



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

Distr. générale
12 avril 2004
Français
Original: anglais

Session annuelle de 2004

14-23 juin 2004, Genève

Point 11 de l'ordre du jour provisoire

Processus de programmation

Programmation commune

**Rapport de l'Administrateur du PNUD et de la Directrice
exécutive du FNUAP**

Résumé

À sa session annuelle de 2003, le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement et du Fonds des Nations Unies pour la population a adopté les décisions 2003/7 et 2003/18, dans lesquelles il priait l'Administrateur du Programme et la Directrice exécutive du Fonds de soumettre à son examen, à sa session annuelle de 2004, une évaluation, s'appuyant sur des exemples concrets, de l'expérience du Programme et du Fonds en matière de programmation commune et d'autres initiatives novatrices et concertées visant à améliorer l'efficacité de la programmation et à réduire les coûts de transaction supportés par les pays de programme. Le présent rapport a été établi en réponse à la demande susmentionnée et est consacré à la programmation commune entre les organismes des Nations Unies. La plupart des éléments d'information qui y figurent ont été réunis à l'occasion de la révision de la note d'orientation sur la programmation commune.

Éléments de décision

Les membres du Conseil d'administration souhaiteront peut-être prendre des mesures pour instaurer des conditions propices à la programmation commune : a) en consacrant de nouvelles ressources à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement; b) en privilégiant l'établissement de rapports communs en lieu et place de rapports individuels établis par les différents organismes; c) en favorisant l'application de procédures administratives communes, notamment des méthodes communes de calcul des coûts indirects, compte tenu du fait que ces coûts peuvent



différer d'un organisme à un autre en fonction de la structure des coûts adoptée par les uns et par les autres; d) en poursuivant de façon cohérente les activités de simplification et d'harmonisation, aussi bien en tant qu'États membres du Conseil d'administration que comme membres des conseils d'administration des fonds, programmes et institutions spécialisées.

I. Introduction

1. Les objectifs du Millénaire pour le développement, qui correspondent à des engagements et des cibles convenus au niveau international, se retrouvent de plus en plus souvent dans les objectifs et priorités au niveau national et permettent aux organismes des Nations Unies de mieux cibler la collaboration à l'échelon des pays. Par le passé, les programmes entrepris en collaboration ont fréquemment facilité la réalisation des objectifs arrêtés à l'occasion de réunions au sommet et de conférences internationales.

2. L'appui donné aux stratégies et programmes nationaux de lutte contre la pauvreté témoigne de la volonté renouvelée de faire coïncider les programmes de coopération en faveur du développement avec les priorités et les dispositifs nationaux, dans l'esprit de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation du 25 février 2003. Avec la publication en octobre 2003 des nouvelles directives relatives aux bilans communs de pays et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, le système des Nations Unies satisfait aux nouvelles orientations. Le tableau récapitulatif des résultats du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et la mise en correspondance des programmes de pays avec les réalisations prévues par le Plan-cadre constituent une base solide, stratégique et systématique pour aller plus loin dans la programmation commune. Par le passé, la programmation commune a souvent été le fruit de l'intérêt manifesté par les donateurs et de la mise en commun des ressources financières.

3. Établie en 2000, la première note d'orientation concernant la programmation commune définissait de façon trop floue les aspects relatifs à la programmation et à l'administration pour que les programmes communs puissent être exécutés efficacement et systématiquement. La révision de 2004 a remédié à un certain nombre de points faibles et précisé la différence entre programmation commune et programmes communs¹. La note d'orientation sera revue à intervalles réguliers afin de tenir compte des résultats obtenus avec les nouvelles procédures et des observations des équipes de pays.

¹ La note révisée définit la programmation commune comme un effort collectif par lequel les organismes des Nations Unies et les partenaires nationaux œuvrent ensemble à la planification, à l'exécution, au suivi et à l'évaluation des activités visant à atteindre de façon efficace les objectifs du Millénaire pour le développement et d'autres engagements pris à l'occasion de conférences internationales. Dans le cadre de la programmation commune, on arrête les résultats à obtenir et les modalités d'appui à l'exécution des programmes, ce qui permet au système des Nations Unies de soutenir de façon plus cohérente, plus efficace et plus efficiente les objectifs nationaux, d'éviter le chevauchement d'activités, de réduire les coûts de transaction et de tirer parti des atouts des uns et des autres, qu'il s'agisse des partenaires nationaux ou des organismes des Nations Unies. Un programme commun correspond à un ensemble d'activités arrêtées dans un plan de travail conjoint, assorti d'une enveloppe budgétaire, dont l'exécution est confiée à deux ou plusieurs organismes des Nations Unies et partenaires nationaux et sous-nationaux. Le plan de travail et l'enveloppe budgétaire font partie d'un document de programme commun, qui arrête les rôles et les responsabilités de chacun des partenaires en ce qui concerne la coordination et la gestion des activités communes. Le document de programme commun est signé par tous les participants, à savoir les organismes des Nations Unies et les partenaires nationaux et sous-nationaux.

