mécanismes appropriés de contrôle, d'établissements de rapports et de comptabilité étaient en place; et c) demandé au FNUAP d'évaluer avec soin sa participation à des approches sectorielles, de compiler les enseignements tirés de l'expérience et les meilleures pratiques observées, y compris l'incidence de sa participation à des arrangements de financements communs sur la réalisation des objectifs du plan de financement pluriannuel.

6. Dans cette même décision, le Conseil a prié le Directeur exécutif du FNUAP de maintenir à l'examen le règlement financier du FNUAP, en tenant compte de tout ajustement qui pourrait faciliter la pleine participation du Fonds à des approches sectorielles, et de lui soumettre des propositions à ce sujet, à sa première session ordinaire de 2002, après les avoir présentées au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires.

II. Règlement financier

7. En réponse au paragraphe 7 de la décision 2000/8, le FNUAP a examiné son règlement financier et ses règles de gestion financière afin d'y relever des éléments susceptibles d'entraver sa pleine participation aux approches sectorielles et aux arrangements de financements communs. Il est ressorti de cet examen que les règles et le règlement n'appelaient pas d'amendements, mais qu'il fallait élaborer des procédures financières et de programme pour que le FNUAP puisse participer pleinement aux approches sectorielles. Afin de répondre à cette nécessité et à d'autres besoins, le FNUAP a énoncé dans une circulaire datée du 19 décembre 2000 (UNFPA/CM/00/109, UNFPA/REP/00/129, UNFPA/RR/00/129) les principes généraux, les modalités d'exécution et les dispositions contractuelles applicables aux contrats de sous-traitance et aux subventions. La circulaire mentionnait plus particulièrement trois types de subventions, celles qui concernent les financements communs dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement, les programmes communs et les approches sectorielles, et indiquait que les subventions destinées à des programmes communs et/ou approches sectorielles pouvaient être exécutées par le FNUAP, d'autres organismes des Nations Unies ou des organismes gouvernementaux.

8. La circulaire précisait surtout que les subventions accordées dans le cadre des programmes de pays pour l'élaboration commune des programmes et les approches sectorielles n'étaient pas limitées en termes de nombre, de montant et de ratios, et que l'agent d'exécution concerné devait rendre compte de l'emploi et de la performance des subventions au titre des approches sectorielles. Des circulaires antérieures limitaient le montant des subventions à 30 000 dollars. La circulaire du 19 décembre 2000 a levé les derniers obstacles à la pleine participation du FNUAP aux approches sectorielles et aux arrangements de financement commun. Avec l'élargissement des modalités applicables aux subventions, qui permet de verser des contributions à un « panier commun » au titre des approches sectorielles, les représentants du FNUAP sont désormais autorisés à virer des ressources du FNUAP à un compte commun administré par un organisme gouvernemental ou une autre institution des Nations Unies, sous réserve d'avoir reçu l'autorisation du Directeur de la division géographique correspondante et du Directeur de la Division des services de gestion.

9. Comme la circulaire susmentionnée n'appelait pas de modification ou d'ajustement du règlement financier, il n'a pas été nécessaire de présenter des propositions au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, comme il avait été demandé dans la décision 2000/8.

10. Les critères de participation aux arrangements de financement commun sont à l'étude depuis la publication de la circulaire et la tenue de la réunion interrégionale d'Addis-Abeba en novembre 2001. Sont envisagés notamment, mais non exclusivement, les éléments suivants : a) des mécanismes comptables appropriés, transparents et vérifiables, y compris pour les rapports financiers, établis d'un commun accord entre toutes les parties prenantes; b) des mécanismes satisfaisants pour l'établissement des rapports, le suivi et l'évaluation des programmes; c) des garanties de participation du FNUAP aux mécanismes de suivi et d'évaluation, ainsi que l'élaboration constante d'indicateurs assortis de délais pour vérifier l'exécution du programme et la performance financière; et d) la surveillance des fonds alloués aux niveaux d'administration infranationaux, par exemple les régions et les districts.

11. Le règlement financier et les règles de gestion financière du FNUAP ne s'opposent pas à l'application des modalités de rapports communs établies par les gouvernements et leurs partenaires de développement au titre d'une approche sectorielle, à condition que : a) le rapport sur l'exécution du programme soit établi sur une base annuelle par une équipe d'experts composée de représentants du gouvernement et de ses partenaires de développement, conformément aux règles applicables en matière de présentation de rapports au Conseil d'administration et aux autres organes des Nations Unies; et b) les comptes annuels des programmes basés sur les approches sectorielles soient vérifiés par le Vérificateur général des comptes du gouvernement ou par un commissaire aux comptes indépendant, conformément aux exigences du FNUAP en la matière.

