



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

Distr. générale  
11 mai 2000  
Français  
Original: anglais

---

**Session annuelle de 2000**

13-23 juin 2000, Genève

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

**FNUAP**

**Fonds des Nations Unies pour la population**

**Activités d'audit et de contrôle internes en 1999**

**Rapport de la Directrice exécutive**

**Table des matières**

	<i>Page</i>
I. Organisation et ressources	2
II. Activités d'audit interne en 1999	2
III. Principales conclusions des audits et mesures prises	3
IV. Analyse des examens à mi-parcours	7
V. Examens de la mise en oeuvre des politiques	11
VI. Recommandation	14

1. Le Conseil d'administration trouvera dans le présent rapport un résumé des activités d'audit et de contrôle internes du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) en 1999. Ce rapport, établi conformément à la demande formulée par le Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire de 1996, présente les principaux points qui ressortent des conclusions des audits internes ainsi que des activités du Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation du Fonds.

## I. Organisation et ressources

2. Conformément aux dispositions de la règle de gestion financière 114.18 du FNUAP, la Directrice exécutive s'est entendue avec l'Administrateur du PNUD pour que le Bureau de l'audit et des études de performance du PNUD procède à l'audit interne du Fonds. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être se référer aussi au rapport de l'Administrateur sur les activités d'audit et de contrôle internes du PNUD, qui est soumis au Conseil à la présente session (document DP/2000/21).

3. La Section de l'audit interne du FNUAP est devenue opérationnelle en mai 1993 et se compose d'un chef de section, d'un spécialiste de l'audit et d'un agent des services généraux. Depuis juillet 1999, on s'est employé à renforcer ses moyens mais, pour diverses raisons, dont la difficulté à trouver des candidats qualifiés, le processus n'a pas encore pu être mené à bien. La section fait donc appel à des consultants et à des prestataires de services pour étendre les activités d'audit. Elle a ainsi recruté six consultants en 1999.

4. La Section fait également appel à des cabinets d'audit qui sont sous contrat avec le PNUD et dont les travaux sont supervisés par les centres régionaux de services d'audit de Harare (Zimbabwe) et de Kuala Lumpur (Malaisie). Un nouveau centre régional, responsable des services d'audit pour l'Amérique latine et les Caraïbes, a été créé à Panama en 1999; un cabinet a été sélectionné pour réaliser, dans le courant de l'année, les études d'audit du PNUD et du FNUAP dans cette région. Les cabinets d'audit examinent les comptes annuels et mènent tous les deux ans, pour l'Afrique et l'Asie et le Pacifique, des audits de conformité de tous les bureaux où est affecté un représentant du FNUAP et d'un certain nombre de bureaux où le Représentant résident du PNUD exerce aussi les fonctions de Représentant du FNUAP.

## II. Activités d'audit interne en 1999

5. Les activités d'audit interne ci-après ont été menées en 1999 :

- Audits de gestion dans 7 bureaux de pays;
- Audits spéciaux dans 2 bureaux de pays;
- Audits de conformité dans 14 bureaux de la région de l'Afrique réalisés par un cabinet d'audit;
- Audits de conformité dans 7 bureaux de la région de l'Asie et du Pacifique réalisés par un cabinet d'audit;
- Audits de conformité dans 5 bureaux de la région de l'Amérique latine et des Caraïbes réalisés par un cabinet d'audit;
- Évaluation des rapports d'audit réalisés en 1998 pour des projets exécutés par des gouvernements et des organisations non gouvernementales (ONG) pour quelque 30 pays et 6 ONG internationales et suivi auprès des pays qui n'ont pas présenté des rapports d'audit ou dont certains rapports étaient manquants.

6. Dans la région de l'Afrique, le regroupement du cabinet sélectionné et d'un autre cabinet d'audit a engendré des difficultés. C'est ainsi que, les délais de présentation des rapports n'ayant pas été respectés, de nombreux rapports d'audit entamés en 1999 ne paraîtront qu'en 2000. L'évaluation des rapports d'audit dans le cadre de l'exécution nationale n'a pas pu être menée à bien en raison du manque de personnel, la Section ayant dû faire face à d'autres priorités.

7. Le programme de travail annuel du FNUAP en matière d'audit interne a été mis au point par la Section de l'audit interne en consultation avec le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation du Fonds. Les programmes de travail de la Section et du Bureau ont été coordonnés. Le programme de travail de la Section a été revu périodiquement afin de permettre à celle-ci de donner suite aux demandes spéciales d'audit formulées en cours d'année.

8. En vue d'améliorer la qualité de ses services, le Bureau de l'audit et des études de performance a poursuivi l'Initiative pour des services de qualité, programme dont l'objectif est d'améliorer l'action et le rendement de la Section. Dans ce contexte, le Bureau a publié des directives relatives à la qualité et à la diffusion des audits et au partage de l'information.

S'inscrivant dans le cadre d'un processus continu, ces initiatives ont permis de rationaliser les procédures et d'améliorer les résultats de la Section de l'audit interne, qui a pris une part très active à ce programme en 1999. La profession de vérificateur des comptes connaît une évolution telle qu'il est indispensable, pour le Bureau de l'audit et des études de performance, d'assurer le perfectionnement du personnel. C'est ainsi qu'en 1999 le personnel a été formé à l'utilisation du système intégré de gestion (SIG).

9. Le Bureau de l'audit et des études de performance et plus particulièrement la Section ont offert des services consultatifs aux unités administratives du FNUAP. Dans certains cas, ils répondaient à une demande des unités elles-mêmes, dans d'autres, la Section prenait l'initiative d'intervenir à la suite d'audits de gestion. Par exemple, la Section a formulé des observations sur le projet de Manuel de gestion financière révisé du Fonds. Avec l'assistance du Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation, elle a élaboré, à l'intention des bureaux de pays, un document intitulé "Considérations relatives au contrôle interne". Les audits de gestion ont fourni des informations très utiles qui ont permis de renforcer la structure de contrôle interne et d'améliorer son efficacité.

### III. Principales conclusions des audits et mesures prises

10. Sur les 28 rapports publiés en 1999 (y compris 7 rapports portant sur des audits réalisés en 1998), le niveau des contrôles internes et le respect des normes financières et administratives ont été jugés satisfaisants dans la moitié des bureaux. La performance de deux bureaux a été considérée comme très insuffisante, celle de cinq bureaux comme insuffisante et celle de cinq bureaux comme laissant quelque peu à désirer. Les recommandations formulées se répartissent comme suit :

<i>Domaine</i>	<i>Nombre de recommandations</i>
Questions relatives aux programmes	200
Gestion financière	61
Administration du personnel	90
Administration générale	173
Bureautique	76
<b>Total</b>	<b>600</b>

### Résumé des principaux problèmes

11. On trouvera ci-après un résumé des principaux problèmes, classés par sujet, qui ont été recensés lors des audits. On notera que les observations ne s'appliquent pas à tous les services ayant fait l'objet d'un audit. Les résultats des audits sont examinés de près par le FNUAP au plus haut niveau. Les parties concernées prennent les mesures appropriées et le suivi de ces mesures est assuré par les divisions compétentes ainsi que par le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation. Les questions suivantes font l'objet d'un suivi :