II. Analyse

4. On a procédé à l'évaluation en se fondant sur les rapports annuels du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) afin de dresser la liste des programmes communs. On s'est également servi des conclusions issues des visites de pays, des visioconférences organisées lors de l'établissement de la note d'orientation révisée et d'une base de données regroupant quelque 30 exemples de programmes communs et d'initiatives novatrices et concertées communiqués par les équipes de pays.

Les objectifs du Millénaire pour le développement : une nouvelle impulsion donnée à la programmation commune

5. Les objectifs du Millénaire pour le développement définissent des orientations très détaillées pour réduire la pauvreté d'ici à 2015 et se prêtent à des activités de programmation commune entre les organismes des Nations Unies et d'autres partenaires de développement, sous l'impulsion et la direction des gouvernements. Les organismes des Nations Unies ont chacun leurs propres mandats et objectifs, mais aucun ne dispose à lui seul des compétences et des ressources voulues pour aider les pays de programme à atteindre les objectifs du Millénaire d'ici à 2015, ce qui rend indispensables une collaboration et une coordination accrues. Les équipes de pays ont collaboré avec les parties prenantes nationales dans les domaines relatifs à la mobilisation, à l'organisation de consultations et aux activités statistiques et analytiques afin d'établir quelque 58 rapports nationaux sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire. Soixante-douze autres rapports seront publiés d'ici à la fin de 2004 et six pays en seront à leur deuxième rapport. Il convient de noter la mise au point de la base de données statistiques DevInfo, laquelle permet de saisir, d'organiser et d'afficher uniformément les données et de les partager au niveau des pays. Il s'agit d'une initiative concertée du Groupe des Nations Unies pour le développement à laquelle ont participé les équipes de pays, les organismes nationaux de statistique et les ministères intéressés et qui a commencé à être appliquée de façon plus systématique dans 20 pays à partir d'avril 2004, compte tenu du bilan dressé par les pays.

La réforme du système des Nations Unies : donner un nouvel élan à la programmation commune

6. Depuis leur introduction en 1997, les bilans communs de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement n'ont cessé d'être adaptés pour tenir compte de la situation des pays et des faits nouveaux survenus sur le plan international, par exemple l'adoption des objectifs du Millénaire pour le développement et de la Déclaration de Rome. L'examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (E/1998/48) a mis en évidence les lacunes de la première série de bilans et de plans-cadres, notamment l'absence de direction stratégique et de résultats clairement définis et arrêtés dans les plans-cadres. Il est également apparu que les liens entre les plans-cadres et les programmes de pays des différents organismes étaient trop distendus. En outre, les plans-cadres ne facilitaient pas suffisamment la programmation commune ni la mise au point de programmes communs.

7. Les directives relatives aux bilans communs de pays et aux plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement ont été révisées en octobre 2003, l'accent étant mis sur le fait que le système des Nations Unies devait se servir des plans-cadres pour définir une réponse collective et cohérente aux priorités nationales, compte tenu des objectifs du Millénaire pour le développement et d'autres objectifs internationaux. Les activités de programmation relatives aux pays doivent désormais reposer sur les bilans communs de pays et les plans-cadres et il y a lieu d'établir des corrélations entre les réalisations du programme de pays et les résultats fixés par les quatre membres du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement dans le tableau récapitulatif des résultats du Plan-cadre.

8. Il convient de noter que les plans-cadres, sous leur nouvelle forme, portent sur un ensemble de priorités dont le nombre est compris entre trois et cinq, choisies parmi toutes celles recensées à l'occasion des bilans communs de pays. Ce sont les gouvernements, les équipes de pays et d'autres partenaires qui arrêtent les priorités en fonction des atouts collectifs du système des Nations Unies. Les priorités sont décrites sous forme de réalisations dans le tableau récapitulatif des résultats du Plan-cadre.

Systématiser la programmation commune pour tendre vers une plus grande efficacité

9. D'un côté, les organismes des Nations Unies s'attachent de plus en plus à faire coïncider leurs interventions avec les priorités nationales, de l'autre, le processus de programmation au niveau des pays ne fait pas une place suffisante aux activités de programmation commune. Les bureaux de pays ont signalé à maintes reprises que la mise au point de programmes communs était facilitée lorsque l'on recourait à des politiques intersectorielles pour atteindre des objectifs de développement précis ou lorsque l'on circonscrivait d'un commun accord l'aire d'exécution des programmes. Les programmes communs étaient d'un usage courant dans le cadre des opérations humanitaires, de la lutte contre le VIH/sida et des projets axés sur les femmes et les enfants et sur les questions d'égalité entre les sexes. Les organismes des Nations Unies ont également réalisé des études et des évaluations communes et mené à bien des activités conjointes de façon ponctuelle.