12. Les bureaux de pays du FNUAP ont participé à des degrés divers à l'élaboration concertée et à l'exécution des programmes basés sur les approches sectorielles. La contribution du FNUAP a essentiellement pris la forme de dispositifs de financement parallèle, en plein accord avec les gouvernements et conformément aux pratiques habituelles des partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement. Jusqu'à présent, les fonds du FNUAP ne sont pas versés dans un « panier commun ». Des changements sont en préparation dans un

certain nombre de pays, mais les nouvelles modalités de financement ne sont pas encore prêtes ou n'ont pas encore été entérinées par le gouvernement et ses partenaires de développement.

13. La modalité du financement commun pose un certain nombre de problèmes aux bureaux de pays : a) visibilité réduite des programmes financés par le FNUAP et, par conséquent, difficultés extrêmes pour obtenir des fonds supplémentaires; b) incertitudes quant à la transparence des dépenses; c) absence de justification systématique des dépenses, d'où des interrogations concernant la responsabilité financière; et d) impossibilité de contrôler la destination des fonds et de faire le lien entre la contribution de chaque donateur et les produits.

14. La question du contrôle de la destination des fonds conduit à s'interroger sur l'attribution des produits et la responsabilité financière. Alors que les organismes donateurs et les partenaires de développement exigent des programmes axés sur les résultats, attribuer tel ou tel bon résultat d'un programme sectoriel à la contribution spécifique d'un organisme est désormais une gageure. S'il participe à une approche sectorielle, et surtout à un financement commun, le FNUAP aura les plus grandes difficultés à établir un lien direct entre sa contribution et les produits du secteur. Il appartient au gouvernement et à ses partenaires de développement de déterminer ce qu'ils attendent des programmes sectoriels. Le FNUAP reconnaît que la question de l'attribution dans le cadre d'une approche sectorielle crée des complications quand il faut mesurer les performances et en rendre compte. Cependant, c'est lui qui reste comptable de la mise en oeuvre du plan d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement dans les programmes sectoriels.

15. Comme plusieurs autres organismes des Nations Unies, le FNUAP se considère en premier lieu non pas comme un organisme de financement, mais comme un partenaire collaborant dans un domaine particulier – l'expertise, l'expérience et le savoir-faire techniques – et comme un important agent de mobilisation. En sa qualité d'organisme chef de file des Nations Unies pour le suivi et la mise en oeuvre du Programme d'action de la conférence internationale sur la population et le développement, chargé également des principales mesures pour la poursuite de l'application du Programme d'action de cette conférence, il doit s'assurer que la santé procréative fait partie intégrante des programmes de travail élaborés par les ministères sur la base d'approches sectorielles.

16. Les modalités applicables au financement ne constituent que l'un des multiples aspects des approches sectorielles. Étant donné son mandat et sa mission, le FNUAP considère que l'intégration de la santé de la procréation dans une approche sectorielle et le suivi des résultats obtenus est tout aussi importante que la question des modalités de transfert de fonds aux Gouvernements. Ses règles de gestion financière et son règlement financier autorisent maintenant l'adhésion à des fonds de financements communs; ses représentants ont donc toute latitude pour déterminer comment le Fonds peut participer au mieux aux approches sectorielles, à la fois en termes de programmes et financièrement. Les idées exprimées par le Gouvernement, ainsi que sa capacité à piloter l'approche sectorielle, sont particulièrement importants.

III. Renforcement des capacités

17. Au paragraphe 8 de sa décision 2000/8, le Conseil a prié le FNUAP d'assurer, en collaboration avec ses partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement, la formation adéquate du personnel concernant les approches sectorielles, afin que celui-ci puisse participer pleinement à ces processus. Le Fonds a pris un certain nombre d'initiatives en réponse à cette demande.

