



Fonds des Nations Unies pour la population

Annexe 3
Modèle d'activité

Plan stratégique de l'UNFPA, 2014-2017: Rapport du Directeur exécutif (DP/FPA/2013/12)

Résumé

Le présent document contient l'Annexe 3 au Plan stratégique de l'UNFPA pour 2014-2017, qui met l'accent sur le modèle d'activité. Il examine les problèmes actuels qui se posent concernant le lieu, le moyen, et l'agent des activités de l'UNFPA, puis décrit les caractéristiques essentielles du nouveau modèle d'activité.

Table des matières

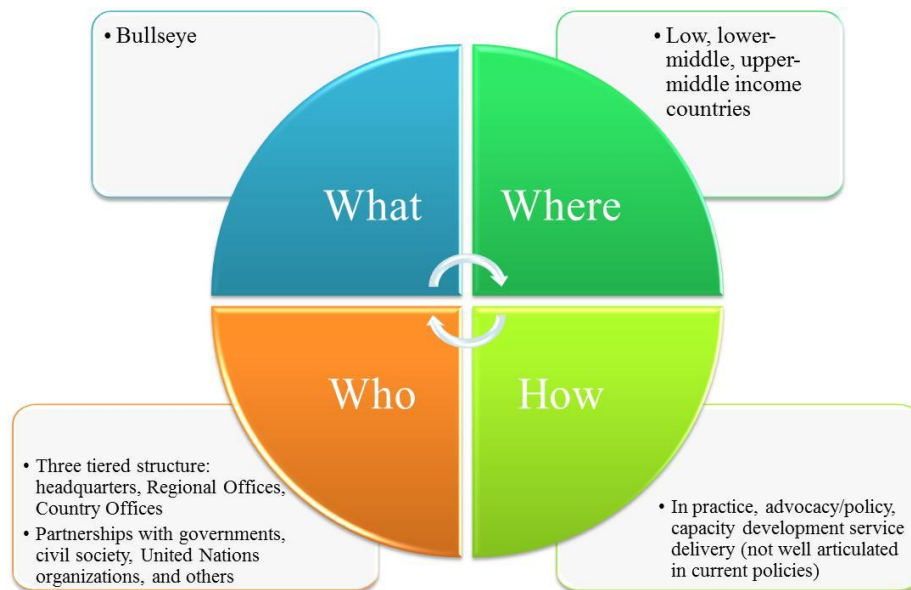
	<i>Page</i>
I. Introduction.....	3
II. Problèmes clefs relatifs au modèle d'affaires actuel.....	5
A. L'impact	5
B. Le lieu.....	6
C. Le moyen	7
D. L'agent.....	9
III. Solutions.....	10
A. Le lieu et le moyen	10
B. L'agent.....	15
IV. Conclusions.....	17

I. Introduction

1. La présente annexe au Plan stratégique 2014-2017 porte sur le modèle d'activité de l'UNFPA. Ce terme englobe *les impacts* que l'UNFPA cherche à atteindre (notamment pour les bénéficiaires de ces changements), *les lieux* où l'UNFPA va atteindre l'impact, *les moyens* que l'UNFPA emploiera pour atteindre l'impact (notamment les modalités d'implication), et *les agents* qui permettront à l'UNFPA d'atteindre l'impact (c.à.d. la structure organisationnelle et les partenariats qui maximiseront l'impact).

2. La Figure 1 offre un bref résumé de la situation concernant ces diverses dimensions en 2013.

Figure 1:Résumé du modèle d'activité actuel



[Inside circle]

[E: What] Impact

[E: Where] Lieu

[E: How] Moyen

[E: Who] Agent

[Out of-circle, in the same order, clockwise]

• Cible

• Pays à faible revenu, à revenu intermédiaire (tranche inférieure), à revenu intermédiaire (tranche supérieure)

• Dans la pratique, plaidoyer/politiques, prestation de services pour le développement des capacités (insuffisamment clair dans les politiques actuelles)

• Structure à trois niveaux: Siège, Bureaux régionaux, Bureaux de pays

- Partenariat avec les gouvernements, la société civile, les institutions du système des Nations Unies, et les autres.