10. La programmation commune est utile en ceci qu'elle prête une plus grande efficacité aux activités entreprises. Des études préliminaires révèlent que le simple fait de conjuguer leurs savoir-faire respectifs a permis aux organismes des Nations Unies d'aborder de façon coordonnée et plus efficace des problèmes complexes. L'amélioration des directives relatives aux bilans communs de pays et aux plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et d'autres processus de simplification et de rationalisation ont également contribué à renforcer le travail d'équipe au niveau des pays et facilité la collaboration des organismes des Nations Unies du fait que ceux-ci sont mieux informés des activités des uns et des autres. Certains programmes montrent que le public est mieux sensibilisé à certains problèmes cruciaux et que l'action du système des Nations Unies dans son ensemble ne passe plus inaperçue.

Programme commun aux Philippines : une stratégie intersectorielle au sortir de la crise

Le programme exécuté à l'issue du conflit dans l'île de Mindanao par le Gouvernement philippin et le système des Nations Unies avec l'aide de plusieurs donateurs est un bon exemple de programmation commune où plusieurs partenaires conjuguent leurs efforts pour faire face à une situation d'urgence complexe. Initialement engagé pour appuyer l'accord de paix signé en 1996 par le Gouvernement et le Front de libération nationale Moro, le programme étaye depuis 1997 les efforts de paix et de développement dans l'île. Dans la troisième phase, il a été décidé d'adopter une approche axée sur la participation des populations à la consolidation de la paix. La phase actuelle repose sur une évaluation commune des besoins à laquelle participent un grand nombre de partenaires, dont le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et la Banque mondiale.

Le programme est axé sur des zones de paix et de développement, points de convergence des diverses interventions menées par les organismes des Nations Unies en collaboration avec les autorités locales. Les interventions sont organisées en sept groupes : le renforcement des capacités des populations habitant dans les zones de paix et de développement, la conclusion de partenariats et le renforcement des mécanismes d'appui institutionnels, les secours d'urgence et les opérations de redressement (PNUD), l'accès aux services sociaux de base et aux soins de santé procréative (FNUAP), le développement de l'esprit d'entreprise et des entreprises locales (Organisation internationale du Travail), les modes de vie durable (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) et la création d'un climat de confiance au moyen d'activités de sensibilisation et de la promotion d'une culture de paix (PNUD). Une huitième composante – la gestion et la coordination du programme – est confiée à une équipe de coordination et d'appui, qui fournit des services administratifs communs et un appui opérationnel en vue de faciliter la coordination sur le terrain, ce qui réduit les coûts supportés par chacun des organismes. L'équipe fédère également les activités menées par les différents intervenants qui œuvrent à l'exécution des différentes composantes sur le terrain.

Le programme commun compte avec la participation de partenaires nationaux, régionaux et locaux et contribue au renforcement des capacités locales, à la création d'un climat de confiance et à la conclusion de partenariats entre les différents groupes de population et les autorités philippines. Des ressources locales et des fonds parallèles ont été mobilisés pour faciliter l'exécution des activités. Le programme est organisé de façon intégrée et coordonnée, ce qui favorise la prise en compte immédiate et effective des préoccupations des populations.

Groupes thématiques sur le VIH/sida : application d'une stratégie multiforme à un problème intersectoriel

11. Les groupes thématiques sont l'occasion pour les organismes des Nations Unies de mettre en commun des éléments d'information et des données d'expérience dans des domaines qui leur sont communs. La plupart des groupes thématiques sur le VIH/sida s'étaient initialement dotés de plans « intégrés » qui de façon générale reprenaient les activités des différents organismes. Un examen des activités récentes montre que de nombreux groupes thématiques préfèrent désormais faire reposer le plan de travail intégré sur des orientations communes. Les objectifs du Millénaire pour le développement, la Déclaration d'engagement sur le VIH/sida et d'autres textes issus de conférences internationales définissent la voie à suivre pour mettre en œuvre les orientations stratégiques ainsi arrêtées.

