



## Conseil économique et social

Distr. générale  
2 mai 2006\*  
Français  
Original: anglais

**Pour suite à donner**

---

### Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

**Session annuelle de 2006**

5-9 juin 2006

Point 8 de l'ordre du jour provisoire\*\*

### **Rapport sur la participation de l'UNICEF aux approches sectorielles**

#### *Résumé*

Après que le Conseil d'administration eut examiné la participation de l'UNICEF aux approches sectorielles au cours de sa première session ordinaire de 2003, il a été convenu que la question serait abordée dans le rapport annuel de la Directrice exécutive à partir de 2004, et qu'un rapport séparé serait présenté au Conseil à sa session actuelle. Il est recommandé au Conseil d'approuver le projet de décision qui figure à la section V.

---

\* La présentation du présent rapport a été retardée en raison des consultations approfondies qu'il a fallu mener.

\*\* E/ICEF/2006/10.



## **I. Introduction**

### **A. Généralités**

1. Ce rapport est le troisième que l'UNICEF présente au Conseil d'administration au sujet des approches sectorielles. Il a présenté le premier en 2001 (E/ICEF/2001/10); et il l'a fait suivre d'un rapport d'activité en 2003 (E/ICEF/2003/6). En outre, à la demande du Conseil d'administration dans sa décision 2001/11 (E/ICEF/2001/6) et suite à l'examen du rapport de 2003, il a rendu compte régulièrement de ses progrès dans les rapports annuels de la Directrice exécutive au Conseil d'administration et dans les documents relatifs aux programmes de pays, ainsi qu'à l'occasion des examens à mi-parcours et des évaluations des programmes de pays.

2. Il est rendu compte de l'expérience de l'UNICEF en matière de programmation commune, approches sectorielles comprises, dans un autre rapport, qui a été présenté au Conseil d'administration à sa session annuelle de 2006 et qui s'intitule « Rapport sur l'expérience de mise en œuvre de la programmation conjointe et des programmes conjoints par le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour la population et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance depuis 2004 » (E/ICEF/2006/13). Un complément de détails est présenté dans l'additif à ce document (E/ICEF/2006/13/Add.1). La mise en œuvre de programmes conjoints que préconise le Groupe des Nations Unies pour le développement, vise nombre d'objectifs identiques à ceux des approches sectorielles, notamment l'amélioration de la coordination, de l'efficacité et de l'efficience à l'appui d'objectifs nationaux et la diminution du coût des transactions pour les gouvernements. La directive de programmation conjointe invite les organismes des Nations Unies à participer aux approches sectorielles mais il semble que jusqu'ici cet appel n'a guère été entendu.

### **B. Brève historique et définition des approches sectorielles**

3. L'approche sectorielle se définit comme une démarche dans laquelle tout apport de fonds substantiel à un secteur sert à financer une politique, une stratégie et un plan de dépenses uniques qui, sous l'impulsion du gouvernement, prévoient des interventions conjointes dans l'ensemble du secteur et tendent peu à peu s'appuyer sur des procédures gouvernementales pour tout décaissement de fonds ou toute justification de l'emploi de ces fonds<sup>1</sup>.

4. L'approche sectorielle est devenue une modalité de développement social au début des années 90 et depuis, le nombre de pays qui l'a adoptée est en rapide augmentation. En 1999, face à la nécessité de considérer de manière globale tout l'éventail des secteurs du développement, un instrument connexe, la stratégie pour la réduction de la pauvreté, a été introduit. Ces deux instruments peuvent être complémentaires, la stratégie offrant un cadre d'ensemble à l'approche sectorielle. De manière générale, les programmes sectoriels nationaux sont ancrés dans le cadre global du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

---

<sup>1</sup> A. Brown, M. Foster, A. Norton et F. Naschold, « The Status of Sector Wide Approaches » (Document de travail n° 142, Overseas Development Institute, Londres, 2001).

5. Il importe de concevoir l'approche sectorielle non pas comme un aboutissement mais comme un processus dynamique qui varie considérablement de pays à pays. Il est clair qu'il ne s'agit pas d'un financement commun ou d'un appui au budget général. Néanmoins, les spécialistes du développement ne voient pas tous le financement commun comme un élément fondamental de l'approche sectorielle et ont des opinions différentes quant à la question de savoir si une certaine forme de mécanisme de financement géré par le gouvernement et flexible (fonds commun des donateurs gardé à l'écart des autres fonds publics ou appui au budget sectoriel s'ajoutant à d'autres budgets gouvernementaux) doit faire partie de la définition ou être considérée comme une option.

6. Les spécialistes sont toutefois de plus en plus nombreux à penser que l'approche sectorielle devrait inclure l'engagement d'adopter progressivement ce mode de financement lorsque les systèmes nationaux sont considérés adéquats. C'est pourquoi un mécanisme de financement souple, durable et prévisible est généralement inclus dans l'approche sectorielle.

7. Un élément essentiel de l'approche sectorielle (et de la stratégie de réduction de la pauvreté), quel que soit le mécanisme de financement, est le cadre de dépenses à moyen terme. Instrument de planification pluriannuelle des dépenses publiques, le cadre de dépenses à moyen terme sert à définir la future enveloppe budgétaire en matière de services publics et à évaluer l'incidence d'éventuelles modifications des grandes orientations ou de l'adoption de nouveaux programmes, quels qu'ils soient.

### C. Tendances récentes à l'échelle mondiale

8. En septembre 2005, les dirigeants politiques du monde entier se sont déclarés une nouvelle fois fermement attachés à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) avant 2015 et ils ont réaffirmé la nécessité de « mobiliser la communauté internationale aux niveaux local, national, régional et mondial »<sup>2</sup>. Sous l'impulsion du Comité de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE), les donateurs ont tendu récemment à tenir compte de cet engagement historique et à le mettre en contexte. En 2003, les dirigeants politiques et les grands responsables du développement se sont rencontrés à Rome dans le cadre du Forum de haut niveau sur l'harmonisation en vue d'harmoniser l'aide au développement et de l'aligner sur les politiques et stratégies nationales. En 2004, une table ronde a eu lieu à Marrakech (Maroc) sur la nécessité d'axer sur les résultats la gestion du développement; elle a été suivie en 2005 par le Forum de haut niveau de Paris sur l'efficacité de l'aide. Les conclusions de cette dernière réunion, regroupées dans la Déclaration de Paris, ont été que l'aide au développement obtient les meilleurs résultats quand elle est totalement alignée sur les priorités et besoins nationaux<sup>3</sup>.

9. En sa qualité de membre du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), l'UNICEF appuie et favorise les initiatives d'harmonisation et d'alignement et fait également partie de l'équipe de travail du GNUD sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au niveau national. Les approches sectorielles

<sup>2</sup> Document issu du Sommet mondial de 2005 (A/60/L.1).

<sup>3</sup> Au-delà du Forum de haut niveau de Paris sur l'efficacité de l'aide : plan d'action du Groupe des Nations Unies pour le développement (mai 2005).

relèvent de ces initiatives, en contribuant à l'efficacité du développement et se situent, plus spécifiquement, dans la droite ligne de la réforme des Nations Unies, en aidant à harmoniser l'action des équipes de pays des Nations Unies et celle d'autres protagonistes essentiels du développement et à les aligner l'une sur l'autre. Les rapports récemment établis par d'autres organismes au sujet des approches sectorielles confirment que ces instruments font toujours l'objet d'un intérêt soutenu.