3. Le modèle d'activité de l'UNFPA a évolué depuis la création de l'UNFPA, bien que cette évolution se soit faite essentiellement de manière fragmentée et non d'après une initiative systématique d'en considérer globalement tous les éléments. Par exemple, la régionalisation commencée en 2007 a porté sur certains des aspects clefs de la dimension "agent". Le système d'affectation des ressources a été remanié au même moment, mais séparément du processus de régionalisation plutôt que de manière intégrée.

4. L'examen à mi-parcours du Plan stratégique 2008-2013 (mid term review: MTR) a abordé un autre élément majeur du modèle d'affaires: la dimension "impact". Le MTR a affiné l'orientation de l'UNFPA en centrant son action sur la santé sexuelle et procréative et sur les droits de la procréation, et en faisant ressortir que les principaux bénéficiaires de l'action de l'UNFPA sont les femmes et les jeunes (y compris les adolescents).

5. Étant donné ce centre d'intérêt privilégié, il est naturel que l'UNFPA réexamine les autres éléments du modèle d'activité, mais il y a aussi un certain nombre d'autres raisons – tant externes qu'internes – pour ce faire:

- Facteurs externes:

- D'abord et avant tout, l'objectif du Millénaire pour le développement sur lequel l'UNFPA centre le plus son attention – OMD 5 A et B – est le plus loin d'être atteint. La réalisation des OMD est bien entendu une responsabilité partagée, et les pays eux-mêmes donnent l'impulsion. Pourtant, l'insuffisance des progrès concernant l'OMD 5 devrait susciter quelque introspection dans toute institution qui croit avoir un rôle important à jouer en matière de santé maternelle. Ceci pose à l'UNFPA une question fondamentale: que peut-il faire pour garantir qu'il soit le mieux à même de faciliter la réalisation de l'OMD 5, ainsi que des aspects plus larges du programme de la CIPD sur lesquels il se concentre?
- Les pays en développement rapide ont des besoins différents et cherchent à obtenir de l'UNFPA un appui différent que ce n'était le cas voici une décennie, et l'UNFPA ne s'est pas entièrement adapté à cette nouvelle réalité. Un certain nombre de pays – en particulier les pays à revenu intermédiaire – ont déclaré sans équivoque à l'UNFPA qu'il lui faut opérer selon de nouvelles modalités s'il veut garder sa pertinence. En particulier, ces pays souhaitent que l'UNFPA se consacre avant tout à leur apporter une expertise technique de haut niveau et à créer une valeur ajoutée à la gestion des connaissances (notamment en facilitant la coopération Sud-Sud), et ils sont beaucoup moins intéressés à voir l'UNFPA s'impliquer fortement dans la prestation des services.
- Le troisième facteur externe majeur tient au changement intervenu dans la répartition de la pauvreté au niveau mondial. Selon l'un des auteurs les plus fréquemment cités qui s'occupent de la question, "[e]n somme, la pauvreté au niveau mondial se répartit comme suit: la moitié des pauvres vivent en Inde et en Chine (surtout en Inde); un quart vivent dans les autres pays à revenu intermédiaire (surtout dans ceux de la tranche inférieure qui ont une nombreuse population, comme le Pakistan, le Nigéria et l'Indonésie); et un quart (ou moins) des pauvres vivent dans les pays à faible revenu

restants.”* Ceci représente un changement majeur par rapport à la situation d’il y a 30 ans, quand 90 % des pauvres vivaient dans les pays à faible revenu. Il importe néanmoins de comprendre que ce changement est dû avant tout au fait qu’un petit nombre de pays très peuplés sont en train de passer au statut de pays à revenu intermédiaire, et les prévisions donnent à penser que la proportion des pauvres vivant dans les pays à faible revenu augmentera dans les années à venir: “En 2020, la pauvreté au niveau mondial semble devoir se répartir également entre les pays qui sont actuellement des pays à faible revenu et les pays qui sont actuellement des pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure). Cependant, sur le plan géographique, la pauvreté frappera avant tout l’Afrique subsaharienne, avec 60 à 80 % des pauvres du monde entier dans cette région, tandis que le reste se trouvera principalement en Asie du Sud.”†