Programme commun de lutte contre l'ostracisme et la discrimination dont sont victimes les séropositifs et les sidéens en Chine

En Chine, le groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida s'attache à briser le mur du silence qui entoure le VIH/sida dans le cadre de l'action qu'il mène pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Le fonds servant à financer le programme de lutte contre la stigmatisation et la discrimination à l'encontre des séropositifs et des sidéens a donné aux organismes qui participent au Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) les moyens d'intensifier leurs interventions auprès des groupes vulnérables et de multiplier leurs activités intégrées de sensibilisation dans certains domaines. L'accent est maintenant mis non plus sur les activités de sensibilisation mais sur l'analyse et la programmation communes des situations.

Le PNUD axe son action sur la réforme du régime juridique, la participation accrue des séropositifs et des sidéens et les initiatives en rapport avec la lutte contre la pauvreté. Le FNUAP travaille avec les groupes vulnérables et l'UNICEF coopère avec la société civile, les organisations non gouvernementales et les médias. L'OIT s'adresse aux travailleurs sur leur lieu de travail et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime s'attache à lutter contre l'ostracisme dont sont victimes les toxicomanes par voie intraveineuse. L'UNESCO intervient dans le cadre de son programme consacré à l'éducation pour tous et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) veille à ce que les soins de santé soient prodigués de façon non discriminatoire. La Banque mondiale coopère étroitement avec les organismes des Nations Unies dans le cadre du plan de travail intégré.

Initiative commune à l'appui des activités entreprises en Azerbaïdjan dans le cadre du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté

12. Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté constituent une méthode unifiée pour faire face à certains problèmes et appellent une action commune. Un examen récent de l'apport de l'Organisation des Nations Unies aux documents de stratégie a permis de constater que celle-ci complétait lorsque cela

était nécessaire les évaluations effectuées dans leur domaine de spécialisation par les organismes des Nations Unies quant aux causes de la pauvreté. Si l'on trouve une analyse macroéconomique fiable dans la plupart des documents de stratégie, les causes de la pauvreté ne font cependant pas l'objet d'une évaluation suffisamment pointue.

En Azerbaïdjan, une initiative interinstitutions, dirigée par le Bureau du coordonnateur résident et financée au moyen d'une contribution du Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) au titre de la participation aux dépenses et de fonds provenant du PNUD, du FNUAP et du Département de l'information du Secrétariat de l'ONU, vise à aider le secrétariat et le groupe de suivi de la pauvreté du programme national en faveur de la réduction de la pauvreté et du développement économique (l'équivalent national du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté) à affiner et à systématiser les indicateurs de suivi des cibles fixées dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement. L'un des principaux produits consistera à incorporer le rapport annuel consacré aux objectifs du Millénaire pour le développement dans le rapport annuel sur le programme national en faveur de la réduction de la pauvreté et du développement économique. L'intégration des deux rapports montrera que le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté est un moyen d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et permettra au Gouvernement de mieux prendre en main les activités visant à réaliser les objectifs, puisque les liens entre ceux-ci et la stratégie de réduction de la pauvreté seront clairement établis. Grâce au rapport unifié, le public en saura également plus sur les objectifs du Millénaire pour le développement.

Réduction des coûts de transaction au moyen de missions conjointes

13. L'organisation de missions, de déplacements et de groupes de coordination communs et la distribution de fonds par l'intermédiaire d'un seul organisme des Nations Unies se traduisent par des gains d'efficacité. Certains pays ont constaté que les activités de planification des programmes communs prenaient plus de temps que celles des programmes exécutés par des organismes individuels, mais ils ont aussi pris note du fait que les avantages offerts par les programmes communs étaient très supérieurs aux coûts. En Mauritanie, par exemple, le programme commun a permis de réduire les coûts de transaction.

Programme commun en Mauritanie

En Mauritanie, les missions organisées à l'initiative de tel ou tel organisme ont cédé la place à des missions conjointes. Le programme commun sur l'éducation des adolescentes vise à aider celles-ci à se prendre en main tout en contribuant aux efforts du Gouvernement tendant à réduire les inégalités entre les sexes et les races et à encourager le développement équitable et durable en donnant aux filles les moyens de

participer à la vie sociale, économique et politique. Le PNUD apporte une aide financière aux familles en vue de payer l'éducation des filles. L'UNICEF appuie la formation des enseignants et une campagne de mobilisation sociale et bâtit des foyers d'accueil dont la gestion est confiée aux collectivités. Le FNUAP s'occupe de l'élaboration des programmes scolaires tandis que l'UNICEF et l'OMS s'attachent à moderniser les installations scolaires. Il s'agit du premier projet dans le cadre duquel on tente véritablement de coordonner les activités d'exécution. On a procédé à des évaluations communes à mi-parcours avec l'appui technique coordonné du FNUAP et de l'UNICEF.