10. En février 2005, le GNUM a précisé sa position sur l'appui sectoriel, en soulignant le rôle important que pouvait jouer le système des Nations Unies dans la conceptualisation de programmes sectoriels et l'appui à leur exécution<sup>4</sup>. Fait intéressant, il a pris l'engagement de modifier d'ici à la fin de 2005 toutes politiques ou réglementations, comme les systèmes de mise en commun des fonds, qui empêcheraient les organismes de participer pleinement à des mécanismes d'appui sectoriel. En avril 2005, le Réseau du CAD pour la réduction de la pauvreté (POVNET) – groupe de travail conjoint des donateurs et du personnel des programmes chargé d'évaluer l'impact de la pauvreté au niveau des pays – a publié un document de travail<sup>5</sup>, dans lequel il examinait une série de facteurs pointant vers la nécessité d'améliorer la collaboration en matière de modalités de réduction de la pauvreté, notamment les approches sectorielles. Par la suite, en mai 2005, le GNUM a approuvé un plan d'action pour le suivi de la Déclaration de Paris, qui visait notamment à mettre au point de nouvelles directives concernant les approches sectorielles et l'appui budgétaire direct (voir note de bas de page 3). En conséquence, en décembre 2005, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a publié un projet de directives programmatiques et opérationnelles intitulé « UNDP Role in a Changing Aid Environment: Direct Budget Support, SWAps, Basket Funds » (Rôle du PNUD face à l'évolution des conditions de l'aide : appui budgétaire direct, approches sectorielles, financement commun) dont la version définitive devrait sortir en 2006 et qui constituera une contribution importante aux directives du GNUM sur ces questions, à paraître prochainement.

11. Les différentes méthodes de financement et d'appui budgétaire ont diverses incidences. Dans la Déclaration de Paris, les donateurs bilatéraux ont témoigné un attachement renouvelé au financement prévisible de l'appui budgétaire général plutôt que sectoriel. Dans une certaine mesure, quand on passe de l'appui sectoriel à l'appui budgétaire général, il peut sembler moins intéressant de mettre au point des stratégies sectorielles (au lieu de stratégies de réduction de la pauvreté). Toutefois, la tendance à l'appui budgétaire général n'est ni universelle ni irréversible. Depuis quelques mois, par exemple, plusieurs donateurs dans deux grands pays ont décidé d'appuyer spécifiquement certains secteurs, ou même certains projets, plutôt que d'offrir un appui budgétaire général.

<sup>4</sup> UNDG, *the Role of the United Nations in a Changing Aid Environment: Sector Support and Sector Programmes* (GNUM, le rôle du système des Nations Unies face à l'évolution des conditions de l'aide : appui sectoriel et programmes sectoriels) (note d'information du GNUM, 8 février 2005).

<sup>5</sup> DAC Network on Poverty Reduction, « *New Approaches to Ex Ante Impact Assessment: A discussion of Basic Principles* » (Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté, « *Nouvelles approches de l'évaluation de l'impact ex ante : examen des principes de base* » (DAC/POVNET [2005])<sup>6</sup>).

## II. Participation de l'UNICEF aux approches sectorielles

12. Dans la droite ligne des engagements pris dans la Déclaration de Paris, l'UNICEF continue d'appuyer le renforcement des capacités nationales aux niveaux sectoriel et intersectoriel. À cet égard, sa participation aux approches sectorielles vise plusieurs objectifs : offrir des conseils techniques pour des questions relatives à l'enfance; préconiser la pleine couverture des services destinés aux enfants; renforcer la capacité des gouvernements à jouer un rôle de chef de file pour ce qui est de mettre au point des politiques, programmes et budgets de développement, qui soient axés sur l'enfant et œuvrent à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, et gérer les ressources et améliorer la prise de décisions dans une optique de résultats.

13. Afin de renforcer encore son rôle de partenaire dans les approches sectorielles, l'UNICEF a chargé, en 2004, l'Institute for Health Sector Development d'analyser sa participation à ces approches<sup>6</sup>. Dans son rapport, l'Institut a formulé, en matière de politique institutionnelle et de développement des ressources humaines, un certain nombre de recommandations que le Fonds s'emploie actuellement à mettre en œuvre.

### A. Cartographie des approches sectorielles

14. L'UNICEF a surtout participé à des approches sectorielles dans le domaine de la santé et de l'éducation, et plus récemment dans celui de l'eau et de l'assainissement. En raison de la nature intersectorielle de plusieurs questions d'importance cruciale, comme le développement de la petite enfance, la nutrition et le VIH/sida, il n'a pas toujours été facile pour les gouvernements de tenir pleinement compte de ces questions dans les approches sectorielles. Mais, avec le temps, ils ont trouvé des moyens d'intégrer explicitement ces thèmes dans les approches sectorielles en matière de santé et d'éducation. Par ailleurs, des questions touchant la protection de l'enfance, comme la prévention de la violence à l'égard des enfants et des femmes, le travail des enfants et les orphelins et les enfants vulnérables, ont trouvé leur place dans des stratégies de réduction de la pauvreté plutôt que dans des approches sectorielles. Elles ont été incorporées dans 14 des quelque 55 stratégies de réduction de la pauvreté mises au point avant la fin de 2004.

15. Bien que la plupart des approches sectorielles aient été conçues et mises en œuvre par des pays africains, un certain nombre ont également été élaborées en Asie, en Europe centrale et de l'Est et dans la Communauté d'États indépendants et, dans une moindre mesure en Amérique latine et dans les Caraïbes. Initialement, la plupart des approches sectorielles étaient fortement axées sur les processus et souvent liées à des réformes sectorielles, en particulier dans le domaine de la santé et de l'éducation. Toutefois, depuis quelques années, on s'intéresse de plus en plus à la meilleure utilisation des ressources budgétaires qu'autorisent ces approches et à leurs résultats. Ce changement d'orientation s'explique par le fait que la date à laquelle les pays doivent avoir réalisé les objectifs du Millénaire pour le

<sup>6</sup> « UNICEF at cross-roads: how to be a player in sector-wide approaches and harmonization » (L'UNICEF à la croisée des chemins: comment participer aux approches sectorielles et à l'harmonisation) (Institute for Health Sector Development, 2004).

développement se rapproche, que ceux qui ont encore beaucoup à faire pour atteindre ces objectifs doivent redoubler d'efforts et qu'une gestion du développement axée sur les résultats fait de plus en plus d'adeptes. Bien entendu, les processus sont vus non pas comme une fin mais comme un moyen d'obtenir des résultats meilleurs et durables dans le domaine de la santé, de la nutrition, de l'éducation ou de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène.

16. Dans toutes les régions, c'est dans le domaine de l'éducation, suivi de près par celui de la santé, que l'on recense le plus grand nombre d'approches sectorielles. Toutefois, en Afrique subsaharienne, où cette approche est plus développée et où l'expérience est plus riche, le mécanisme a été adopté dans d'autres secteurs encore.

## **B. Participation de l'UNICEF par région et pays**

17. L'UNICEF est résolu à appuyer les autorités nationales, quels que soient les mécanismes de planification du développement qu'elles adoptent. Étant donné la relation étroite qui existe entre les approches sectorielles et les stratégies de réduction de la pauvreté et leurs complémentarités, on trouvera ci-après un compte rendu de la participation de l'UNICEF à ces deux mécanismes.

18. **Afrique de l'Est et Afrique australe.** Douze pays s'emploient actuellement à appliquer ou à mettre au point des approches sectorielles, essentiellement dans les domaines de la santé et de l'éducation, mais aussi dans ceux de l'eau, de l'assainissement et de l'agriculture (voir annexe). On a entrepris en 2005 d'évaluer la participation de l'UNICEF aux approches sectorielles en matière d'éducation dans 12 pays, pour compléter l'étude de l'approche sectorielle dans le domaine de la santé menée en 2004. On a élaboré une pochette d'information « approches sectorielles » qui a contribué à renforcer les capacités du personnel de l'UNICEF au Kenya, au Rwanda et en Ouganda. De nouveaux partenariats ont été forgés avec la Banque mondiale dans le but de garantir la durabilité des stratégies sur le long terme. Il s'agissait notamment d'appuyer l'incorporation de l'apport d'un supplément en vitamine A dans les politiques nationales, grâce à une allocation budgétaire au titre de stratégies de réduction de la pauvreté et d'approches sectorielles. En octobre 2005, le bureau de pays de l'UNICEF au Kenya a décidé de contribuer à un fonds d'appui budgétaire sectoriel commun au Kenya.