- Facteurs internes:
 - Le premier de ces facteurs est la reconnaissance du fait que l’UNFPA n’a pas actuellement de directives claires de politique générale concernant les différents modes d’implication à adopter selon le contexte. La cible permet de mieux discerner sur quels points doit porter essentiellement l’activité de l’UNFPA, et il est du même coup nécessaire de voir clairement comment l’UNFPA doit opérer. Actuellement, on s’accorde très généralement à reconnaître que l’UNFPA doit opérer de manière différente dans des pays tels que le Brésil et la Chine, d’une part, et la République démocratique du Congo et Haïti, d’autre part, et en fait, dans la pratique, les programmes nationaux tiennent largement compte de cet impératif. Cependant, l’UNFPA ne dispose pas de directives ou de politiques qui articulent ces différents types d’interventions de manière systématique.
 - Deuxièmement, les ressources de l’UNFPA sont réparties sur la planète entière mais partout en quantité très insuffisante, de sorte que de nombreux pays n’ont que de très petits budgets, et le seul moyen d’obtenir des résultats est de centrer les activités et de fonctionner efficacement avec un appui solide d’un bureau régional. Il faut donc que le modèle d’activité favorise ce centrage des activités.
 - Enfin, l’Examen quadriennal complet (QCPR), le Unis dans l’Action et le vaste processus de réforme de l’ONU soulignent tous l’importance de changer le mode opératoire de l’ONU afin d’améliorer l’efficacité et l’efficacé. Remanier le modèle d’activité est un moyen essentiel pour l’UNFPA de mettre en œuvre ces initiatives prises à l’échelon de l’ONU.

6. Dans la section II, chacune des dimensions de la Figure 1 ci-dessus est considérée tour à tour dans le but de répondre à ces facteurs externes et internes. Dans la section III, les solutions sont exposées en détail.

II. Problèmes clefs relatifs au modèle d’affaires actuel

A. L’impact

* Andy Sumner, “Where Will the World’s Poor Live? An Update on Global Poverty and the New Bottom Billion”, Center for Global Development, 2012, p. 3.

† Ibid., p. 13

7. Le centre d'intérêt de l'UNFPA est bien saisi par le diagramme "cible" ("bullseye") introduit dans le MTR. Cette orientation stratégique a été évaluée lors de la préparation du prochain Plan stratégique, et la conclusion est claire: les parties concernées tant internes qu'externes disent sans équivoque qu'il importe de retenir la cible pour la période 2014-2017. Même les parties concernées qui avaient initialement des réserves à son sujet apprécient le fait qu'elle a aidé l'UNFPA à centrer ses efforts et introduit ainsi beaucoup de cohérence dans ses activités.

8. Étant donné ces considérations – et le fait que la nouvelle orientation stratégique n'a été officiellement introduite qu'en janvier 2012 et que sa validité ne pourra donc être confirmée qu'après un certain temps – le Plan stratégique gardera le même centre d'intérêt pour la période 2014-2017. Aucun changement fondamental n'a été proposé pour cette période.

9. Le descriptif du Plan stratégique lui-même définit le contenu associé à l'orientation stratégique; l'Annexe 1 (Cadre intégré de résultats) et l'Annexe 2 (Théories du changement) contiennent des détails supplémentaires, de sorte que la présente annexe n'a pas besoin de se centrer sur la cible.