### Clôture des projets achevés

12. Grâce à des efforts concertés, près de 1 800 projets ont été clos en 1998 et 460 en 1999. Par ailleurs, quelque 800 projets ont été considérés comme "inactifs" et sont en voie d'être clos. Néanmoins, plusieurs audits ont révélé que certains projets dont les activités avaient pris fin au moins 12 mois auparavant n'étaient toujours pas clos. La procédure de clôture des projets a pris du retard en raison des réponses tardives des agents d'exécution, des discordances entre les dossiers des bureaux et ceux du siège et du manque de suivi de la part de certains bureaux. Tant les communications entre le siège et les bureaux extérieurs que les interventions du personnel des programmes du siège lors des missions qu'il effectue dans les pays mettent l'accent sur la nécessité de clore, dans les délais voulus, les projets achevés. Afin d'accélérer la clôture des projets, le Service financier invite régulièrement les unités chargées des programmes à faire le point sur les projets en veilleuse

### Politiques et procédures

13. La réalisation d'une synthèse des politiques et procédures est en cours. On a procédé à la révision d'une bonne partie du Manuel des politiques et procédures qui comprend le Manuel d'organisation, le Manuel de programmation, le Manuel de la gestion administrative et de la gestion du personnel, le Manuel de gestion financière et un Manuel d'indications et de directives supplémentaires. Le Manuel de gestion administrative et de gestion du personnel est en voie d'achèvement, tandis que le Manuel de gestion financière devrait être publié prochainement. En outre, on a

distribué des projets de directives sur la collaboration avec le secteur privé.

14. Il s'est avéré nécessaire de réviser certains manuels existants. Par exemple, des audits ont révélé que le Fonds octroyait des subventions au titre de projets, alors que les conditions d'éligibilité à ces subventions n'avaient pas été définies et que le Manuel de programmation ne donnait aucune indication en la matière. Par ailleurs, le manuel ne précisait pas les procédures d'établissement de rapports applicables aux contrats de sous-traitance et à la suppression, dans l'inventaire, du matériel cédé. Pour faire face à ces problèmes, le Comité des politiques et de la planification du Fonds s'est penché sur des directives révisées relatives aux contrats de sous-traitance et aux subventions et procède à l'élaboration d'un nouveau projet qui sera soumis à examen et approbation.

### **Avances au personnel du FNUAP et au personnel de projet**

15. Il ressort de certains audits que des avances ont été consenties à des fonctionnaires du Fonds et à des fonctionnaires de projets pour financer des dépenses liées à des séminaires, à des activités de plaidoyer, à des reportages de presse ou à des manifestations spéciales. Si tant est qu'elles aient été justifiées, ces dépenses ne l'ont pas toujours été dans les délais voulus, et un certain nombre de ces paiements en espèces auraient dû, de préférence, être effectués par chèque. D'autre part, on ne tenait pas de dossiers des avances qui étaient imputées à la rubrique des dépenses des projets, conformément à la pratique établie. Le 26 août 1998, le FNUAP a adressé à tous les fonctionnaires une circulaire relative à cette question.

### **Audits spéciaux**

16. Au cours de l'année considérée, deux bureaux de pays ont fait l'objet d'audits spéciaux qui ont abouti à la publication de deux rapports disciplinaires pour l'un d'entre eux et d'un rapport pour l'autre. Des rapports disciplinaires supplémentaires concernant ce dernier bureau seront publiés au début de l'an 2000.

17. L'un des deux audits spéciaux a donné lieu à la publication d'une note de gestion qui venait s'ajouter aux deux rapports disciplinaires. On y faisait observer, entre autres choses, que des agents engagés au titre de projets étaient employés pour des fonctions essentielles

assignées au bureau, que les dépenses afférentes à certains agents engagés au titre de projets déterminés étaient imputées par erreur à des projets auxquels ils n'étaient pas affectés et que l'on utilisait des fonds alloués aux projets pour acheter du matériel destiné à des fonctionnaires permanents.

18. Le deuxième audit spécial a révélé que le Règlement financier et les règles de gestion financière du FNUAP et les directives concernant les achats n'étaient souvent pas respectés, en particulier lors de l'exécution de travaux de construction. Le respect des formes régulières est garanti dans l'application des mesures disciplinaires et des autres mesures appropriées prises par l'Administration.

### **Organisation, recrutement et affectations**

19. En ce qui concerne l'organisation, le recrutement et les affectations, les conclusions ont révélé que du fait de l'absence d'un représentant nommé par le FNUAP, la supervision était inadéquate dans certains bureaux. Dans d'autres bureaux, les capacités disponibles n'étaient pas suffisantes pour pouvoir appuyer efficacement l'exécution des programmes. Dans quatre bureaux de pays, des agents engagés au titre de projets devaient remplir des fonctions essentielles en fournissant parallèlement des services d'appui directement liés à l'administration ou à l'exécution des projets. On constate que les ressources en personnel disponibles dans la plupart des bureaux sont insuffisantes à l'heure actuelle pour appuyer l'exécution nationale et qu'il est nécessaire de leur donner des moyens supplémentaires, tout au moins temporairement, pour qu'ils puissent remplir leur rôle à cet égard, en particulier dans le cadre d'une approche par programmes ou sous-programmes où les services d'appui doivent être fournis pour la coordination et la gestion de projets qui sont regroupés au lieu d'être considérés individuellement. C'est pourquoi le Fonds élabore actuellement, en coordination avec ses partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement, des directives plus précises à l'intention des administrateurs de projets recrutés sur le plan national pour les adapter aux impératifs techniques et administratifs de l'exécution nationale.

## Programmes

20. En ce qui concerne les programmes, on a conclu, entre autres choses, qu'il fallait renforcer le système de contrôle et d'établissement de rapports sur les projets. On mentionnait à cet égard la nécessité d'effectuer des visites de contrôle sur le terrain, d'en consigner les résultats et d'établir des rapports annuels sur les projets. Dans certains cas, les rapports d'audit pour des projets exécutés par des gouvernements et des organisations non gouvernementales n'avaient pas été reçus conformément aux directives en vigueur. Les protocoles d'accord et les descriptifs de projets n'avaient parfois pas été signés avant le démarrage des activités correspondantes. Les soldes des comptes des fonds de fonctionnement des bureaux extérieurs et du siège, qui faisaient apparaître des divergences importantes dans certains cas, n'avaient pas été harmonisés. Certains bureaux n'avaient pas établi d'inventaire pour le matériel durable utilisé dans le cadre des projets.

21. On a également constaté que certains bureaux ne prenaient pas de mesures de suivi pour remédier aux problèmes signalés dans les audits de projets exécutés à l'échelon national. Dans deux bureaux, le montant approuvé par le Conseil d'administration dans le programme de pays pour les audits de projets avait été dépassé. La Directrice exécutive procédera à une analyse comparative des dépenses effectuées et des fonds alloués en 1999, pays par pays, pour cerner les difficultés rencontrées.