19. Au Malawi, l'approche sectorielle dans le domaine de la santé est pleinement opérationnelle, celle qui concerne l'éducation est en voie de mise en œuvre et une équipe nationale dirigée par l'UNICEF s'emploie actuellement à en élaborer une dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. L'UNICEF participe pleinement à l'approche sectorielle concernant la santé au Malawi; en 2005, il est devenu le seul responsable des achats pour les traitements antirétroviraux et a pris la présidence du groupe des donateurs dans le domaine de la santé. Au Mozambique, des approches sectorielles ont été mises en place dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement, du VIH/sida et de l'agriculture. En 2005, l'UNICEF est devenu coprésident de l'approche sectorielle du Forum des partenaires mondiaux en ce qui concerne le VIH/sida et « donateur » central pour ce qui est de l'approche sectorielle en matière de santé. L'Éthiopie utilise actuellement deux approches sectorielles, l'une dans le domaine de la santé et l'autre dans le domaine de l'éducation. À Madagascar, l'UNICEF a joué un rôle fondamental dans l'apport d'un appui technique au Ministère de la santé pour l'aider à mettre au point, dans le

domaine de la santé, un cadre de dépenses à moyen terme favorable à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et axé sur les résultats, en utilisant l'outil novateur qu'est la budgétisation des coûts marginaux face aux goulets d'étranglement.

20. L'Éthiopie applique deux approches sectorielles, l'une en matière de santé et l'autre en matière d'éducation. En ce qui concerne l'éducation, deux plans d'action ont été pleinement mis en œuvre et un troisième est en cours d'exécution. L'UNICEF a participé à l'élaboration de ces trois plans, en détachant du personnel, en finançant des programmes et en suivant l'exécution. Il a également contribué à la conception du plan d'harmonisation et signé le Code de conduite en octobre 2005 avec 15 autres partenaires multilatéraux et bilatéraux. L'Éthiopie s'oriente également vers une approche sectorielle dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

21. Quatorze pays de la région sont officiellement dotés d'une stratégie de réduction de la pauvreté, soit déjà définie soit encore à l'état de projet. En outre, l'Angola a une stratégie de réduction de la pauvreté provisoire et le Botswana, la Namibie et l'Afrique du Sud disposent de stratégies nationales de réduction de la pauvreté. L'UNICEF a participé aux stratégies de réduction de la pauvreté ou à la mise au point de stratégies nationales sous tous leurs aspects, notamment en formulant des observations sur les projets (16 pays), en assistant à des réunions (14 pays), en préconisant l'intégration des droits de l'enfant (14 pays) et en fournissant des données (11 pays). L'UNICEF a également collaboré avec certains gouvernements à la rédaction ou à l'examen de ces documents ou leur a fourni un appui à cette fin (8 pays).

22. **Afrique de l'Ouest et Afrique centrale.** Des approches sectorielles continuent d'être mises en œuvre au Burkina Faso, au Ghana, au Mali et au Sénégal, avec un appui important de l'UNICEF. Des approches sectorielles en matière de santé ont également été adoptées au Cameroun et en Mauritanie. Le Bénin, la Gambie et le Ghana se préparent à appliquer une approche sectorielle en matière d'éducation avec l'aide de l'UNICEF. La Gambie, le Ghana, la Guinée, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal se trouvent à divers stades de préparation en ce qui concerne la révision de leur stratégie de réduction de la pauvreté. D'autres pays, notamment la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, la Guinée-Bissau et le Togo, n'ont pas encore élaboré de véritables stratégies de réduction de la pauvreté. La République démocratique du Congo et le Congo se sont toutefois attelés à la tâche avec l'aide de l'UNICEF. Celui-ci a par ailleurs apporté une assistance technique au Gouvernement mauritanien pour l'aider à revoir sa stratégie de réduction de la pauvreté.

23. **Asie de l'Est et Pacifique.** Le Cambodge met actuellement au point sa deuxième approche sectorielle dans le domaine de l'éducation. L'UNICEF joue un rôle central dans la coordination de l'appui à ce processus, en offrant les services d'un conseiller en matière de coordination des donateurs et en apportant une assistance technique à la mise au point d'un plan sectoriel qui prévoit entre autres d'aider plus d'une cinquantaine d'organisations non gouvernementales (ONG) à contribuer au partenariat des approches sectorielles. La République démocratique populaire lao dispose d'un DSRP et s'emploie actuellement à mettre au point une approche sectorielle dans le domaine de l'éducation. Les Îles Salomon appliquent une approche sectorielle en matière d'éducation, à laquelle participe l'UNICEF. En

Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Fonds a contribué à renforcer le Programme d'investissement dans le secteur sanitaire en fournissant des directives techniques pour le suivi de la prestation de services et la mise au point de matériel d'information et de formation, notamment en ce qui concerne la maternité sans risque et les programmes de santé infantile. L'UNICEF et la Banque asiatique de développement ont accueilli conjointement une réunion consacrée à l'approche sectorielle en matière d'éducation, organisée à Hanoi en novembre 2004 et à laquelle ont été invités les principaux donateurs qui appuient les cinq pays suivants : Cambodge, Indonésie, République démocratique populaire lao, Timor-Leste et Viet Nam. À l'issue de cette réunion, on a notamment prévu d'organiser des ateliers de suivi à l'intention des donateurs et des partenaires gouvernementaux dans trois pays et de publier un compte rendu des débats. L'UNICEF contribue des stratégies de réduction de la pauvreté dans la plupart des pays, mais il ne le fait pas nécessairement dans le contexte d'une stratégie existante spécifiée par la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement.

24. **Asie du Sud.** La République islamique d'Afghanistan n'utilise pas l'approche sectorielle mais elle dispose d'une stratégie de développement nationale provisoire qui équivaut à une stratégie de réduction de la pauvreté provisoire et qui a été mise au point en 2005 avec la participation de l'UNICEF. Au Bangladesh, le Gouvernement et ses partenaires collaborent de façon remarquable dans le cadre d'approches sectorielles. L'UNICEF est membre du consortium sur la santé, la nutrition et le programme sectoriel en matière de population que dirige la Banque mondiale. L'approche sectorielle dans le domaine de la santé a été élargie de sorte que l'alimentation du nouveau-né et du petit enfant est désormais intégrée dans le programme national de santé, de population et de nutrition. Toujours au Bangladesh, une nouvelle approche sectorielle a été mise au point en matière d'enseignement primaire pour la période 2006-2009, l'UNICEF présidant le groupe des donateurs.

25. L'UNICEF participe à l'approche sectorielle dans le domaine de la santé en Inde, en particulier dans les sous-secteurs qui concernent l'assainissement, la prise en charge intégrée des maladies de l'enfant et la maternité sans risque. Il collabore également avec la Banque mondiale dans les domaines de la nutrition, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement.

26. La stratégie approuvée en 2003 au Népal pour le secteur sanitaire répondait à l'intention de faire évoluer ce secteur vers une planification stratégique et une approche sectorielle. De fait, il évolue lentement vers la planification, le suivi et l'examen conjoints. L'UNICEF participe aux réunions mensuelles des partenaires extérieurs du développement à l'appui du processus d'approche sectorielle. Au Sri Lanka, il collabore avec la Banque mondiale pour promouvoir la planification et la programmation conjointes par les principaux donateurs dans le secteur de l'éducation.

27. **Moyen-Orient et Afrique du Nord.** Il n'existe pas d'approches sectorielles officielles à l'heure actuelle. Toutefois l'approche adoptée récemment, qui consiste à aborder la coordination de l'action humanitaire sous l'angle du segment ou du secteur, se révèle efficace en Iraq, dans les territoires palestiniens occupés et au Soudan. L'UNICEF est chargé de la coordination pour ce qui est de l'éducation, de la nutrition, de l'eau et de l'assainissement ainsi que du sous-secteur de la protection de l'enfance en Iraq. Son rôle varie en fonction du contexte national et des partenaires qui participent.