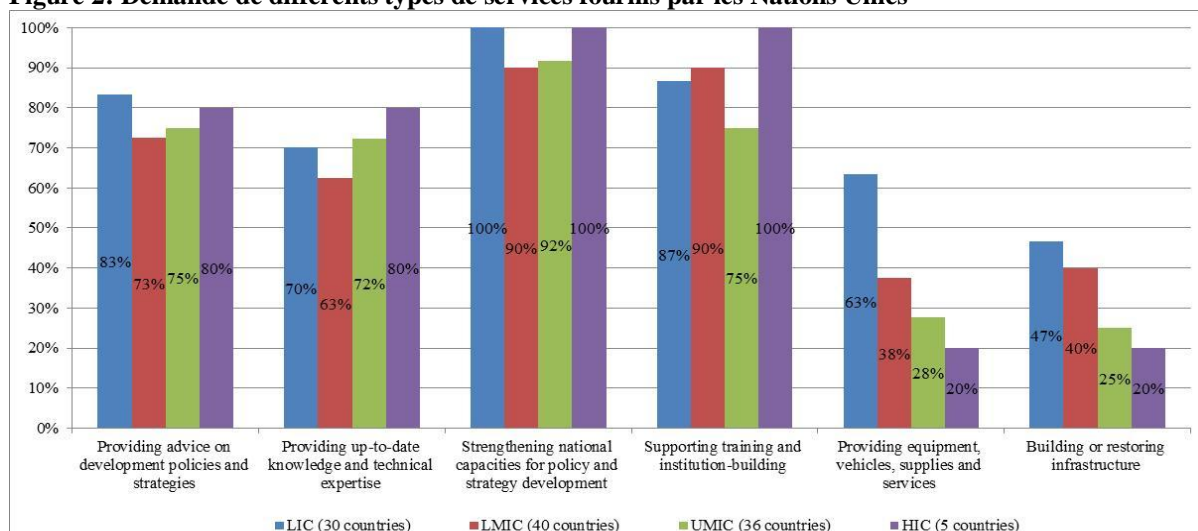
B. Le lieu

10. L'UNFPA a un mandat universel et il opère donc dans les pays du monde entier, ainsi qu'au niveau régional et au niveau mondial. Il en ira de même durant la période 2014-2017, mais plusieurs problèmes spécifiques doivent être considérés alors que l'UNFPA réfléchit à son modèle d'activité:
 - Pays à revenu intermédiaire: Étant donné la répartition mondiale de la pauvreté, il est clair que l'UNFPA a un rôle important à jouer dans des pays du monde entier, même quand ils deviennent plus riches. Si le caractère des activités de l'UNFPA doit nécessairement se modifier quand un pays se développe et peut ainsi assumer une part accrue de responsabilité dans le financement et la mise en œuvre des interventions, aucun scénario ne prévoit que l'UNFPA cesserait entièrement ses activités dans les pays à revenu intermédiaire au cours de la période 2014-2017.
 - Déplacer l'accent dans les pays à revenu intermédiaire: Bien qu'une croissance rapide dans certains pays en développement ait eu des impacts marqués sur la pauvreté et sur les indicateurs sociaux et sanitaires dont l'UNFPA se préoccupe particulièrement, ces gains n'ont pas été répartis également entre toutes les couches socioéconomiques, et la programmation de l'UNFPA doit donc tenir compte de ce fait, loin d'adopter une approche indifférenciée. L'UNFPA doit porter suffisamment d'attention à comprendre la nature des inégalités à l'intérieur de chaque pays, en particulier des pays à revenu intermédiaire, et à intervenir en conséquence. En outre, puisque les pays à revenu intermédiaire ont de plus en plus les ressources budgétaires et la capacité interne voulues pour contribuer sensiblement à faire avancer le programme de la CIPD – tant au niveau national que par la coopération Sud-Sud avec d'autres pays en développement –, les rôles que joue l'UNFPA et son type de programmation doivent évoluer.
 - Garantir que laisser une large empreinte est financièrement réalisable à long terme: L'UNFPA opère actuellement dans un total de 156 pays et territoires (y compris tous les petits États insulaires qui font partie de programmes multinationaux régionaux dans le Pacifique et les Caraïbes). Par comparaison, le PNUD – dont le budget est environ cinq fois supérieur à celui de l'UNFPA – opère dans 177 pays et territoires. L'UNFPA a un mandat universel et il est déterminé à laisser une large empreinte, mais opérer dans tant de pays, étant donné sa dimension limitée, pose inévitablement certains problèmes, tant sur le plan opérationnel qu'en particulier du point de vue de la viabilité financière.