La note d'orientation révisée fournit de meilleures orientations concernant la programmation commune et les programmes communs

14. La note d'orientation révisée a pour objet de fournir des orientations concernant l'administration et les programmes afin de tirer parti des possibilités offertes par la programmation commune. Un des sujets de préoccupation dans ce domaine était que certains programmes communs étaient conditionnés principalement par les intérêts des donateurs et la disponibilité des fonds au lieu d'être fondés sur des programmes de pays existants. Ces programmes ont débouché sur des résultats concrets, mais étaient perçus comme des ajouts aux programmes respectifs des organismes des Nations Unies. Par exemple, un donateur a fourni des fonds au FNUAP, à l'UNICEF et à l'OMS pour qu'ils coopèrent, dans 11 pays, avec les gouvernements, des ONG, des groupes d'action locaux et des adolescents en vue de trouver de nouveaux moyens de répondre aux besoins et de régler les problèmes des adolescentes. L'initiative en faveur des adolescentes a joué un rôle clef en plaçant le thème de l'« adolescence » au cœur des programmes de développement des partenaires et en appuyant les efforts visant à atteindre l'objectif global fixé pour les jeunes dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement.

15. Le programme a été une bonne occasion de mettre l'accent sur cette question importante, mais l'élaboration des programmes communs a souvent pris trop de temps. Les programmes conjoints ont souvent été établis tardivement durant la phase d'exécution des programmes, et nombre d'organismes des Nations Unies n'ont pas pu se procurer ponctuellement les fonds nécessaires lorsque de telles occasions se présentaient. Certains organismes des Nations Unies n'ont pas pu réagir aussi vite que d'autres, faute de justification au niveau de la programmation en vue de l'incorporation de programmes communs au PNUAD. La note d'orientation révisée traite de ces contraintes.

Le processus et la matrice de résultats du PNUAD recensent les domaines de programmation commune

16. Le faible lien qui existe entre le PNUAD et les programmes et les stratégies de pays des différents organismes a été une des raisons des retards enregistrés. La matrice de résultats du PNUAD est essentielle pour une plus grande cohérence des activités de programmation des organismes des Nations Unies au niveau des pays. Cette matrice a pour objet de renforcer les liens entre les priorités des différentes organisations, que ce soit dans le cadre du PNUAD ou dans celui des programmes de pays, et met en avant la corrélation qui existe entre les buts et objectifs

nationaux, les réalisations du PNUAD et des programmes de pays, et les besoins en ressources qui y sont associés.

17. Du fait qu'elle répertorie les réalisations communes auxquelles contribue chaque organisme des Nations Unies, la matrice joue un rôle essentiel en dégagant les domaines de programmation commune. En 2003, cette formule a été adoptée par cinq équipes de pays (Bénin, Équateur, Kenya, Niger et Pakistan) qui mettaient au point un nouveau PNUAD. En janvier 2004, un atelier réunissant les représentants des équipes de pays a confirmé l'utilité de la matrice de résultats. En 2008, tous les pays dotés d'un PNUAD en auront vraisemblablement une.

**La matrice de résultats du PNUAD met en lumière
les perspectives de programmation commune au Kenya**

Au Kenya, un des cinq pays lançant un nouveau cycle de programmes harmonisés en 2004, l'établissement de la matrice de résultats du PNUAD a aidé à répertorier les domaines où les organismes des Nations Unies pouvaient regrouper leurs différentes connaissances spécialisées, leurs capacités opérationnelles et leurs ressources financières. Dans le cadre d'un programme commun, du fait que la matrice de résultats avait permis de dégager une réalisation commune, chaque organisme des Nations Unies a été en mesure d'établir un lien entre ses produits et ses activités afin d'améliorer la conception générale du programme. Le programme du PAM en faveur de l'alimentation à l'école a apporté un appui au programme de l'UNICEF pour l'éducation des filles en contribuant à l'amélioration de la qualité de l'eau, des systèmes d'assainissement et de l'hygiène, et ces efforts ont été soutenus par le programme du PNUD relatif à l'évaluation de l'état de l'environnement. Une équipe spéciale interinstitutions met actuellement au point les modalités de mise en œuvre des programmes communs en s'appuyant sur la note d'orientation révisée.

S'il est vrai que la matrice de résultats du PNUAD offre de meilleures possibilités pour définir les programmes communs grâce à l'accent mis sur les résultats, le processus du PNUAD proprement dit a jeté les bases d'une meilleure coopération, du partage de l'information et du recensement des domaines d'appui communs. En 2003, un programme commun a été lancé pour aider le Bureau central de statistique à recueillir, stocker et diffuser des renseignements et des données ventilés par sexe dans le cadre des efforts visant à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Il s'agissait là d'une initiative prise par cinq organismes des Nations Unies, à savoir le PNUD, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), l'UNICEF, le FNUAP et le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat).