## Finances

22. En ce qui concerne les finances, on a constaté que les états d'allocations de crédits n'avaient pas été envoyés au siège dans un délai de 15 jours après la fin de chaque trimestre et que les contrôles physiques et comptables exercés sur les fonds de caisse étaient insuffisants. Certains bureaux n'avaient pas récupéré les taxes sur les ventes et les services dont le FNUAP est exempté. Il est arrivé que des paiements aient été effectués avant la livraison des marchandises sans pièces justificatives ou sans que cela ne soit légitimé par la commande ou le contrat. Les directives n'ont pas toujours été respectées pour les dépenses de représentation.

## Administration

23. En ce qui concerne l'administration générale, les audits ont fait apparaître que les bureaux n'avaient pas procédé à un inventaire physique et que les articles détournés ou manquants n'étaient donc pas nécessairement détectés. Les matériels en dépôt n'avaient pas toujours été inclus dans leurs inventaires. Dans quelques bureaux, on a relevé des lacunes dans les procédures suivies en matière d'achats : les fonctions n'étaient pas dûment séparées et les règles instituant un double contrôle n'avaient de ce fait pas toujours été appliquées de façon rigoureuse; on n'avait pas émis d'appels d'offres pour du matériel ou des services; les rapports de réception et d'inspection n'avaient pas été établis; et les achats de matériel et de services d'un montant supérieur à 70 000 dollars n'avaient pas été systématiquement soumis au Comité des marchés du siège. Des lacunes ont également été relevées dans la gestion des véhicules officiels. Les services fournis par le PNUD sur le terrain, en particulier dans les domaines des finances et de l'administration, n'étaient pas toujours étayés par des documents ou régis par un accord fixant des conditions pour la rémunération. On s'attache actuellement à régler cette question et à officialiser les dispositions correspondantes. La fourniture de services communs devrait dorénavant obéir aux directives que le Groupe des Nations Unies pour le développement élabore à l'heure actuelle et être subordonnée à la signature d'un mémorandum d'accord normalisé.

24. On a également constaté que les stocks n'avaient pas toujours fait l'objet de rapports mensuels lorsque des achats ou des cessions de matériel avaient eu lieu. Dans certains bureaux, les services de voyage n'étaient pas régis par un contrat et l'administration n'avait pas cherché à négocier des conditions plus favorables pour les voyages en concertation avec d'autres organismes des Nations Unies. L'utilisation du téléphone ne faisait pas l'objet d'une surveillance adéquate et le coût des communications téléphoniques personnelles n'était pas systématiquement recouvré. Dans certains cas, l'utilisation de l'essence était mal contrôlée.

25. Le siège du FNUAP donne des directives et des conseils sur toutes ces questions et indique les mesures qu'il convient de prendre pour corriger les défauts signalés. Les questions et problèmes qui peuvent se poser régulièrement sont abordés dans toutes les activités de formation et dans toutes les réunions d'information qui sont organisées à l'intention du personnel des bu-

reaux de pays au sujet des achats. Des questions telles que le renvoi des rapports de réception et d'inspection ont fait l'objet de circulaires spécifiques. Le chapitre 2 du Manuel de la gestion des opérations du PNUD donne des instructions pratiques sur la gestion des véhicules, que les bureaux de pays du FNUAP sont tenus d'appliquer.

## **Personnel**

26. En ce qui concerne l'administration du personnel, on a indiqué que les directives concernant le système de notation des fonctionnaires n'étaient pas toujours respectées. Les tableaux d'effectifs n'étaient pas mis à jour et transmis au siège tous les trois mois ou étaient incomplets. Des lacunes ont également été relevées dans la tenue des états de congé. D'autres conclusions avaient trait au fait que les contrats de louage de services étaient parfois utilisés de manière inappropriée et que les paiements effectués au titre des heures supplémentaires étaient insuffisamment étayés. Dans un petit nombre de cas, des fonctionnaires – généralement des chauffeurs – avaient dépassé les limites mensuelles fixées pour les heures supplémentaires.

## **Bureautique**

27. En ce qui concerne la bureautique, les conclusions portent sur les lacunes observées dans les systèmes de sauvegarde et de gestion du matériel et l'absence d'un plan antisinistre. On a également noté des redondances dues au fait qu'il n'y avait pas d'interface entre le Système intégré de gestion sur le terrain (UNIFOS) et la version Windows du Système de comptabilité pour les bureaux extérieurs (WINFOAS) et une mauvaise utilisation des logiciels antivirus. Les logiciels étaient parfois utilisés sans licence et le contrôle interne présentait des lacunes, par exemple en ce qui concerne l'emploi des mots de passe. Il convient de souligner que certaines des lacunes constatées étaient antérieures à la publication des directives relatives au nouveau système intégré de gestion, qui portent sur les questions pertinentes. Ces directives prévoient des dispositions pour la reprise du traitement après un sinistre et la sauvegarde des données. Les bureaux de pays peuvent les consulter sur des panneaux d'affichage électroniques. On encourage la mise en place d'un dispositif de gestion avec le concours du PNUD et d'autres organismes des Nations

Unies. Les bureaux de pays ont reçu l'ordre de ne pas utiliser des copies non autorisées de logiciels et le siège se procure des licences d'utilisation pour un nombre déterminé de logiciels, y compris des logiciels antivirus. Une interface a été établie entre les systèmes UNIFOS et WINFOAS, on a pris des dispositions pour éviter des doubles emplois et le PNUD a donné pour instruction à ses bureaux extérieurs d'utiliser l'interface.

## **Application des recommandations d'audit**

28. Les bureaux de pays situés en Afrique et dans la région de l'Asie et du Pacifique font régulièrement l'objet d'audits tous les deux ans depuis 1997. Dans le cadre de ces audits, on procède habituellement à un examen de l'application des recommandations d'audits antérieurs. Une analyse des rapports d'audit publiés en 1999 montre que 80 % des bureaux qui ont été contrôlés plusieurs fois depuis 1997 avaient laissé moins de quatre recommandations en suspens. Dans la plupart des cas, ces recommandations avaient été appliquées en partie ou alors il était impossible ou difficile de les appliquer d'un point de vue économique dans le cadre du cycle de programmation.

## **Missions de suivi**

29. En 1999, le FNUAP a procédé à trois inspections sur le terrain, qui avaient pour but de vérifier le bien-fondé des mesures prises par deux bureaux de pays et le bureau d'une équipe d'appui technique dans un pays en vue d'appliquer les recommandations des auditeurs. Dans l'ensemble, ils ont bien progressé dans la mise en oeuvre de ces recommandations et on a pu constater que la situation s'améliorait progressivement.

## **Études spéciales**

30. Donnant suite aux recommandations formulées dans les notes de gestion concernant le FNUAP publiées par le Comité des commissaires aux comptes et aux analyses figurant dans les rapports d'audit et d'autres rapports, le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation a réalisé quelques études sur des sujets particuliers en 1999 pour permettre aux cadres supérieurs d'acquérir des connaissances plus approfondies sur la gestion des avances de caisse, l'utilisation

des subventions et le recours à la sous-traitance dans le cadre des programmes appuyés par le FNUAP et des projets de construction gérés par lui. Ces études complètent les rapports ordinaires établis par le Bureau sur la nature générale des observations formulées par les auditeurs, qui sont examinés par le Comité exécutif.