C. Le moyen

11. La dimension “moyen” du modèle d’activité n’a pas retenu particulièrement l’attention dans le MTR, mais un certain nombre de problèmes sont apparus à la suite du travail analytique fait en préparation du Plan stratégique et ont mis en lumière les aspects clefs dont il est nécessaire de s’occuper:
 - Évolution de la demande de services de l’UNFPA: À mesure que les pays se développent, ils sont moins intéressés à voir l’UNFPA s’impliquer dans la prestation des services et souhaite davantage que l’UNFPA apporte une valeur ajoutée au moyen d’une activité en amont sur le plaidoyer et le dialogue/les conseils concernant les politiques. La Figure 2 montre les données recueillies à la suite d’une large enquête menée dans le contexte de l’Examen complet quadriennal (QCPR). Cette enquête fournit des orientations claires concernant ce que les pays souhaitent obtenir du système des Nations Unies dans son ensemble, avec un soutien presque unanime (dans toutes les catégories de revenu) à l’implication du système des Nations Unies dans le renforcement des capacités nationales et de la formation, en même temps que les pays se déclarent très intéressés - à obtenir des conseils concernant les politiques et une assistance technique (de nouveau dans toutes les catégories de revenu). Toutefois, un intérêt beaucoup moins vif se manifeste pour l’implication de l’ONU dans les achats ou le développement de l’infrastructure, et un schéma bien clair se dégage par groupes de revenu: les pays relativement plus riches sont encore moins intéressés à l’implication de l’ONU dans la prestation des services. En outre, les pays – en particulier les pays à revenu intermédiaire – demandent de plus en plus que l’UNFPA assume un nouveau rôle: celui de courtier en services d’experts. Dans un certain nombre de pays où l’UNFPA opère, les gouvernements et experts techniques sont de plus en plus aussi capables que n’importe quels autres dans le monde et, pour ajouter une valeur dans ces contextes, l’UNFPA doit être en mesure d’introduire des experts de qualité exceptionnelle. L’UNFPA ne s’est encore jamais préoccupé d’acquérir des compétences en matière de courtage en assistance technique, et il doit aussi améliorer sa capacité de faciliter la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, car il est tout à fait certain qu’elles susciteront davantage d’intérêt au cours de la période 2014-2017.

Figure 2: Demande de différents types de services fournis par les Nations Unies



[First diagram]	[Second diagram]	[Third diagram]	[Fourth diagram]	[Fifth diagram]	[Sixth diagram]
Conseils sur les politiques et stratégies de développement	Connaissances et expertise technique les plus récentes	Renforcement des capacités nationales de développement des politiques et stratégies	Appui à la formation et au renforcement des institutions	Fourniture d'équipement, de véhicules, d'articles et de services	Construction ou remise en état de l'infrastructure
	• Pays à faible revenu (30 pays)	• Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure) (40 pays)	• Pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure) (36 pays)	• Pays à revenu élevé (5 pays)	

- Capacités internes de l'UNFPA: L'UNFPA est considéré comme ayant l'avantage comparatif le plus net dans le plaidoyer, et ensuite dans le dialogue sur les politiques et la prestation de services. Inversement, le renforcement des capacités et la gestion des connaissances sont apparus comme des domaines où l'UNFPA est moins solide. Étant donné l'importance de ces domaines – comme le montre la figure ci-dessus –, ce fait comporte de claires implications pour les efforts de l'UNFPA tendant à développer ses capacités internes.
- Directives de politique générale: L'UNFPA n'a pas actuellement de directives claires sur la manière dont il atteindra un impact dans différents contextes. Bien que l'UNFPA produise un certain nombre de documents de directives techniques concernant les thématiques spécifiques de ces activités, il n'a pas actuellement mis en place de politiques portant sur la manière dont il devrait opérer dans l'ensemble des pays où il est actif. Il est très généralement reconnu que l'UNFPA doit s'attacher à jouer des rôles très différents dans un pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure) où la morbidité est limitée que dans un pays à faible revenu ayant un ratio de mortalité maternelle exceptionnellement élevé, mais il n'y a pas actuellement de directives ou de politiques destinées à aider les bureaux de pays à déterminer les stratégies de programmation les plus appropriées pour leur contexte propre. Bien qu'un système aussi souple comporte certains avantages importants, l'absence de directives et /ou de politiques signifie que l'UNFPA s'en remet trop à des solutions ad hoc et aux capacités et aptitudes individuelles, au lieu d'avoir une approche plus systématique qui introduirait une certaine rigueur dans le processus de détermination de modes d'implication les plus appropriés. Ces directives doivent

toutefois préserver une marge de souplesse afin de répondre aux besoins et au contexte de chaque pays.