28. **Amériques et Caraïbes.** Peu nombreux sont les pays à avoir adopté une approche sectorielle. La Bolivie recourt à une approche sectorielle en matière d'éducation et elle a bénéficié pour ce faire de l'appui technique de l'UNICEF qui a par ailleurs aligné sa coopération sur la stratégie sectorielle. Au Honduras, l'initiative de l'éducation pour tous se transforme actuellement en approche sectorielle.

29. **Europe centrale et Europe de l'Est et Communauté d'États indépendants.** L'approche sectorielle n'est pas très répandue dans la région. À ce jour, seul le Kirghizistan recourt à une telle approche, dans le domaine de la santé, avec l'UNICEF parmi les signataires. Des approches sectorielles sont toutefois prévues dans le domaine de l'éducation au Tadjikistan et en Turquie et envisagées au Kosovo (Serbie-et-Monténégro). Onze pays ont une stratégie de réduction de la pauvreté. L'UNICEF a participé de diverses façons à la mise au point, à l'examen ou à l'application de ces stratégies mais, de manière générale, il a saisi l'occasion pour sensibiliser ces pays à la nécessité de mettre spécifiquement l'accent sur la pauvreté de l'enfant, d'intégrer des indicateurs liés à l'initiative « Un monde digne des enfants » ou aux OMD et d'utiliser des données provenant du système *DevInfo* ou d'enquêtes en grappes à indicateurs multiples. Pour que les stratégies de réduction de la pauvreté tiennent davantage compte de l'enfance, l'UNICEF a entrepris d'analyser les indicateurs liés aux OMD et au plan stratégique à moyen terme dans trois pays (Albanie, Azerbaïdjan et Kirghizistan). Il a notamment établi la carte des politiques de réduction de la pauvreté en ce qui concerne l'enfance et la jeunesse. Cinq des six études de pays sur la pauvreté de l'enfant entreprises en 2005 ont été menées à bien. Le rapport sur la pauvreté de l'enfant en Fédération de Russie, paru en 2005, a contribué à élargir le dialogue sur les grandes orientations au niveau national.

30. L'UNICEF s'emploie dans toutes les régions à intégrer le VIH/sida dans les processus sectoriels, spécifiquement en participant à l'Initiative hardie visant à supprimer les droits de scolarité, dont l'objectif est d'appuyer et de promouvoir la suppression des droits de scolarité dans les pays disposés à changer de politique dans ce domaine. Intégrée dans les processus sectoriels, cette initiative bénéficiera aux enfants vulnérables. L'expérience acquise dans les pays qui ont supprimé les droits de scolarité montre toutefois qu'elle ne bénéficie pas dans les mêmes proportions à tous les enfants orphelins, notamment quand il s'agit d'orphelins du sida. L'UNICEF s'emploie donc à faire en sorte que les enfants fragilisés par le VIH/sida soient pris en compte dans les plans de suppression des droits de scolarité. Il préconise également l'intégration dans les approches sectorielles de la prévention de la transmission de la mère à l'enfant, des soins à l'enfant, de l'appui et du traitement.

### C. Participation d'autres organismes des Nations Unies

31. La participation d'autres organismes des Nations Unies aux approches sectorielles est généralement fonction du mandat de ces organismes. Elle prend habituellement la forme d'un appui offert par un groupe restreint d'organismes, auxquels se joignent d'autres institutions si nécessaire. L'UNICEF, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) participent généralement à l'appui aux initiatives sectorielles dans le domaine de la santé, quelquefois avec la collaboration du PNUD et du Programme

alimentaire mondial (PAM). Pour les approches sectorielles en matière d'éducation, les partenaires sont généralement l'UNICEF et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), leur action étant complétée par d'autres organismes selon les besoins de la situation dans chaque pays.

32. L'expérience a montré que dans nombre de pays, la collaboration et les ressources combinées des organismes membres de l'équipe de pays des Nations Unies ont amélioré la qualité du dialogue de politique générale dans les approches sectorielles en matière de santé et d'éducation, à la vive satisfaction aussi bien des gouvernements que des donateurs bilatéraux.

#### **D. Perception du rôle de l'UNICEF**

33. Dans bien des pays, l'UNICEF a fait fonction d'intermédiaire désintéressé qui rapproche les points de vue différents des gouvernements et des donateurs; il s'emploie à les convaincre en particulier qu'il est indispensable d'associer une démarche axée sur les résultats à une approche consistant à renforcer les systèmes pour promouvoir la réalisation accélérée et durable des OMD, l'avantage étant que l'on se ménage ainsi l'appui aussi bien de partenaires qui privilégient les résultats que de partenaires qui s'intéressent davantage aux systèmes. Il arrive parfois également que l'UNICEF puisse aider à combler des lacunes : ainsi, au Bangladesh, il a procuré des fonds immédiatement pour financer l'achat de vaccins dont le besoin se faisait cruellement sentir alors que le financement prévu dans le cadre de l'approche sectorielle tardait à se matérialiser. On peut mesurer la satisfaction des donateurs au rôle d'appui à la coordination qui est confié à l'UNICEF dans bien des approches sectorielles, comme indiqué dans les paragraphes précédents.

#### **E. Bonnes pratiques**

34. Après des années de conflit et d'instabilité au cours desquelles l'aide au développement s'est concentrée sur les secours d'urgence et le relèvement, le Cambodge a pris l'initiative, en 2000, de mettre au point une approche sectorielle dans le domaine de l'éducation. Le processus a été appuyé par la Banque asiatique de développement et par l'UNICEF, avec un financement de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement, par le biais de conseils techniques et d'une aide au renforcement des capacités. Un élément spécifique du programme de pays de l'UNICEF a été de créer des conditions favorables à l'approche sectorielle. Il a organisé en particulier une première série d'ateliers sur la question et continue d'offrir un appui technique consultatif à moyen terme qui porte sur la coordination entre les donateurs et le ministère et les processus de partenariat ainsi que sur la gestion du changement, la planification à l'échelle du système et le suivi au sein du Ministère central et des directions de l'éducation provinciales. Cet appui s'est maintenu sans interruption de 2000 à 2005.

35. En Zambie, les éléments du Programme de promotion de l'éducation des filles lancé à l'initiative de l'UNICEF qui ont donné de bons résultats ont été incorporés dans le cadre sectoriel national pour l'éducation, notamment la politique de réadmission des filles qui souhaitent reprendre leur scolarité après une grossesse et l'initiative de participation communautaire.

36. L'UNICEF a joué un rôle important en Afrique de l'Est et en Afrique australe où il a préconisé l'installation dans les écoles de systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Au niveau de la politique générale et de la stratégie, un résultat important a été l'adoption de directives et normes nationales en ce qui concerne l'eau et l'assainissement pour toute nouvelle construction ou remise en état de bâtiments scolaires. Davantage d'écoles sont donc équipées, ce qui a contribué à réduire l'incidence des maladies d'origine hydrique. L'UNICEF a apporté un appui technique et mené auprès de différents ministères une campagne promotionnelle fondée sur des observations factuelles, qu'il a modulée selon les responsabilités des uns et des autres en matière d'eau et d'éducation.

37. Au Mali et au Ghana, le Programme accéléré pour la survie et le développement de l'enfant a été intégré dans les approches sectorielles en matière de santé, les cadres de dépenses à moyen terme, les financements communs et l'appui budgétaire. Au Ghana, il est actuellement transposé à l'échelle du pays, ce qui a pour effet d'influencer la répartition des fonds dans les approches sectorielles en faveur de la santé de l'enfant. Au Mali, il constitue l'élément fondamental de la deuxième phase du Programme national en matière de santé et de développement pour la période allant de 2004 à 2009, lequel incorpore des objectifs de la stratégie de réduction de la pauvreté et adopte la budgétisation des cadres de dépenses à moyen terme pour la mise en œuvre accélérée du Programme de survie de l'enfant. Des tendances similaires s'observent dans d'autres pays phares du Programme.