18. Les 12 et 13 octobre 2000, le FNUAP a organisé à New York une réunion d'experts sur les approches sectorielles à laquelle ont participé les représentants des programmes de pays, des donateurs multilatéraux et bilatéraux, et des organismes et institutions spécialisées des Nations Unies. Il a été souligné à cette occasion que les approches sectorielles offraient au FNUAP d'excellentes possibilités d'élaborer et de mettre en oeuvre des politiques et stratégies pour le secteur de la santé, notamment dans les domaines de la santé et du droit de la procréation, de la santé en matière de sexualité et de la promotion des femmes. Les participants ont recommandé que le FNUAP définisse des critères pour participer à des approches sectorielles et se fixe un certain nombre de règles concernant cette participation

19. En septembre 2001, le FNUAP a diffusé une note résumant les différentes possibilités offertes par les approches sectorielles. Cette note insistait sur le fait que le FNUAP avait été chargé de s'assurer que les questions relatives à la santé procréative étaient dûment couvertes par les approches sectorielles dans le domaine de la santé. S'agissant du financement, il était précisé que la contribution à un « panier commun » pouvait être envisagée si la santé procréative était une composante distincte et substantielle de l'approche sectorielle, à condition que les procédures concernant le suivi et l'établissement des rapports soient adéquates et que tous les partenaires soient d'accord pour mettre leurs fonds en commun.

20. Le FNUAP a également organisé à Addis-Abeba, du 26 au 30 novembre 2001, une réunion interrégionale de ses représentants dans les 10 pays où il participe étroitement aux approches sectorielles : Bangladesh, Éthiopie, Ghana, Malawi, Mali, Mozambique, Ouganda, République-unie de Tanzanie, Sénégal, Zambie. Il s'agissait de réfléchir, sur la base de l'expérience acquise, au rôle et à la contribution du FNUAP en termes de formulation, d'exécution et de gestion des approches sectorielles. La réunion a confirmé que les approches sectorielles offraient des possibilités nouvelles de soutenir la mission du FNUAP au niveau des pays, à condition que, pendant l'analyse du secteur, les problèmes soient traités de manière adéquate par des mesures d'appui basées sur les faits. Elle a également permis de définir des critères possibles pour le versement de contributions à un « panier commun ».

21. La formation du personnel en matière de réforme du secteur de la santé et d'approche sectorielle est une priorité essentielle pour le FNUAP. En collaboration étroite avec l'Institut de la Banque mondiale, le Fonds vient de mettre au point un cours de formation afin de familiariser son personnel avec les aspects essentiels de cette réforme et des approches sectorielles. Le cours pilote a été donné à Turin en décembre 2001, à l'intention de 36 membres du personnel. Un deuxième est prévu pour 2002. D'autres cours seront organisés et le FNUAP explorera également d'autres possibilités de formation.

22. Ces activités et cours de formation ont aidé le personnel du FNUAP à mieux connaître et comprendre les approches sectorielles, le rôle du Fonds et les

possibilités qui s'offrent à lui. Le FNUAP s'efforce constamment d'améliorer les compétences techniques de son personnel dans différents domaines – conception de programme stratégique, analyse de situation et de problème, participation des parties prenantes, suivi, évaluation et rapports, recentrage des programmes à partir des enseignements tirés de l'expérience – l'objectif étant de participer plus efficacement aux approches sectorielles et de conserver sa notoriété.

IV. Prochaines étapes

23. Le FNUAP a retenu les trois mesures suivantes pour assurer sa participation pleine et active aux approches sectorielles : a) formulation et diffusion de nouvelles directives de programmes sur les approches sectorielles; b) formation complémentaire du personnel; et c) harmonisation accrue entre les partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement.

24. Les nouvelles directives de programmes formuleront les critères applicables à la participation aux approches sectorielles ainsi que les règles concernant les rapports et la vérification des comptes. Elles annuleront et remplaceront les dispositions de la circulaire du 19 décembre 2000 sur les contrats de sous-traitance et subventions relatives aux approches sectorielles en vertu de la modalité de subvention. D'ici à la fin de 2004, tout le personnel concerné des bureaux de pays du FNUAP devrait recevoir une formation sur la réforme du secteur de la santé et les approches sectorielles. Le FNUAP encouragera également l'harmonisation des règles et procédures appliquées par les partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement en matière d'approches sectorielles. Le FNUAP est un membre actif du groupe de travail pour la simplification et l'harmonisation des règles et procédures, établi par le Groupe des Nations Unies pour le développement conformément à la résolution 56/201 de l'Assemblée générale sur l'examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Le groupe de travail devrait travailler à l'harmonisation des règles et des procédures relatives aux approches sectorielles.

V. Recommandation

25. Le Conseil souhaitera peut-être prendre note du présent rapport, tel que présenté sous la cote DP/FPA/2002/6.