- Programmation humanitaire: L'activité de l'UNFPA en matière de programmation humanitaire a été renforcée par l'adoption de la deuxième génération de la Stratégie d'intervention humanitaire. L'UNFPA s'est assuré un rôle de pointe dans les problèmes relatifs à la santé sexuelle et procréative et aux droits de la procréation, ainsi qu'à la violence sexiste, et on le reconnaît généralement comme un avocat majeur des femmes dans des situations d'urgence. Mais il faut porter plus d'attention aux besoins spéciaux des jeunes dans les situations de crise, et l'UNFPA n'a pas encore placé l'acquisition de la résilience au centre de son action. En outre, il reste davantage à faire pour garantir que l'intervention humanitaire soit traitée de manière transversale dans tous les services de l'UNFPA, notamment par une division plus nette du travail entre le Siège, les bureaux régionaux et les bureaux de pays. Le problème final a trait à la mobilisation des ressources nécessaires à l'intervention humanitaire, ce qui implique de travailler avec les donateurs pour garantir que l'UNFPA dispose de ressources adéquates pour répondre aux attentes, et aussi de faire en sorte que la manière dont l'UNFPA gère ses ressources – tant humaines que financières – témoigne de suffisamment d'agilité pour répondre aux crises humanitaires.

D. L'agent

12. Quand on réfléchit à qui est responsable d'atteindre un impact, il importe de comprendre que le modèle d'activité de l'UNFPA comporte des acteurs aussi bien internes qu'externes:
 - Acteurs internes: L'aspect le plus fondamental de l'élément "agent" du modèle d'activité est que l'UNFPA a une structure tripartite, avec les bureaux de pays, les bureaux régionaux et un siège mondial. Comme pour toute organisation, un certain nombre d'améliorations opérationnelles peuvent être apportées au fonctionnement de cette structure, mais un seul problème de caractère plus stratégique s'est dégagé de l'analyse:
 - Régionalisation: L'UNFPA n'a compté traditionnellement que des bureaux de pays et un siège, et les bureaux régionaux s'y sont ajoutés récemment. Le processus de régionalisation a été lancé au cours du Plan stratégique 2008-2013 et, de bien des manières, il n'est pas encore achevé. Tout processus de régionalisation est inévitablement compliqué et il n'est jamais possible de prévoir tous les problèmes qui y sont associés; l'expérience de l'UNFPA est typique: tout s'est bien passé dans certains secteurs, tandis que d'autres se sont avérés poser davantage de difficultés. Comme il fallait s'y attendre, diverses questions se sont posées quant aux rôles et responsabilités respectifs du Siège et des bureaux régionaux et aux ressources qui permettraient de les remplir. Un autre problème est de savoir comment faire en sorte que les bureaux régionaux acquièrent une dimension plus stratégique s'agissant de porter appui aux bureaux de pays.
 - Acteurs externes: Les partenariats sont au coeur du fonctionnement de l'UNFPA, et on peut affirmer sans exagération que l'impact actuel de l'UNFPA est dû en grande partie à la force de ces partenariats, que ce soit avec les gouvernements, la société civile, d'autres institutions du système des Nations Unies, des universités, le secteur privé, et d'autres secteurs. Comme c'est le cas pour les acteurs internes, un certain nombre de problèmes opérationnels se posent concernant la manière dont l'UNFPA travaille avec ses partenaires, et aussi quatre problèmes de caractère plus stratégique:

- Appropriation du programme de la CIPD: Trop souvent, l'UNFPA apparaît comme tentant de s'approprier le programme de la CIPD. Cela s'explique en partie par le caractère délicat des thèmes autour desquels s'articule l'action de l'UNFPA, et par la crainte concomitante que ces thèmes seront laissés de côté si l'UNFPA ne se fait pas leur éloquent avocat. Mais cette approche rend plus difficile à quelques autres acteurs de faire leur le programme de la CIPD.
- Tirer plus efficacement parti du système des Nations Unies: Bien que le QCPR souligne l'importance de la fonction de Résident coordonnateur et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), ainsi que du programme de réforme de l'ONU, notamment Unis dans l'action, l'UNFPA n'en a pas tiré le meilleur parti possible pour faire progresser le programme de la CIPD. C'est là une occasion manquée de transversaliser l'action relative au programme de la CIPD dans l'ensemble du système des Nations Unies, ce qui réduit l'impact de l'UNFPA.
- Secteur privé: Comme il est souligné dans son enquête biennale sur ses partenaires, l'UNFPA a la réputation de s'impliquer beaucoup moins bien avec le secteur privé qu'avec toute autre catégorie de parties concernées. Trop souvent, l'implication de l'UNFPA a été entravée par une conception excessivement étroite du secteur privé, considéré uniquement comme une source de fonds plutôt que comme un dépositaire d'approches et de savoir-faire utiles qui pourraient servir à trouver des solutions innovantes aux problèmes auxquels l'UNFPA se mesure, ainsi que par un scepticisme à l'égard d'entités qui agissent de manières radicalement différentes de celles de l'UNFPA et pour des motifs différents des siens.
- Entités régionales: Les entités régionales jouent des rôles de plus en plus importants sur les plans économique et social en une ère de mondialisation croissante. Ces institutions peuvent jouer des rôles importants s'agissant de faire progresser le programme de la CIPD, comme on l'a vu avec la Campagne de l'Union africaine pour l'accélération de la réduction de la mortalité maternelle en Afrique. L'UNFPA s'est plus largement impliqué auprès des acteurs régionaux dans certains contextes, mais cela n'a pas été fait de manière systématique.