38. En Ouganda, le Gouvernement et les partenaires des approches sectorielles ont adopté, en matière de soins obstétricaux d'urgence, une stratégie fondée sur des données probantes.

39. Selon l'étude réalisée en 2004 par l'Institute for Health Sector Development, l'UNICEF ne serait pas considéré comme particulièrement actif ou bien placé dans le domaine des cadres de dépenses à moyen terme. Or en fait, dans les pays où il s'est joint à la Banque mondiale pour préconiser le recours à la budgétisation des coûts marginaux face aux goulets d'étranglement ou à des instruments de développement apparentés (stratégie de réduction de la pauvreté ou cadre de dépenses à moyen terme), cette intervention conjointe a contribué à faire donner un rang de priorité plus élevé aux résultats en matière de santé et de nutrition maternelles et infantiles dans la budgétisation axée sur les résultats. Ces pays sont par exemple le Bénin, l'Éthiopie, l'Inde, Madagascar, le Mali, la Mauritanie et le Rwanda, où, dans la plupart des cas, l'enveloppe budgétaire consacrée à la santé a considérablement augmenté.

40. En raison du vif intérêt manifesté par les gouvernements pour la mise au point d'approches sectorielles en matière d'éducation, l'UNICEF renforce la capacité de son personnel à participer efficacement à des approches sectorielles et à des stratégies de réduction de la pauvreté dans ce domaine. Un premier stage de formation et atelier sur les programmes d'investissement sectoriels, les approches sectorielles et la transposition à grande échelle dans le domaine de l'éducation a été organisé en Afrique de l'Est et en Afrique australe en 2003. Cet exemple a été suivi depuis en Asie de l'Est et dans le Pacifique, en Asie du Sud et en Afrique de l'Ouest comme en Afrique centrale. Ces stages et ateliers ont permis la mise en commun des données d'expérience et des pratiques optimales et l'intégration de questions multisectorielles comme le développement du petit enfant et la protection de l'enfance aussi bien dans des approches sectorielles que dans des stratégies de

réduction de la pauvreté. Dans plusieurs pays, l'UNICEF a contribué à renforcer les capacités en aidant les gouvernements à définir et à harmoniser l'assistance technique ou en appuyant une analyse sexospécifique grâce à la collecte et à l'analyse de données ventilées par sexe.

41. En participant aux activités programmatiques, l'UNICEF a cherché à influencer les plans et priorités nationaux de façon à y faire prendre en compte le bien-être complet de l'enfant (c'est-à-dire à y intégrer des considérations sectorielles mais aussi à les dépasser). Il peut ainsi braquer les phares sur des questions importantes comme la protection de l'enfance (travail de l'enfant, traitement des enfants placés en institution, violence à l'égard des femmes et des enfants, etc.), le développement du petit enfant, la parité des sexes et les droits de l'enfant et l'encouragement à la participation de la société civile, y compris la participation des enfants.

42. Au niveau mondial, l'UNICEF ne cesse de préconiser dans le secteur de la santé des réformes, approches sectorielles et stratégies de réduction de la pauvreté davantage axées sur les résultats et alignées sur les OMD. Par exemple, lors du Forum de haut niveau sur les objectifs du Millénaire dans le domaine de la santé qui s'est tenu à Genève en janvier 2004, il a proposé 10 principes axés sur les OMD pour la mise au point de systèmes, politiques et stratégies de réduction de la pauvreté dans le domaine sanitaire. Ces principes ont ensuite été mis en avant dans d'autres forums, notamment le Forum de haut niveau sur les objectifs du Millénaire dans la région de l'Asie et du Pacifique, organisé par le Gouvernement japonais en juin 2005. Lors du Forum de haut niveau sur les OMD qui s'est tenu à Paris en novembre 2005, la Directrice exécutive a de nouveau appelé l'attention sur la nécessité de mieux aligner les approches sectorielles et les stratégies de réduction de la pauvreté sur les OMD et d'axer les interventions sur des résultats durables.

## F. Défis

43. Dans les pays où les pouvoirs publics n'encouragent pas la participation à la prise de décisions d'organismes qui ne sont pas financièrement « intéressés » par ces décisions, il n'est pas facile pour l'UNICEF de faire admettre qu'il a un rôle à jouer dans l'élaboration des politiques. Dans ces pays, s'il ne contribue pas au financement commun des approches sectorielles, il peut ne pas être invité à participer aux réunions où se prennent les décisions.

44. Par ailleurs, participer quant au fond et de façon crédible aux processus de stratégie de réduction de la pauvreté et d'approche sectorielle demande beaucoup de personnel, ce qui pose surtout problème dans les bureaux de pays où les effectifs sont limités car les bureaux plus importants (comme ceux dont les programmes étaient déjà davantage axés sur les politiques) ont jusqu'ici été réussis à faire face. En outre, les fonctionnaires de l'UNICEF sont encore trop peu nombreux à avoir tout à fait le profil de compétences voulu pour que l'organisation puisse jouer un rôle crédible dans l'examen des politiques en amont. Le Fonds est conscient de ce problème et s'emploie à y remédier grâce à des programmes de perfectionnement des compétences spécifiques dans le domaine des politiques sociales (voir ci-après).

45. Certains faits portent vers la diminution d'autres ressources précédemment recueillies auprès de donateurs bilatéraux au niveau des pays. Un certain nombre de donateurs bilatéraux qui, traditionnellement, contribuaient d'autres ressources, ont

décidé d'apporter un appui budgétaire direct dans le cadre d'un dispositif d'approche sectorielle ou de stratégie de réduction de la pauvreté. Plus une approche sectorielle est perfectionnée et institutionnalisée, moins certains donateurs peuvent être enclins à appuyer les activités de coopération et d'aide aux pouvoirs publics menées par l'UNICEF dans le secteur concerné. Bien que ses activités puissent être financées à l'aide de fonds qu'un gouvernement aurait mobilisés au titre d'un secteur donné, un tel dispositif fait jouer à l'UNICEF un rôle qui n'est pas le sien, celui de « fournisseur des pouvoirs publics ». Par ailleurs, les ressources qui ne sont pas recueillies au niveau national sont généralement affectées à un usage particulier et il faut en rendre compte dans les moindres détails, ce qui pose un autre problème s'il faut recourir à des mécanismes qui ne cadrent pas avec une approche sectorielle. Il arrive que des donateurs bilatéraux demandent à l'UNICEF de jouer un rôle plus actif dans des mécanismes de financement commun et exigent en même temps que les fonds préaffectés fournis à ses bureaux de pays fassent l'objet d'une comptabilité détaillée séparée avec indication des résultats pouvant leur être directement attribués.

46. L'expérience de UNICEF a montré que, de manière générale, il est utile d'intégrer dans des approches sectorielles des domaines intersectoriels et pluridisciplinaires comme la nutrition, le développement intégré du petit enfant et le VIH/sida, bien que cela complique le rôle des organismes des Nations Unies. Il est essentiel par exemple de faire accepter par tous l'importance d'un domaine comme la nutrition, qui tend à être marginalisé lorsqu'il est inclus dans une approche sectorielle en matière de santé. L'apport d'un supplément en vitamine A est souvent l'élément nutrition le plus visible de telles approches, plus de 20 pays ayant maintenant intégré cet apport dans leurs stratégies de réduction de la pauvreté et leurs approches sectorielles. À la trente-troisième session du Comité permanent de la nutrition du système des Nations Unies, en mars 2006, il a été observé que la nutrition devait être intégrée dans des instruments tels que les stratégies de réduction de la pauvreté et les approches sectorielles d'une manière qui la place clairement au centre de l'ordre du jour du développement.