31. L'analyse de la gestion des avances de caisse a révélé que la trésorerie était gérée de façon plus ou moins efficace suivant les régions et les modalités d'exécution. On a constaté qu'un petit nombre de projets représentaient une part relativement importante du montant total net des avances non remboursées consenties pour des projets exécutés par des ONG et qu'ils étaient concentrés dans les portefeuilles de projets et les programmes multinationaux gérés par trois bureaux. La même observation a été faite en ce qui concerne les avances consenties pour des projets exécutés par des gouvernements. Les conclusions de cette étude ont permis aux services responsables de la gestion des programmes de surveiller de près l'utilisation des avances dans les pays où des lacunes ont été constatées antérieurement à cet égard.

32. Une étude portant sur les subventions et la sous-traitance a révélé que les directives en vigueur étaient vagues et qu'il était nécessaire de les préciser pour faciliter les contrôles internes. En même temps, on notait que les bureaux de pays et les directeurs de programmes avaient fait des efforts louables pour contrôler l'utilisation de ces modes de financement. Le recours à des subventions et à la sous-traitance associé à une exécution assurée par le FNUAP risquerait de fausser les données présentées dans les rapports sur les modalités d'exécution en simplifiant considérablement le volume des activités prétendument exécutées par le Fonds. À la suite de l'étude susmentionnée, on s'attache actuellement à élaborer des directives plus détaillées pour l'utilisation des subventions et des contrats de sous-traitance.

33. L'étude documentaire portant sur les projets de construction gérés par le FNUAP a montré que, bien que les fonds engagés dans les activités correspondantes continuent de ne représenter qu'une toute petite partie des dépenses annuelles afférentes aux programmes, les méthodes employées suscitaient des préoccupations. On a constaté que les bureaux de pays ne respectaient pas toujours les procédures de passation des marchés pour les travaux et que, du fait de la décentralisation actuelle, le siège avait peu d'informations sur l'utilisation des fonds alloués aux projets de

construction. On a souligné la nécessité d'élaborer des directives générales plus explicites sur l'opportunité des interventions du FNUAP en tant qu'agent d'exécution et les conditions régissant ces interventions, en reconnaissant d'ailleurs qu'elles pouvaient comporter des risques. Dans cette perspective, une enquête a été menée dans tous les bureaux de pays pour recueillir des données sur le soutien apporté par le FNUAP à des travaux de construction. Une politique sera encore définie sur la base de ces données. En attendant, pour remédier aux problèmes qui pourraient se poser, le Directeur exécutif adjoint (politiques et administration) est seul habilité à approuver des travaux de construction exécutés par le FNUAP. Quelle que soit la modalité d'exécution, le représentant du FNUAP dans le pays est tenu de soumettre toutes les prévisions relatives à des travaux de construction à effectuer à l'approbation du siège dès que le programme de pays a été approuvé par le Conseil d'administration. Les travaux peuvent ensuite être approuvés au cas par cas.

#### IV. Analyse des examens à mi-parcours

34. Le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation a entrepris en 1999 une étude théorique des examens à mi-parcours des programmes de pays appuyés par le FNUAP qui avaient été effectués en 1997-1998. Seuls huit examens à mi-parcours (au Bénin, au Tchad, au Zimbabwe, en Indonésie, au Pakistan, aux Philippines, en Turquie et au Honduras) avaient été effectués au cours de cette période en raison du petit nombre de programmes de pays qui avaient été lancés en 1994-1995 et du fait que certains programmes d'une durée plus courte n'avaient pas fait l'objet d'un examen à mi-parcours. Le processus des examens à mi-parcours ainsi que leurs conclusions et recommandations ont été examinés afin de suivre les tendances et l'évolution des résultats et de la gestion des programmes et d'identifier les questions fondamentales et opérationnelles pour qu'elles soient examinées par les bureaux concernés. L'analyse a bénéficié de l'évaluation rapide des processus d'examen à mi-parcours exécutés en 1998 par les Divisions géographiques du Fonds afin d'examiner l'utilisation par les bureaux de pays des nouvelles directives publiées à la fin de 1997.

## Processus d'examen à mi-parcours

35. On a observé au cours de la période un mélange de processus d'examen à mi-parcours, en raison des changements apportés à la fin de 1997 aux directives pour les programmes. Cela a entraîné des variations en ce qui concerne la longueur et le contenu du document d'information et le format de l'examen à mi-parcours. Certains programmes de pays ont été élaborés selon les catégories de l'ancien plan de travail. Pour ces programmes, l'examen à mi-parcours a été l'occasion de réorienter le programme conformément aux nouveaux domaines prioritaires de la santé en matière de reproduction, des stratégies concernant la population et le développement, et du plaidoyer. La nature participative de l'examen à mi-parcours était bien établie et impliquait le gouvernement, le siège du FNUAP, les équipes de soutien aux pays, les ONG, les organismes des Nations Unies et les autres donateurs. Toutefois, cela allongeait parfois la durée du processus d'examen à mi-parcours jusqu'à un an. La tendance consistant à effectuer un examen à mi-parcours au-delà du point médian du cycle de programmation était due au fait que certains programmes ne devenaient pas pleinement opérationnels avant la deuxième année de la période de programmation. On a constaté que le processus d'examen à mi-parcours était un excellent cadre pour un débat ouvert et une participation étroite des parties prenantes à la planification de la phase suivante, à savoir les préparatifs de l'évaluation démographique du pays qui est effectuée ultérieurement.

36. Il convient de noter que l'examen à mi-parcours fait désormais partie intégrante du processus d'élaboration des programmes et que les recommandations découlant de cet examen constituent le point de départ du processus d'évaluation démographique du pays. Par conséquent, l'élaboration des programmes n'est pas un processus fragmenté et elle bénéficie de l'analyse de la situation, de l'évaluation et des ajustements des programmes qui ont lieu au moment de l'examen à mi-parcours. La participation du siège est importante dans le processus d'examen à mi-parcours et a donné des résultats positifs. Les examens à mi-parcours qui recommandaient la prolongation de la durée d'un programme et/ou des fonds supplémentaires étaient soumis au siège en vue d'une décision. On a constaté que ces rapports n'étaient pas toujours soumis au siège dans les délais et, dans un cas, les dépenses autorisées au titre du budget ordinaire avaient déjà été dépassées au moment de l'examen à mi-parcours. La

documentation n'était pas uniforme et ne fournissait pas toujours des informations suffisantes pour justifier une augmentation du niveau du programme ou une prolongation. On étudie actuellement la nécessité d'élaborer des directives plus détaillées concernant le processus d'examen à mi-parcours et on tiendra compte à cette fin des efforts déployés avec les partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement afin de mettre au point des procédures pour des examens à mi-parcours conjoints. On trouvera ci-après un résumé des principales conclusions et recommandations tirées des huit examens à mi-parcours en ce qui concerne les domaines prioritaires des programmes, les stratégies, la conception des programmes et la gestion et la coordination des programmes.