**Le Programme commun fondé sur le PNUAD au Nicaragua :
renforcement des capacités au moyen d'approches intégrées**

Au Nicaragua, il est ressorti du bilan commun de pays/PNUAD qu'il fallait améliorer les services et les statistiques de l'état civil en vue de les utiliser dans les processus d'évaluation et de planification aux niveaux national et local. En conséquence, les organisations ont été en mesure de réagir de manière cohérente face aux problèmes complexes, en tenant notamment compte des perspectives culturelles et sociodémographiques. Chaque organisation a ainsi pu apporter sa contribution : le PNUD en renforçant les aspects liés à la bonne gouvernance et à la décentralisation; l'UNICEF en mettant l'accent sur la nécessité d'enregistrer les enfants et de surveiller la situation des droits de l'homme; l'OMS en veillant à l'établissement de statistiques plus précises sur la mortalité; et le FNUAP en contribuant à la modernisation des services et des statistiques de l'état civil afin de créer un système de statistiques national fiable, y compris en effectuant des recensements tous les 10 ans ainsi que des enquêtes périodiques.

**À Maurice, le PNUAD débouche sur un programme commun
en faveur des adolescents et des jeunes**

Il est ressorti du PNUAD qu'il était nécessaire de mettre en place un programme de développement intégré à l'intention des adolescents et des jeunes dans une zone géographique donnée. Chaque organisation concernée était guidée par son mandat et a contribué d'une manière générale à la promotion du programme en renforçant des mesures prises par d'autres ou en participant à un autre aspect de l'épanouissement des adolescents et des jeunes. Des agents d'exécution locaux ont mené un certain nombre d'activités engagées par des organismes des Nations Unies.

L'UNICEF a offert une formation à la vie quotidienne et des possibilités d'emploi à des adolescents non scolarisés. Le PNUD a géré un projet de microcrédit pour que les jeunes bénéficiant de la formation de l'UNICEF puissent exercer un emploi. Le FNUAP et l'OMS ont fourni un appui en matière d'hygiène procréative et de prévention du VIH/sida. Ces interventions, qui ont été coordonnées avec le Gouvernement et la société civile à l'aide d'une approche axée sur la collectivité, ont fait intervenir les groupes cibles dans la conception et le déroulement des activités.

En Égypte, le PNUAD débouche sur un programme commun destiné à renforcer les capacités institutionnelles de promotion et d'émancipation de la femme

Il est ressorti du PNUAD qu'il fallait recourir à des programmes d'orientation, de sensibilisation et de formation afin de renforcer les capacités institutionnelles de promotion et d'émancipation de la femme. Dirigé par UNIFEM, le programme commun avait pour objet de faire fond sur les mandats et les avantages comparatifs du PNUD, de l'UNICEF, du FNUAP et d'UNIFEM afin d'appuyer la mission pluridimensionnelle du Conseil national pour les femmes. Outre la valeur ajoutée des contributions collectives, l'établissement d'un rapport d'évaluation commun a contribué à réduire les coûts opérationnels.

La note d'orientation révisée traite des obstacles administratifs et de procédure qui entravent la programmation commune

18. L'examen des expériences des pays et la révision par la suite de la note d'orientation ont montré que, en sus de l'absence d'indications concernant les programmes communs, des directives supplémentaires étaient nécessaires pour assurer : a) une meilleure orientation quant aux procédures opérationnelles propres aux programmes communs; b) une connaissance harmonisée de la gestion axée sur les résultats et de la terminologie y relative; et c) une prise de conscience du fait que les programmes communs pourraient réduire la visibilité des contributions faites par tel ou tel organisme des Nations Unies. Ces domaines ont été abordés, comme expliqué ci-après.

Adoption d'une formule de gestion des fonds « transmis » et d'accords types

19. La première note d'orientation faisait référence à la gestion parallèle et en commun des fonds destinés aux programmes communs. Toutefois, elle ne donnait d'indications opérationnelles ni sur la façon de procéder ni sur la possibilité de « transmettre » des fonds d'un organisme à un autre. La note d'orientation révisée tient compte des progrès accomplis dans le cadre de la réforme de l'ONU et des recommandations découlant de l'examen global et triennal des orientations, effectué en 2001, et offre des orientations détaillées sur trois formules de gestion des fonds pouvant être utilisées en fonction du programme concerné. Elle présente un nouveau mécanisme pour transmettre les fonds d'un organisme des Nations Unies à un autre et apporte des éclaircissements concernant la valeur ajoutée de la programmation commune. La note d'orientation comprend en outre des accords juridiques types correspondants aux différentes formules de gestion des fonds transmis ou mis en commun. Des efforts sont actuellement déployés pour incorporer la note d'orientation dans les procédures des différentes organisations.