47. Une démarche intersectorielle est indispensable pour lutter efficacement contre le VIH/sida. La notion d'approche sectorielle du VIH/sida n'a donc pas cours. Toutefois, les principes sur lesquels repose l'approche sectorielle, notamment l'appui à des mécanismes de planification, de coordination et d'exécution dirigée au niveau national, ont conduit à l'adoption du principe des « trois fois un ».

## **G. Enseignements**

48. Une étude très utile du rôle du système des Nations Unies à la lumière de la Déclaration de Paris, menée par le Ministère norvégien des affaires étrangères sur la base des exemples fournis par le Malawi et le Mozambique, a permis de définir ce que devrait être la stratégie de l'UNICEF en ce qui concerne sa participation aux approches sectorielles. Le Fonds fait sienne la recommandation que contient le rapport, selon laquelle le système des Nations Unies ne devrait pas agir en tant que donateur et ne devrait pas apporter de contribution financière directe à l'appui budgétaire général. Une telle action serait d'une efficacité minimale et risquerait de compromettre le caractère impartial et multilatéral du système des Nations Unies, qui est un élément important de son rôle de rassembleur. Le rapport a souligné que les organismes des Nations Unies étaient des entités techniques et/ou de

sensibilisation de l'opinion plutôt que des donateurs. Il disait également – et là encore, l'UNICEF a abouti à la même conclusion – que l'évolution des conditions de l'aide, telle qu'elle se manifeste dans la planification et dans les mécanismes de financement aux niveaux sectoriel et intersectoriel, est riche en opportunités pour le système des Nations Unies en raison du mandat universel de celui-ci et de la synergie et de la complémentarité qui existent entre les mandats de chacun des organismes qui forment une équipe de pays des Nations Unies.

49. Une question que l'on soulève fréquemment est celle de savoir si les approches sectorielles sont efficaces quand il s'agit d'obtenir des résultats sectoriels spécifiques en matière de développement humain. Le succès de ces approches est souvent examiné à la lumière de leur objectif principal, qui est d'être des *mécanismes* de coordination et de dialogue et non des programmes d'activité en elles-mêmes. On tend également de manière générale à assimiler les réformes sectorielles à des approches sectorielles et à attendre des secondes qu'elles donnent, en matière de développement, les résultats attendus des premières. Une approche sectorielle est axée sur la gestion de l'aide extérieure et sur l'acheminement et l'utilisation de ressources externes et internes aux fins de la réalisation d'objectifs convenus et fait généralement partie d'un ensemble de réformes plus vastes. Son efficacité doit se mesurer à l'aune des résultats obtenus en matière d'harmonisation, d'alignement et de transparence ainsi que de sa contribution à l'amélioration de l'élaboration des politiques, du suivi et de la rapidité avec laquelle elle conduit à l'adoption de mesures de correction lorsque les résultats ne correspondent pas aux plans et aux attentes.

50. Il est néanmoins nécessaire de procéder à des évaluations plus systématiques dans les différents pays, ne serait-ce que pour satisfaire à l'objectif plus réaliste et plus approprié qui consiste à faire la preuve de l'efficacité avec laquelle l'approche sectorielle permet d'accroître la cohésion et la transparence et d'alléger le fardeau que font peser sur les pouvoirs publics les procédures de gestion de multiples projets. On devrait également pouvoir établir un lien plus manifeste entre les améliorations apportées à l'harmonisation et à l'alignement de l'action des institutions du fait de l'adoption d'une approche sectorielle et les résultats en matière de développement.

51. Le personnel des bureaux de pays de l'UNICEF a souvent le sentiment que l'on néglige deux aspects des approches sectorielles. Premièrement, on ne prête pas suffisamment attention à la question du contenu, de l'orientation et de la qualité de la politique sectorielle et on s'intéresse essentiellement aux *procédures* de coordination et d'harmonisation de l'action des donateurs et au processus de planification initiale. Le personnel a souligné en particulier qu'il fallait insister davantage sur la nécessité de veiller à ce que la politique sectorielle soit favorable aux pauvres, en intégrant dans le développement sectoriel une démarche fondée sur les droits, en accélérant les progrès en ce qui concerne l'accès à des services de qualité et en comblant l'écart qui pouvait exister entre la réalisation des cibles fixées dans les OMD et les progrès accomplis. Le second aspect que l'on néglige est la participation des ONG de la société civile au dialogue sur l'approche sectorielle et les occasions qu'offre ce dialogue de contribuer à renforcer l'autonomisation et la responsabilisation dans la planification et la prestation des services.

52. En résumé, le processus de l'approche sectorielle a stimulé le dialogue et renforcé la confiance, mis davantage l'accent sur un certain nombre de priorités

sectorielles clefs et resserré les liens entre politiques et exécution. Sa faiblesse est toutefois de mettre trop l'accent sur des détails de planification et la mise au point de procédures; de limiter la participation des ONG de la société civile; de gérer insuffisamment les résultats et d'évaluer lentement d'une démarche qui consiste à mettre l'accent essentiellement sur la coordination des donateurs à une perspective qui tient compte également de l'amélioration des services et les résultats.

53. Les programmes de pays appuyés par l'UNICEF et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) sont généralement assez souples pour s'adapter à la conception d'approches sectorielles dans chaque secteur, combler les lacunes critiques et faire en sorte que la démultiplication des ressources et des résultats en faveur des enfants figure parmi les priorités. Toutefois, la participation aux approches sectorielles est encore trop ponctuelle. Les stratégies de réduction de la pauvreté et les approches sectorielles feraient plus d'adeptes si l'UNICEF renforçait ses directives opérationnelles et si les politiques administratives facilitaient les contrats d'assistance technique prolongés et procuraient davantage de flexibilité en matière d'achats.

54. Compte tenu de cette perspective intersectorielle et pluridisciplinaire, à la fois au niveau politique et au niveau local, l'UNICEF jouit d'un avantage comparé lorsqu'il participe à l'élaboration et au suivi des volets développement humain et développement social des stratégies de réduction de la pauvreté. La plupart des bureaux de pays de l'UNICEF sont déjà engagés dans le processus mais il y aurait de bonnes raisons de renforcer encore cette participation, en particulier parce que les stratégies sectorielles et les stratégies de réduction de la pauvreté sont de plus en plus imbriquées les unes dans les autres et qu'il est de moins en moins nécessaire de fixer l'ordre dans lequel résoudre les problèmes plus anciens. Dans ce contexte, le rôle du coordonnateur résident des Nations Unies et celui du PNUAD doivent également être examinés. S'il est vrai que les organismes des Nations Unies ont plus de poids quand ils agissent à l'unisson, il est également vrai que si le système des Nations Unies est représenté par un seul organisme ou un seul agent quand il s'agit de mettre au point des stratégies de réduction de la pauvreté, on risque de perdre une partie de la richesse et de la profondeur que chacun des organismes peut apporter au processus en participant directement au dialogue.

55. Dans certains cas, il pourrait se justifier de mener à l'échelle du système des activités de grande portée qui dépassent le niveau sectoriel et ne relèvent pas nécessairement d'approches sectorielles. Des domaines pluridisciplinaires et intersectoriels comme le développement de la petite enfance, la nutrition et le VIH/sida sont autant de domaines où l'UNICEF peut jouer un rôle novateur important en mettant au point des modèles d'investissement et en rassemblant des éléments d'information sur la façon de procéder. Modifier le modèle d'activité de l'UNICEF pour mieux l'adapter aux approches sectorielles et aux stratégies de réduction de la pauvreté ne signifie pas que l'UNICEF ne peut plus participer à des initiatives qui nécessitent un esprit novateur et demandent à être développées avant d'être intégrées dans des systèmes nationaux.