## Conclusions et recommandations tirées des examens à mi-parcours

37. *Fourniture de services de santé en matière de reproduction aux couples et aux individus.* Dans les huit pays considérés, il y a eu, au moins au niveau conceptuel, un passage d'une approche fondée sur la santé maternelle et infantile et la planification de la famille (SMI/PF) à une approche plus large fondée sur la santé en matière de reproduction. Certains gouvernements ont déployé des efforts particuliers pour introduire des éléments concernant la santé en matière de reproduction dans l'évaluation de la qualité des services et pour identifier les éléments qui devraient être inclus dans l'ensemble des services de santé en matière de reproduction, et ils ont effectué une enquête initiale sur la santé en matière de reproduction. Dans les huit pays ayant fait l'objet d'un examen à mi-parcours, de nombreux stages de formation avaient été organisés, mais ceux-ci portaient sur des aspects limités de la santé en matière de reproduction ou sur des connaissances de base concernant l'hygiène sexuelle et la santé en matière de reproduction et traitaient rarement des qualifications nécessaires pour appliquer ces connaissances dans la pratique. Dans un certain nombre de projets, l'appui du FNUAP visant à accroître la fourniture de contraceptifs et une meilleure gestion logistique dans ce domaine ont contribué à faire augmenter les taux d'utilisation de contraceptifs. Au niveau opérationnel, bien que des progrès aient été réalisés pour fournir un ensemble de services de santé en matière de reproduction, il reste beaucoup de difficultés et de contraintes. Dans les huit examens à mi-parcours, on a constaté que les programmes appuyés par le FNUAP

devaient accélérer le passage de l'approche fondée sur la SMI/PF à une approche centrée sur la santé en matière de reproduction et qu'à cet égard, l'assistance aux gouvernements devait être renforcée.

38. Un certain nombre de raisons ont été identifiées pour la lenteur des progrès réalisés afin de rendre opérationnelle l'approche centrée sur la santé en matière de reproduction. Il s'agit notamment du caractère vertical des structures administratives gouvernementales et du caractère parallèle des programmes de services, de la collaboration limitée entre les différents départements du Ministère de la santé et entre ce ministère et d'autres partenaires, du manque de communication entre le service central et les services locaux, des obstacles juridiques et de l'absence d'une stratégie et/ou programme national de santé en matière de reproduction, des obstacles sociaux et culturels qui entravent un débat ouvert sur les sexospécificités, la sexualité et la reproduction, et d'un manque de connaissances au sujet du contenu et de l'importance du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD) parmi les responsables nationaux des questions opérationnelles aux échelons inférieurs. Dans la plupart des huit examens à mi-parcours, on a reconnu qu'il fallait centrer davantage les programmes sur la santé en matière de reproduction, à l'exception d'un cas où l'on a décidé de continuer de mettre l'accent sur la planification de la famille afin de consolider les acquis, plutôt que d'élargir l'assistance à d'autres aspects de la santé en matière de reproduction.

39. En ce qui concerne les huit programmes examinés, plusieurs recommandations ont été faites dans l'examen à mi-parcours concernant le VIH/sida, allant de la promotion d'une coordination plus efficace entre le gouvernement, la société civile et le FNUAP jusqu'à l'adoption d'approches et de stratégies différentes qui seraient plus orientées vers les différents groupes à haut risque de la population. Ces recommandations étaient conformes à celles qui avaient été faites dans l'évaluation thématique des interventions contre le VIH/sida appuyées par le FNUAP.

40. *Accès des jeunes et des adolescents aux soins de santé en matière de reproduction.* Dans la plupart des huit programmes examinés, la majorité des clients étaient des femmes mariées en âge de procréation, et l'accès aux soins de santé en matière de reproduction pour les jeunes célibataires et les adolescents était limité. On s'est efforcé d'atteindre les jeunes et d'autres groupes cibles grâce à la participation d'ONG et ces

efforts ont permis dans un pays de réduire la fréquence des problèmes de santé en matière de reproduction parmi les jeunes. Toutefois, dans d'autres pays, les programmes de santé en matière de reproduction pour les adolescents étaient centrés sur les étudiants à revenu moyen ou élevé et fournissaient des informations et des éléments d'éducation, mais non des contraceptifs. Malgré un taux de grossesses plus élevé parmi les adolescentes moins éduquées, il n'y avait pas de stratégie en dehors de l'école. Afin de corriger la tendance consistant à regrouper les jeunes et les adolescents en un groupe homogène, les examens à mi-parcours préconisaient des stratégies qui seraient orientées vers des groupes différents d'adolescents, établiraient des liens entre l'éducation et les services et feraient partie d'activités plus larges de développement social.

41. *Renforcement des capacités nationales pour l'élaboration des politiques, la recherche et l'analyse des données démographiques.* Dans ce domaine, on a constaté dans les examens à mi-parcours que l'accent avait été mis sur le renforcement des capacités techniques des institutions en matière de recherche, d'analyse des données, et d'établissement d'une base de données démographiques fiable pour la formulation de politiques et de programmes concernant la population et la santé en matière de reproduction. Le problème qui est le plus souvent cité dans ce domaine concerne l'utilisation des données. Certains programmes recueillaient un grand volume de données sur les clients, mais ces données n'étaient pas pleinement utilisées par les directeurs de projets ou les responsables locaux, et elles ne faisaient pas l'objet d'échanges entre les institutions gouvernementales et les ONG. Quelques rapports ont mentionné des produits spécifiques tels que des données ventilées par sexe et âge.

42. *Égalité entre les sexes et autonomisation des femmes.* Dans les huit pays où des examens à mi-parcours ont été effectués, le FNUAP a contribué à élargir la couverture des questions concernant l'égalité entre les sexes par les médias et à obtenir l'adoption de plusieurs projets de loi protégeant les femmes, leur santé et leurs droits en matière de reproduction. Malgré ces résultats concrets, on a accordé beaucoup moins d'attention à l'intégration des préoccupations sexospécifiques dans d'autres projets et programmes. On a estimé que le concept de sexospécificités n'était pas bien compris par la plupart des personnes responsables de l'élaboration, de la gestion et de la mise en oeuvre des projets. Dans certains pays, les questions intéressant les

femmes continuaient à n'attirer qu'un minimum de ressources et d'efforts. Les progrès en ce qui concerne la participation des hommes aux programmes de santé en matière de reproduction ont été lents. Les modules de formation sur les questions sexospécifiques étaient centrés sur la sensibilisation plutôt que sur le fait de donner aux stagiaires des capacités pour analyser les sexospécificités. Les outils permettant d'intégrer les préoccupations sexospécifiques dans les politiques et les programmes n'étaient pas inclus. Dans deux des huit examens à mi-parcours, on a recommandé que tous les sous-programmes soient examinés afin d'assurer que l'ensemble du programme tienne compte des préoccupations sexospécifiques. Dans un autre examen à mi-parcours, on a recommandé l'élaboration d'une méthodologie uniforme pour les analyses sexospécifiques.