Gestion des fonds « transmis » au Bangladesh

Le programme de maternité sans risques récemment approuvé au Bangladesh illustre comment l'absence d'orientations claires quant aux modalités de transmission de fonds a ralenti les progrès accomplis en vue de l'établissement de la version définitive d'un programme commun. L'initiative conjointe des Nations Unies pour une maternité sans risques est un programme unique dont le but est de faire en sorte que toutes les interventions visent à promouvoir une maternité sans risques dans une zone géographique donnée. Sept organisations, à savoir la FAO, le PNUD, l'UNESCO, l'UNICEF, le PAM, l'OMS et le FNUAP en tant qu'organisme chef de file, concentrent leurs actions dans leurs propres domaines de compétence pour faire baisser les taux de mortalité et de morbidité maternelles en coordonnant les activités et la gestion des fonds fournis par un donateur bilatéral. Le document relatif au projet, signé par le Gouvernement et le FNUAP au nom des organisations participantes, est le premier du genre consacré à un programme commun au Bangladesh. L'initiative pour une maternité sans risques fait partie d'une approche sectorielle appliquée par des donateurs pour appuyer le programme de santé sur la population et la nutrition. La note d'orientation révisée comprend des accords types qui peuvent être utilisés pour la mise en place du mécanisme de gestion des fonds transmis, qui facilite la tâche des équipes de pays.

Mécanisme de coordination

20. Certains des exemples de pays examinés ont fait apparaître que la phase d'élaboration des programmes communs était longue en raison, entre autres, de l'absence d'une planification judicieuse et de l'insuffisance des ressources allouées, en particulier durant la phase de préparation. Il est ressorti de cet examen qu'une bonne coordination prenait du temps et qu'il était essentiel d'accorder, dès le départ, l'attention voulue aux besoins liés à la gestion d'un programme commun.

21. Dans la note d'orientation, il est suggéré que les organisations participantes pourraient souhaiter officialiser l'existence d'un mécanisme de coordination avec leurs partenaires nationaux en utilisant, dans la mesure du possible, des structures déjà existantes, telles que les groupes thématiques. Cette approche permettrait d'établir un plan de travail conjoint qui indique les objectifs communs, les mesures à prendre et les délais, définisse les besoins en ressources et délimite clairement les responsabilités. L'attention particulière accordée à un plan de travail conjoint s'appuie sur une vision cohérente tenant compte des contributions collectives des organismes des Nations Unies ainsi que de stratégies communes relatives au programme commun.

Élaboration d'une méthode harmonisée de calcul des coûts indirects

22. Les membres du Conseil d'administration reconnaissent que les organismes des Nations Unies ont des structures de coûts divergentes qui s'expliquent par des opérations, des régimes de financement, une présence sur le terrain et des mandats différents. Les différents taux de recouvrement des coûts indirects reflètent

immanquablement ces variations de structure. Il reste que les organismes des Nations Unies participant à un programme commun sont souvent obligés par les donateurs d'accepter le même taux de recouvrement des coûts indirects, ce qui les force parfois à utiliser leurs ressources ordinaires pour couvrir les coûts associés à un programme commun.

23. S'il est vrai que la structure des coûts de chaque organisation est différente, la méthode utilisée pour calculer les taux de recouvrement devrait cependant être harmonisée. Les organisations ont engagé une discussion pour harmoniser les principes régissant le recouvrement des coûts dans le cadre du Réseau Budget et finances, sous la supervision du Comité de haut niveau chargé des questions de gestion. Les membres du Réseau sont convenus qu'il était important d'harmoniser l'approche conceptuelle parmi les organisations et pas nécessairement les taux applicables. En conséquence, les taux de recouvrement des coûts resteront vraisemblablement différents selon qu'il s'agisse de telle ou telle organisation participant à un programme commun, mais la méthode de calcul et de classification des coûts devrait être la même.

24. Les membres du Réseau Budget et finances ont fait observer qu'après l'établissement, d'un commun accord, d'un nouveau système concernant les coûts indirects, les dérogations devraient être limitées au strict minimum. Ils ont toutefois reconnu que les chefs de secrétariat devront continuer à avoir la possibilité d'accorder des dérogations lorsque les circonstances le justifieront.