56. Il est important que l'UNICEF influence la politique en amont en faveur des enfants. Sa capacité d'y arriver n'a toutefois pas été pleinement mesurée et on n'a pas encore mis au point les indicateurs et outils nécessaires pour mesurer l'impact d'un tel appui. Pour renforcer encore davantage sa capacité dans ce domaine, l'UNICEF doit pouvoir accéder à des ressources techniques et humaines

supplémentaires, si nécessaire, peut-être par l'intermédiaire d'un réseau de personnes possédant les compétences requises, qu'elles appartiennent ou non au système des Nations Unies.

57. Présent de longue date au niveau du pays, l'UNICEF est bien placé pour appuyer la collecte de données et l'analyse des conditions de programmation et contribuer ainsi à l'élaboration et à la mise en œuvre d'approches sectorielles et de stratégies de réduction de la pauvreté.

58. Ses capacités de suivi pourraient certes être plus solides mais, de manière générale, il se trouve en première ligne quand il s'agit d'appuyer le suivi des résultats et de l'impact. Grâce à la méthode des enquêtes en grappes à indicateurs multiples, il a facilité la prise en compte des données et résultats obtenus sur le terrain en ce qui concerne les OMD dans les dialogues sur les grandes orientations. C'est particulièrement vrai des données liées à l'exclusion, notamment pour des raisons de sexe, d'ethnicité, de domicile ou d'autres caractéristiques socioéconomiques. En outre, l'UNICEF appuie énergiquement les équipes de pays qui utilisent le système DevInfo, outil qu'il a mis au point pour renforcer les processus de planification et de suivi nationaux. Toutefois, comme un nombre croissant de partenaires attendent de l'UNICEF qu'il les guide et les appuie dans ce domaine, le Fonds doit renforcer l'aspect analytique et technique de sa capacité d'informer pour exploiter davantage les politiques, budgets et résultats favorables aux OMD pour ce qui est des enfants. Il lui faut tirer meilleur parti de son expérience sur le terrain au niveau local pour pouvoir présenter des faits probants à l'appui des politiques. Pour cela, l'UNICEF devra prêter davantage attention à la production de documents analytiques en tant que contribution à l'élaboration des politiques et à la transposition des stratégies à une plus grande échelle.

59. Il importe de reconnaître que l'approche sectorielle n'est pas indiquée en toutes circonstances. Bien que de telles approches ou des démarches équivalentes soient souvent clairement la solution à adopter dans des situations relativement stables où l'on est en présence de normes de gouvernance et d'institutions publiques qui fonctionnent, il continuera d'y avoir des situations et des pays où l'approche-projet constitue vraisemblablement le meilleur choix pendant encore un certain temps. C'est souvent le cas dans les situations d'urgence, dans les pays en guerre ou qui sortent d'un conflit et dans les États que l'on qualifie généralement de « fragiles », caractérisés par des institutions publiques encore très faibles. Même dans ces situations toutefois, l'approche des groupes de parties prenantes adoptée par le Comité permanent interorganisations favorise une plus grande prévisibilité et une meilleure harmonisation des efforts humanitaires dans neuf domaines programmatiques et opérationnels critiques, ce qui contribue à la formation de systèmes et d'institutions qui vont dans le sens d'approches sectorielles.

### **III. Orientations futures**

#### **A. Approche sectorielle et plan stratégique à moyen terme**

60. Conformément au plan stratégique à moyen terme récemment adopté pour la période allant de 2006 à 2009, l'UNICEF s'attachera bien davantage au cours de cette période à collaborer, dans le cadre de l'équipe de pays des Nations Unies et avec d'autres partenaires, à appuyer le renforcement des capacités, l'élaboration de



politiques et la mise en œuvre à plus grande échelle au niveau national. Pour ce faire, il coordonnera notamment l'assistance technique et l'appui aux partenaires nationaux, dans tous les domaines d'intervention, en vue de mettre au point et renforcer, à l'échelle du pays, des cadres de planification stratégique et de réduction de la pauvreté qui intègrent des priorités en faveur des enfants et des mécanismes de concertation pluridimensionnels pour la prestation de services de base.

61. Comme l'UNICEF accorde une importance plus grande à l'appui « en amont » des politiques et capacités nationales, ainsi que des partenariats, en vue d'une exécution des programmes à une plus grande échelle il est possible que, dans certains cas, les activités de projet moins importantes perdent une partie de l'appui dont elles bénéficient. Par ailleurs, les partenaires des programmes devraient également consacrer beaucoup moins de temps à la gestion de petits projets.

62. L'UNICEF s'emploiera avec ses partenaires à placer les enfants au centre de toutes les politiques et de tous les instruments de planification nationaux pertinents (notamment les stratégies de réduction de la pauvreté, les approches sectorielles et les plans d'action nationaux, infranationaux et municipaux en faveur des enfants) et à promouvoir une participation utile et appropriée des enfants et des jeunes à la prise de décisions qui les concernent, à différents niveaux de la société.

63. Le domaine d'intervention 5 du plan stratégique à moyen terme identifie quatre domaines de résultat clefs – recueil de données, analyse des politiques, plaidoyer et participation – qui contribuent tous de façon majeure aux approches sectorielles. L'importance de la planification et du suivi axés sur les résultats et l'utilité de l'UNICEF dans ce domaine ont déjà été mentionnées plus haut. Au cours des quatre prochaines années, l'UNICEF a l'intention de consolider ses capacités en matière de planification et de suivi axés sur les résultats, dans le cadre des efforts qu'il consent pour renforcer les capacités et prêter une assistance technique aux fins du développement national. En conséquence, il propose à son personnel une formation à l'analyse des politiques dans le cadre d'un grand programme d'apprentissage à l'échelle de l'organisation et d'ateliers régionaux (souvent spécifiques à un secteur).

64. Le domaine d'intervention 1 du plan stratégique à moyen terme (survie et développement du jeune enfant), le domaine d'intervention 2 (éducation de base et égalité des sexes) et le domaine d'intervention 3 (VIH/sida et enfants) visent tous à démultiplier les politiques et ressources à l'appui des OMD pertinents. Le domaine d'intervention 1 (résultats principaux 1 et 3) vise, en appuyant les stratégies de réduction de la pauvreté et les approches sectorielles, à élargir la couverture des interventions de grande portée dans le domaine de la santé, de la nutrition, de l'eau et de l'assainissement, qui ciblent de manière efficace les collectivités les moins bien desservies et mettent en commun les compétences et les ressources. Le domaine d'intervention 2 appuie les objectifs de l'éducation universelle par le biais de la participation aux approches sectorielles, aux stratégies de réduction de la pauvreté, à l'Initiative pour l'accélération de l'Éducation pour tous, aux analyses budgétaires nationales et à l'établissement de rapports sur l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant. Le domaine d'intervention 3 appuie l'intégration de soins de qualité et l'appui aux enfants touchés par le VIH/sida dans les politiques, plans et instruments de développement nationaux et infra nationaux et dans les évaluations rapides en cas de situations d'urgence.

65. Les stratégies qui appuient le plan stratégique à moyen terme en matière de santé/nutrition et d'eau, d'assainissement et d'hygiène, adoptées par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire en janvier 2006, ainsi que la nouvelle stratégie d'appui du plan stratégique à moyen terme dans le domaine de l'éducation que le Conseil d'administration doit examiner à sa deuxième session ordinaire, en septembre 2006, soulignent clairement la nécessité pour l'UNICEF de renforcer sa participation à l'élaboration de politiques en amont afin de tirer parti des résultats obtenus pour faciliter la réalisation des OMD. Ces nouvelles stratégies sectorielles mondiales orienteront son rôle dans les approches sectorielles, dans les stratégies de réduction de la pauvreté et dans les cadres de dépenses à moyen terme, maintenant et à l'avenir.