43. *Plaidoyer.* Dans les huit programmes examinés, plusieurs stratégies de plaidoyer ont été utilisées pour obtenir l'appui des parties intéressées à certains aspects des programmes. Il était encore trop tôt pour évaluer leur efficacité relative à mi-parcours de l'exécution des programmes, étant donné que de nombreuses activités étaient toujours en cours d'élaboration. Toutefois, la promotion du concept de services de santé en matière de reproduction semblait avoir donné des résultats positifs parmi les hauts fonctionnaires. Parmi les obstacles, on avait mentionné le manque de connaissances techniques du personnel des projets en matière de plaidoyer et de communication.

44. *Conception des programmes.* Les huit programmes de pays examinés ont été élaborés avant l'introduction de l'approche du cadre logique. Dans certains des programmes, on s'était efforcé de transformer les projets en sous-programmes. Bien entendu, les liens et la coordination entre les sous-programmes et les projets étaient limités et il y avait peu de synergie entre eux. Les arrangements de mise en oeuvre et les mécanismes de coordination pour les sous-programmes n'étaient pas toujours bien articulés. Dans l'un des examens à mi-parcours, on s'est demandé s'il était efficace d'allouer des fonds considérables à plusieurs projets utilisant la même approche sans que son efficacité ait d'abord été vérifiée. Dans un autre examen, on a lancé une mise en garde concernant l'exécution de projets multiples fragmentés, de projets pilotes localisés ou de projets de démonstration sans qu'il y ait un plan clairement établi pour l'évaluation ou la reproduction au niveau national.

45. *Gestion et coordination des programmes.* Dans les huit programmes examinés, des capacités nationales limitées, notamment le manque de personnel des organismes de contrepartie et leurs multiples responsabilités, ont entravé l'application des programmes. Lorsque les projets étaient décentralisés, le manque de personnel technique qualifié aux niveaux des provinces et des districts posait souvent un problème. Les capacités nationales pour la gestion et la coordination internes et externes des programmes restaient limitées. Ce facteur, accompagné par une structure administrative nationale parfois complexe, rendait l'utilisation de la modalité d'exécution nationale difficile dans de nombreux pays. Le contrôle et la supervision par le gouvernement et le FNUAP n'étaient pas toujours adéquats. La documentation et les rapports ne contenaient pas toujours des informations suffisantes sur les résultats. Dans certains cas, il y avait un manque de données locales afin de mesurer les progrès et les résultats, en particulier lorsque les projets étaient exécutés dans des zones géographiques dispersées. La diffusion et l'utilisation des conclusions et des résultats des projets pour mettre au point de nouveaux programmes et projets devaient être améliorées. Dans la plupart des huit examens à mi-parcours, on a déterminé qu'il fallait renforcer la coordination, non seulement entre les ministères au niveau du gouvernement, mais également entre les organismes des Nations Unies et les autres donateurs, en vue d'une gestion efficace des programmes.

### **Recommandations découlant de l'analyse des examens à mi-parcours**

46. L'étude théorique des huit examens à mi-parcours a abouti à de nombreuses recommandations utiles. En ce qui concerne le processus d'examen à mi-parcours, on a recommandé un processus plus rapide et des documents plus brefs et plus analytiques sur les résultats fondés sur l'approche du cadre logique et centrés sur l'ensemble du programme plutôt que sur des projets particuliers. Pour les nouveaux programmes de pays formulés après 1998 en utilisant l'approche du cadre logique, le processus d'examen à mi-parcours devrait être facilité et renforcé grâce à l'utilisation d'indicateurs et de données de base identifiés au stade de la conception des programmes. En ce qui concerne les différents domaines des programmes, on a recommandé que le passage graduel à un programme plus large de santé en matière de reproduction soit soigneusement planifié avec le gouvernement afin de tenir compte des

priorités et des réalités du pays; que des efforts conséquents soient déployés afin d'inclure des objectifs et/ou des résultats concernant la promotion de la femme dans le cadre logique, de sorte que les préoccupations sexospécifiques soient prises en considération lors de l'application et du suivi; et que les activités de plaidoyer concernant le Programme d'action de la CIPD soient poursuivies, notamment pour atteindre les directeurs de programme et les partenaires aux niveaux des provinces et des districts. Dans le domaine de la gestion des programmes, on a recommandé que le FNUAP continue à renforcer la capacité de son personnel et des homologues du gouvernement d'assurer le suivi et l'évaluation en utilisant des indicateurs. Des mécanismes de rétroaction devraient être établis afin de diffuser les informations et les conclusions. Un plan de suivi des programmes devrait indiquer clairement les parties responsables et la fréquence de la collecte de données en ce qui concerne les indicateurs identifiés dans le cadre logique. Il a également été recommandé que le FNUAP exhorte les gouvernements à assumer des responsabilités de gestion plus dynamiques pour les projets exécutés nationalement et à éliminer les obstacles juridiques, structurels, opérationnels et administratifs. Il a été souligné que le FNUAP devrait faciliter l'accès des bureaux de pays à des données financières actualisées pour qu'ils puissent renforcer le contrôle financier et utiliser d'une manière optimale les ressources limitées.

## V. Examens de la mise en oeuvre des politiques

47. En 1999, le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation a effectué des examens de la mise en oeuvre des politiques concernant quatre programmes de pays et a continué à suivre l'application des recommandations des examens effectués au cours des années précédentes. Ces examens, qui sont des exercices internes, comprennent une analyse minutieuse du processus d'élaboration et d'exécution des programmes afin de vérifier que des mécanismes appropriés en matière d'obligation redditionnelle sont en place et sont bien utilisés par le personnel du FNUAP. Sont également examinées les mesures prises pour mener à bien la mission du FNUAP, notamment pour encourager la mise en oeuvre du Programme d'action de la CIPD, ainsi que le rôle que jouent les bureaux de pays dans le système des coordonnateurs résidents. À cette occasion,

l'on évalue également l'utilité et la clarté des politiques et procédures du FNUAP et l'on cerne les domaines où il est nécessaire de mieux préciser la politique de programmation et de fournir des conseils techniques.

48. Les enseignements tirés de ces examens permettent non seulement de donner à l'équipe de direction un aperçu des moyens utilisés par certains bureaux de pays pour s'acquitter de leurs rôles de gestionnaires et de conseillers, mais également de recueillir les observations du personnel sur le terrain quant à la nature et à la qualité de l'appui dont ils ont besoin et qu'ils reçoivent, et qui leur est fourni tant par les équipes de soutien aux pays que par le siège du FNUAP. En outre, ces exercices fournissent des contributions au processus continu d'examen et d'évaluation des politiques et procédures du Fonds. La Directrice exécutive détermine, en consultation avec le Comité exécutif, la suite qui doit être donnée à chaque examen. Des entités responsables, qui se trouvent sur le terrain ou au siège selon les besoins, sont désignées et doivent rendre des comptes pour l'application des mesures de suivi concernant des programmes spécifiques et des domaines thématiques ou financiers/administratifs, en établissant des rapports sur les résultats de ces efforts. Le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation est responsable du contrôle et de l'établissement des rapports en ce qui concerne les mesures de suivi au niveau de l'ensemble du Fonds.