Différentes définitions des termes relatifs à la gestion axée sur les résultats

25. Les organisations membres du Groupe des Nations Unies pour le développement reconnaissent qu'elles définissent et utilisent différemment des termes tels que « réalisation », « produit » et « activité ». Aussi ont-elles cherché à harmoniser les termes utilisés lors de la planification, tels que la matrice de résultats du PNUAD. Les termes relatifs à la gestion axée sur les résultats ont été synchronisés dans le cadre du processus général de simplification et d'harmonisation engagé par le Groupe des Nations Unies pour le développement. Les organisations et les équipes de pays devraient désormais utiliser les termes « programme de pays », « élément de programme », « projet » et « activité » lorsqu'elles se réfèrent à la hiérarchie de la structure du programme, et les termes « objectif », « réalisation » et « produit » lorsqu'elles se réfèrent à la hiérarchie des résultats correspondant au programme de pays, à l'élément de programme et au projet, respectivement.

Visibilité

26. La visibilité et la prise de conscience des contributions apportées par les organisations à un programme commun sont souvent mentionnées comme étant un facteur contraignant. La note d'orientation essaie d'aborder cette question en soulignant que, quel que soit le mécanisme de gestion des fonds retenu, le programme commun devrait insister sur l'effort collectif du programme tout en sachant gré à chaque organisation participante de sa contribution. Les préoccupations liées à la visibilité sont prises en compte dans les accords juridiques signés par les organisations participantes et appellent un engagement de la part de l'organisation chef de file en faveur de ce principe.

27. Les documents juridiques relatifs à la transmission et à la mise en commun des fonds disposent clairement que, quelle que soit la formule retenue pour la gestion des fonds, les rôles et les responsabilités de toutes les organisations participantes doivent être clairement délimités. Cette disposition a pour objet d'apaiser la crainte de voir les programmes communs devenir un programme de l'Organisation des Nations Unies, laquelle s'emploierait à négocier avec les donateurs ou à prendre la tête des activités dans un secteur donné. La note d'orientation précise que le plan de travail commun devrait comprendre une liste d'activités de communication destinées à diffuser régulièrement des renseignements concernant le programme commun.

III. Futures orientations pour la programmation commune

28. La note d'orientation devrait être considérée comme un pas important dans la bonne direction et un instrument utile pour le recensement des domaines où une plus grande harmonisation est nécessaire. La présence et l'efficacité des organismes des Nations Unies et, ce qui est peut-être le plus important, la volonté des États Membres seront déterminantes pour le succès de la programmation commune et des programmes communs.

Établissement de rapports

29. Un groupe d'experts financiers provenant de différents organismes des Nations Unies travaille déjà sur un modèle commun de rapport financier de haut niveau adressé aux donateurs et destiné à être utilisé dans le cadre des programmes communs. Le groupe a mis en corrélation les catégories de coûts des organisations et les catégories de coûts harmonisés de haut niveau et met actuellement au point un modèle/une présentation de rapport type. Le rapport financier de haut niveau complète le rapport descriptif de haut niveau déjà arrêté et approuvé par les organisations du Comité exécutif. L'aboutissement de cet effort dépendra de la volonté des donateurs d'accepter la fréquence et la présentation de ce rapport commun de haut niveau, ainsi que les rapports qui ne mentionnent pas nécessairement les contributions apportées par tel ou tel donateur à un programme commun.

Messages cohérents et appui aux procédures et cycles harmonisés

30. Les efforts déployés par les organisations du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement doivent être en adéquation avec ceux des autres organismes des Nations Unies, ce qui implique une responsabilité des États Membres et des donateurs bilatéraux. En tant que membres de conseils d'administration d'organisations, elles sont bien placées pour faciliter l'approbation de politiques et de procédures favorables à la programmation commune. Les différences en matière de délégation de pouvoirs et de cycles budgétaires qui entravent la programmation commune devraient être aplanies.

31. L'harmonisation devrait faire l'objet d'un engagement continu à tous les niveaux. Les efforts visant à harmoniser les politiques et procédures de programmation parmi les organisations et à utiliser des systèmes nationaux améliorés pâtissent encore de la prolifération de « nouveaux » mécanismes de financement de l'aide, tels que les fonds mondiaux. Chaque nouveau mécanisme

représente un ensemble de procédures auxquelles les organisations et les partenaires nationaux doivent s'ajuster au prix d'efforts considérables. La note d'orientation sera mise à jour afin de tenir compte des enseignements tirés.

Approches novatrices de la programmation concertée

32. Outre les programmes communs, les organismes des Nations Unies ont travaillé ensemble pour améliorer leur efficacité. Ils ont, par exemple, mis en commun leurs fonds pour financer un poste de conseiller intersectoriel chargé de renforcer la programmation intégrée; effectué des études et des évaluations portant sur plusieurs domaines techniques; et mis au point des bases de données communes afin de suivre l'évolution des indicateurs relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement. La réalisation de ces objectifs, qui appelle une collaboration entre tous les partenaires, a donné lieu à des efforts concertés dans de nombreux pays.