66. L'UNICEF jouit d'un avantage comparé important au niveau national en raison de sa capacité d'interagir avec les pouvoirs publics et la société civile à la charnière des politiques et de leur mise en œuvre et de contribuer à renforcer le dialogue qui doit impérativement s'instaurer au sujet de ces deux phases et à faciliter le passage de l'une à l'autre. Il continuera de jouer ce rôle, par exemple en offrant un appui opérationnel et technique au renforcement des capacités pour ce qui est de transposer les interventions à une plus grande échelle. Dans le même esprit, il aidera les gouvernements et les sociétés civiles à mettre en place des cadres législatifs et politiques porteurs ainsi que des schémas nationaux qui appuient la Déclaration du Millénaire et les OMD. Il continuera de favoriser l'analyse des politiques relatives aux enfants, notamment en contribuant sa vaste expérience sur le terrain et de communiquer les conclusions de cette analyse dans les débats sur la planification sectorielle (entre autres), lorsque les gouvernements l'y inviteront.

67. L'UNICEF apporte aux approches sectorielles un autre avantage comparatif, à savoir son habitude des processus de planification et de suivi infranationaux et locaux. Bien des approches sectorielles sont centrées sur un ministère ou sur le gouvernement central et comme un nombre croissant de pays délèguent prise de décisions et responsabilités à des échelons inférieurs de gouvernement, l'expérience de l'UNICEF au niveau infranational et local peut être particulièrement utile. Cette approche est également conforme à la démarche adoptée dans la stratégie sanitaire et nutritionnelle ainsi que dans le projet « La vaccination dans le monde : vision et stratégie » qui consiste à réduire les disparités géographiques à l'intérieur des pays.

68. Dans des situations caractérisées par un gouvernement faible, le rôle que joue l'UNICEF en offrant un appui opérationnel et technique plus direct est peut-être plus important, relativement parlant, que lorsque son assistance consiste essentiellement à démultiplier l'impact des politiques, à renforcer les capacités et à générer du savoir.

## **B. Collaboration interinstitutions**

69. L'UNICEF était membre de l'équipe qui a mis au point la position adoptée par l'ensemble du Groupe des Nations Unies pour le développement en matière d'appui aux programmes et il préside actuellement le groupe de travail du GNUM sur l'efficacité de l'aide, lequel mettra au point des directives régissant la participation à l'appui budgétaire direct et aux approches sectorielles. Un atelier que l'UNICEF a organisé récemment avec la participation du PNUD, du FNUAP et du PAM a identifié un certain nombre de questions communes sur lesquelles ces organismes

auront à se pencher pour accroître l'efficacité de leur participation aux approches sectorielles, qu'il s'agisse d'un appui financier ou d'un apport en personnel. Dans bien des pays, les organismes des Nations Unies ont adopté une démarche plus rationnelle pour ce qui est de la participation aux approches sectorielles, en s'attachant à faire en sorte que seuls participent à ces approches les organismes dont les perspectives et l'expérience se complètent au lieu de faire double emploi.

70. L'UNICEF resserrera encore son étroite collaboration avec les gouvernements et la Banque mondiale en matière de budgétisation axée sur les résultats en adaptant la méthode de la budgétisation des coûts marginaux face aux goulets d'étranglement. Il lui faudra pour cela s'efforcer de renforcer les capacités, tant internes qu'externes, dans le cadre d'une action commune avec ses interlocuteurs au sein des gouvernements et avec d'autres organismes. Il étudiera la possibilité d'appliquer ce concept à d'autres secteurs.

#### **IV. Conclusion**

71. L'UNICEF a accru sa participation aux approches sectorielles à mesure que les différents pays – certains plus lentement que d'autres – se tournaient de plus en plus vers ces instruments, dans lesquelles ils voyaient un outil important de planification du développement. Ses contributions comprennent notamment le rassemblement, le renforcement des capacités, l'appui technique et les conseils pratiques (en matière de planification et d'exécution axées sur les résultats, en particulier au niveau intersectoriel, sur le terrain ou à l'échelon local ou infranational), l'appui à la collecte et à l'utilisation des données, et le suivi et l'évaluation. L'UNICEF collabore étroitement avec ses partenaires du système des Nations Unies et continuera de le faire, à la fois pour relever ensemble les défis que soulève la participation aux approches sectorielles et pour s'assurer qu'un large éventail de points de vue différents et une expérience internationale du développement, notamment en matière de normes, sont bien proposés aux autorités nationales aux fins de la planification. Pour renforcer les capacités de son personnel dans ce domaine, l'UNICEF favorise la constitution de réseaux d'échanges et offre des possibilités de formation qui devrait combler diverses lacunes en matière de savoir et de compétences.

72. L'une des priorités du plan stratégique à moyen terme est de faire en sorte que l'UNICEF participe plus utilement et de façon systématique aussi bien aux stratégies de réduction de la pauvreté qu'aux approches sectorielles, avec ses interlocuteurs nationaux, la Banque mondiale et ses partenaires du système des Nations Unies, de façon à influencer les décisions d'investissement stratégiques visant la réalisation des OMD. L'UNICEF est particulièrement bien placé pour diriger et cultiver par anticipation des partenariats efficaces à l'échelle d'un secteur dans le but de mobiliser ressources et aide et d'obtenir des résultats en faveur des enfants lorsque c'est nécessaire. Sa participation à la réforme des Nations Unies et à d'autres mécanismes collaboratifs est guidée par la nécessité impérieuse d'utiliser les moyens puissants et les débouchés offerts par les partenariats pour produire des résultats en faveur des enfants.

## V. Projet de décision

73. Il est recommandé au Conseil d'administration d'adopter le projet de décision ci-après :

*Le Conseil d'administration*

1. *Se félicite* des efforts consentis par l'UNICEF pour systématiser sa contribution aux approches sectorielles à l'appui de la réduction de la pauvreté et des cadres de développement nationaux visant à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et accueille avec satisfaction son analyse approfondie de cette contribution;

2. *Recommande* à l'UNICEF de le tenir régulièrement informé de la question, au titre des cadres de résultats inclus dans le Rapport annuel de la Directrice exécutive.

## Annexe

**Pays ayant adopté des approches sectorielles  
dans des domaines intéressant l'UNICEF, 2005**

<i>Éducation</i>	<i>Santé</i>	<i>Eau et assainissement</i>	<i>Autres</i>
Bangladesh	Bangladesh	<i>Éthiopie</i>	Iraq*
Bénin*	Burkina Faso	Iraq	Kenya
Bolivie	Cameroun	Kenya	<i>Kosovo (Serbie-et-Monténégro)</i>
Burkina Faso	Éthiopie	Malawi	Mali
Cambodge	Ghana	Mozambique	Mozambique
Cameroun	Iraq*	<i>Nicaragua</i>	<i>Ouganda</i>
Érythrée*	<i>Kenya</i>	Ouganda	Suriname
Éthiopie	Kirghizistan	Rwanda	
Gambie	Lesotho		
<i>Ghana</i>	<i>Madagascar</i>		
<i>Honduras</i>	Malawi		
Îles Salomon*	Mali		
<i>Indonésie</i>	Mauritanie		
Iraq*	<i>Mongolie</i>		
Kenya	Mozambique		
Lesotho	<i>Népal</i>		
Madagascar*	Nicaragua		
Malawi	Ouganda		
Mali	Papouasie-		
Mauritanie	Nouvelle-Guinée		
<i>Mongolie</i>	République-Unie		
Mozambique	de Tanzanie		
<i>Namibie</i>	Rwanda		
Népal	Sénégal		
Nicaragua	Zambie		
Ouganda			
République-Unie de Tanzanie			
Rwanda			
Sénégal			
<i>Sri Lanka</i>			
<i>Tadjikistan</i>			
<i>Turquie</i>			
Zambie			

Source: rapports annuels des bureaux de pays de l'UNICEF.

Pays en italique : des approches sectorielles sont prévues ou en cours d'élaboration.

\* Approche non officielle ou infranationale.