49. Depuis 1995, le FNUAP a effectué 23 de ces examens, y compris les quatre examens menés à bien en 1999. À la suite de chaque examen, on établit un rapport qui contient des recommandations concernant spécifiquement le pays ainsi que des recommandations qui ont un champ d'application plus général ou à l'échelle de l'ensemble du Fonds. Outre les données d'expérience qui sont généralement fournies par les divisions et bureaux de pays concernés au sujet des mesures prises pour traiter les questions spécifiques aux pays qui ont été soulevées par l'examen, le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation demande des informations actualisées sur la mise en oeuvre des recommandations environ un an après la fin de l'exercice. Jusqu'à présent, tous les bureaux de pays intéressés ont communiqué systématiquement les informations actualisées qui avaient été demandées. À en juger par le caractère détaillé des informations fournies et les mesures concrètes prises pour traiter les questions soulevées dans les rapports, il est évident que les recommandations ont dans la plupart des cas été prises

très au sérieux. Les recommandations spécifiques aux pays ont porté notamment sur la gestion des bureaux, l'élaboration, le suivi et l'évaluation des programmes, le respect des procédures administratives, la promotion des objectifs de la CIPD, la collaboration avec les ONG et la coordination avec les donateurs.

50. En ce qui concerne les recommandations au niveau du Fonds, on a constaté que les examens de la mise en oeuvre des politiques étaient utiles dans le processus continu d'examen et d'évaluation des politiques et procédures du Fonds. Les conclusions des examens effectués de 1995 à 1997, par exemple, ont donné des contributions importantes au nouveau *Manuel des politiques et procédures* publié à la fin de 1997. Les politiques du FNUAP concernant l'atténuation de la pauvreté, les activités de plaidoyer et la collaboration Sud-Sud ont été identifiées dans les examens comme ayant besoin d'éclaircissements, et cela a ensuite été pris en considération dans le Manuel. De même, les examens de la mise en oeuvre des politiques ont identifié la nécessité d'élaborer de nouvelles directives pour rendre opérationnelle l'approche-programme, et pour le partage des coûts, l'élaboration, l'évaluation et l'approbation des programmes, ainsi que des orientations pour l'utilisation d'indicateurs dans les trois domaines prioritaires du Fonds. Ces questions ont été traitées dans le fascicule consacré à la programmation.

51. Depuis la publication du fascicule consacré à la programmation, les examens de la mise en oeuvre des politiques ont identifié les questions qui doivent faire l'objet d'éclaircissements ou d'une attention sous la forme de programmes de formation ou de nouvelles directives concernant les politiques. Les questions opérationnelles identifiées dans les examens de la mise en oeuvre des politiques effectués en 1997 et 1998, pour lesquelles des instructions supplémentaires ont été ou sont élaborées, comprennent l'utilisation d'administrateurs de projets recrutés sur le plan national dans les programmes appuyés par le FNUAP, l'intégration des préoccupations sexospécifiques dans les programmes, et l'utilisation de fonds privés pour appuyer les activités des programmes de pays. La nécessité de simplifier et d'ajuster les procédures du FNUAP pour faciliter la collaboration dans la programmation interinstitutions est prise en compte grâce à la participation du Fonds aux sous-groupes pertinents du Groupe des Nations Unies pour le développement. Les examens ont également donné un aperçu de certaines des difficultés communes rencontrées par les bureaux de pays dans

l'utilisation de l'approche du cadre logique comme instrument de planification et de suivi des programmes. Ces informations ont été utilisées par le Service de la formation pour mettre au point des cours de recyclage sur la méthodologie du cadre logique. En outre, la Division des questions techniques et des politiques, le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation et le Service de la formation ont entrepris des activités préliminaires en 1999 visant à élaborer de meilleures orientations pour les bureaux de pays afin de mieux sélectionner les indicateurs permettant de suivre les résultats des programmes.

52. Sur les quatre examens de la mise en oeuvre des politiques menés en 1999, deux ont concerné la région Afrique et les deux autres respectivement la région Pacifique et Asie et la région des États arabes. Pour la première fois, les examens ont également porté sur deux programmes qui ne relevaient pas d'un représentant désigné par le FNUAP. Les deux programmes se déroulaient dans des pays de la catégorie A disposant de programmes intégrés que supervisait un Directeur de pays du FNUAP résidant dans un autre pays. Dans un cas, l'examen s'est étendu sur une période de trois ans dont deux en l'absence d'un représentant désigné par le Fonds. L'autre pays continue de relever d'un Directeur résidant dans un autre pays.

53. Dans le cadre des quatre programmes examinés en 1999, les bureaux de pays avaient encouragé la mise en oeuvre du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD) par le biais du programme bénéficiant de l'appui du FNUAP et d'activités spéciales liées aux préparatifs de l'opération d'examen et d'évaluation de la CIPD+5. Hormis cette intervention, le rôle des bureaux de pays de la FNUAP s'est considérablement différencié d'un pays à l'autre. Dans un pays, le bureau du Fonds a joué un rôle de premier plan qui a consisté à prôner l'inclusion de la condition de la femme, des préoccupations des adolescents et de la santé en matière de reproduction dans les programmes des partenaires, ainsi qu'à veiller à l'inclusion des différents volets de la santé en matière de reproduction dans le programme des services de base que l'on élabore dans le cadre de la réforme du secteur de la santé. Dans un autre cas, peut-être à cause de la rotation des effectifs, la promotion de la CIPD a été essentiellement circonscrite à des manifestations publiques assez discrètes telles que la Journée mondiale de la population et la Journée mondiale du sida. Dans les deux pays qui

n'étaient pas supervisés par un représentant du FNUAP, on n'a pas activement oeuvré à la promotion de la CIPD au-delà des activités que prévoyait déjà le programme, et ce principalement en raison du manque de capacités.

54. Dans le cadre de la mise en oeuvre du Programme d'action de la CIPD, tous les bureaux de pays examinés avaient instauré des liens de collaboration avec des organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales, qui se chargeaient d'exécuter certains projets. Au moins deux bureaux de pays sur quatre avaient tenu des réunions spéciales avec les ONG pour examiner les moyens de renforcer leur collaboration en matière de promotion et de mise en oeuvre du Programme d'action de la CIPD. C'est ainsi que, pour encourager la collaboration entre les ONG, un bureau de pays s'était efforcé de faciliter la constitution d'un groupement des ONG dans le secteur de la santé en matière de reproduction. Dans deux pays, la collaboration entre les ONG avait engendré des susceptibilités assez marquées.

55. Dans trois des pays examinés, le système des coordonnateurs résidents des Nations Unies a fait preuve d'un dynamisme qui a permis de renforcer considérablement la coordination et la collaboration au cours des deux dernières années. Le FNUAP est apparu comme un partenaire à part entière, accessible et motivé. Dans un pays, cependant, peut-être en raison de l'instabilité de la situation nationale, la coordination des Nations Unies, y compris la participation du Fonds, n'a pas donné satisfaction, à l'image de la coordination entre les donateurs d'une manière générale. Dans un autre pays, on a salué le rôle très actif que le FNUAP a joué dans la coordination générale des donateurs, dans le secteur de la population. Compte tenu de sa présence relativement limitée sur le terrain, la participation active du Fonds aux groupes thématiques dans trois pays s'est traduite par un accroissement considérable de la charge de travail des bureaux de pays concernés. Dans les pays ne disposant pas d'un représentant du FNUAP, la présence encore plus limitée du Fonds sur le terrain a davantage restreint ses capacités de participation.

56. Au chapitre de la mobilisation des ressources, un bureau de pays a réussi à obtenir des montants assez importants auprès des donateurs ainsi qu'une contribution gouvernementale en espèces représentant 10 % du coût du programme. Un autre pays a obtenu d'importantes contributions des donateurs, tandis que les deux

autres pays ont recueilli des montants plutôt symboliques.

57. Si, dans l'ensemble, les programmes respectaient le cadre de programmation approuvé, des écarts ont été observés dans un pays. Bien que ces écarts soient apparus justifiés et aient porté davantage sur la forme que sur le fond, ces constatations ont conduit le Comité exécutif à requérir que les directives du FNUAP rendent plus explicites les procédures régissant les modifications de programmes et la documentation y afférente. Les examens ont également révélé qu'il fallait clarifier les modalités applicables aux activités de transition, aux activités préalables aux projets et aux activités reportées d'un cycle de programmation à un autre. À ce sujet, les bureaux de pays ont reçu des orientations informelles qui, à l'avenir, seront inscrites dans les directives.

58. Trois des quatre bureaux de pays examinés avaient élaboré des programmes après la publication des nouvelles directives de programmation en 1997. Ces directives prévoient notamment l'utilisation du cadre logique et la décentralisation intégrale du mécanisme d'approbation des programmes au profit des bureaux extérieurs. Les homologues gouvernementaux et les autres partenaires interrogés dans ces trois pays dans le cadre de l'examen se sont déclarés satisfaits des mécanismes de participation mis en oeuvre dans l'élaboration du programme. D'une manière générale, les homologues nationaux se sont déclarés parties prenantes au programme et à ses différents projets.

59. Les bureaux de pays ont estimé que le système du cadre logique était utile et ont indiqué que la formation qui avait été assurée avait facilité son application. Toutefois, les examens ont également révélé que la sélection des indicateurs devant permettre d'évaluer les résultats des programmes appuyés par le FNUAP continuait de présenter des difficultés. Pour trois des quatre programmes examinés, on devrait continuer de peaufiner ce volet. On a également relevé que, si le système du cadre logique avait été bien perçu comme un outil de planification des programmes, il n'intervenait pas dans les opérations de suivi et d'évaluation. À la suite de ces constatations et d'autres conclusions, le Bureau des services de contrôle interne et d'évaluation et les cellules des équipes de soutien aux pays chargés de l'évaluation ont mis en place un réseau d'évaluation en vue d'améliorer les pratiques de suivi et d'évaluation au sein du FNUAP. On relève, dans le programme de travail du réseau pour 2000-

2001, l'élaboration d'outils destinés à renforcer le suivi et l'évaluation des programmes.

60. Les quatre bureaux de pays ont fait appel au Comité d'examen préalable des projets, dont le rôle a cependant varié selon les pays. On a relevé des difficultés d'utilisation de ce mécanisme dans les pays ne disposant pas d'un représentant résident du FNUAP.

61. Dans les quatre pays, le FNUAP a joué un rôle important dans l'exécution des programmes. Si le Fonds a surtout participé à l'achat de matériel et de fournitures, il a également pris part au recrutement du personnel de projet en raison des capacités limitées des gouvernements et de l'absence d'autres solutions. Dans un programme, le personnel de projet a constitué la rubrique budgétaire la plus importante de l'exécution assumée par le FNUAP. Dans deux programmes, on a considérablement réduit, au cours de l'année écoulée, l'intervention du Fonds en dehors des achats. Dans un troisième pays où les capacités nationales d'exécution des projets étaient limitées et où le FNUAP avait pris une part importante à l'exécution, le Fonds a été remplacé, au cours du cycle suivant, par une ONG internationale. Ce changement ne s'est pas opéré sans difficulté, vu que les pouvoirs publics auraient préféré voir le FNUAP poursuivre l'exécution. D'autre part, les examens ont révélé par ailleurs que, même lorsque le FNUAP n'avait pas été désigné comme agent d'exécution, les bureaux de pays fournissaient une contribution importante à l'exécution nationale.

62. Dans les quatre pays, l'examen de l'application des politiques a révélé que les bureaux de pays avaient souvent eu recours à des consultants nationaux recrutés pour une courte période, en particulier pour l'évaluation démographique des pays, les évaluations et les études techniques. Trois des programmes avaient également eu recours à la formule des administrateurs de projets recrutés sur le plan national. Si le recrutement de ce personnel obéissait généralement à des règles établies, l'évaluation du travail du personnel de projet recruté sur le plan national, y compris les consultants, n'était guère systématique dans la plupart des cas. À la suite de ces constatations, des mesures ont été prises pour clarifier les règles et les procédures applicables et pour suivre leur application.

63. S'il est vrai que le volume des achats effectués par les bureaux de pays est resté variable, les procédures d'appel d'offres et autres modalités régissant les achats ont généralement été satisfaisants. Des projets-

cadres ont permis à la fois de réaliser les objectifs fixés et de répondre à des demandes imprévues.

64. D'une manière générale, il est apparu que, compte tenu de la faiblesse de ses effectifs, le personnel des bureaux de pays éprouvait des difficultés à faire face aux nouvelles exigences techniques et administratives de la décentralisation et de la collaboration interinstitutions. Ces difficultés ont été aggravées par la rotation des effectifs et les retards mis à pourvoir les postes vacants dans certains cas. Peut-être du fait de ces difficultés, le suivi des projets sur le terrain par le personnel des bureaux de pays a été plutôt sporadique. La situation pourrait s'améliorer si l'on établissait plus systématiquement des plans de suivi des programmes. On a également relevé qu'il fallait assurer, dans les quatre bureaux de pays, de meilleures possibilités de formation du personnel national dans les domaines techniques. Dans le cadre de la planification des ressources humaines actuellement en cours, on procède à l'examen du rôle, des responsabilités, des capacités et des besoins en formation des bureaux de pays, et on propose un certain nombre de solutions.

65. Si les examens menés dans les pays ne disposant pas d'un représentant désigné par le FNUAP se sont limités aux deux réalisés en 1999, leurs conclusions donnent à penser que le Fonds n'a peut-être pas fait preuve de réalisme dans ses attentes vis-à-vis de ces pays où, par ailleurs, ses effectifs sont très limités. En outre, on a relevé qu'il convenait de clarifier davantage le rôle du Directeur de pays et du Représentant du FNUAP dans les pays ne disposant pas d'un représentant désigné par le Fonds.

## VI. Recommandation

66. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être :
- a) Prendre note du présent rapport;
  - b) Appuyer le renforcement des capacités d'audit et de contrôle internes du FNUAP.