III. Solutions

A. Le lieu et le moyen

13. Les problèmes décrits ci-dessus au titre des aspects "lieu" et "moyen" du modèle d'affaires sont très liés, de sorte qu'ils seront traités de manière intégrée. Le schéma qui figure au Tableau 1 ci-après est le point de départ essentiel pour aborder un point majeur: faire la clarté sur les stratégies de programmation que l'UNFPA doit appliquer dans différents contextes – c'est-à-dire le moyen et le lieu où ils doivent opérer. Les interventions de l'UNFPA dans le monde entier peuvent être groupées en un nombre limité de stratégies de programmation:

- Plaidoyer et dialogue/conseils sur les politiques: Activités en amont impliquant un appui fondé sur les droits et l'octroi de recommandations concernant une ligne de conduite.
- Gestion des connaissances: Activités relatives à la production, à l'analyse, à l'utilisation et au partage des connaissances dans le but d'améliorer les programmes par divers moyens.

- Développement des capacités: Processus par lequel les aptitudes, systèmes, ressources et connaissances sont renforcés, créés, adaptés et maintenus au long des années de manière à atteindre des résultats en matière de développement.
- Prestation de services: Implication dans la prestation directe de biens et services aux bénéficiaires. Pour l'UNFPA, cette catégorie recouvre tant la prestation directe de services (comme les achats et les campagnes de communication visant la modification des comportements) que l'appui à cette prestation.

14. Davantage de détails sur chacun de ces points figurent à l'Annexe 2 du Plan stratégique sur les théories du changement. Plusieurs outils sont employés dans l'ensemble de multiples stratégies de programmation et en conséquence n'apparaissent pas en tant que catégories distinctes. Par exemple, l'UNFPA est impliqué dans les partenariats pour chacune des stratégies ci-dessus, par exemple des partenariats avec les organisations de la société civile aux fins du plaidoyer, des partenariats avec les universités aux fins de la gestion des connaissances, et des partenariats avec les gouvernements aux fins de la prestation de services. La même observation est valable pour l'assistance technique, qui est un outil utilisé dans chacune des stratégies ci-dessus.

15. Un autre moyen transversal d'appliquer ces stratégies de programmation est la coopération Sud-Sud ou la coopération triangulaire, secteur d'activité en amont où l'UNFPA prévoit de s'impliquer davantage. L'évolution de la situation mondiale crée de nouvelles opportunités d'aider les pays où il existe des programmes en les mettant en liaison avec d'autres pays qui ont tiré des enseignements pertinents. Et l'UNFPA a un rôle important à jouer en aidant à appairer les pays qui ont des expériences à offrir pour faire progresser le programme de la CIPD avec ceux qui pourraient bénéficier de leur appui. En conséquence, la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire sont également traitées en détail à l'Annexe 2.

16. Il est clair que ces différents modes d'implication doivent être déployés en fonction des conditions locales. Le Tableau 1 fournit certaines directives aux bureaux de pays et indique clairement que l'UNFPA doit s'impliquer différemment dans un pays où le besoin est le plus grand et la capacité de financement la plus limitée et dans un pays ayant un moins grand besoin et une meilleure capacité de financement.[‡]

Tableau 1: Modalités d'implication selon les contextes

	<i>Besoin</i>			
<i>Capacité de financement</i>	Très grand	Grand	Moyen	Faible
Faible	A/P, KM, CD, SD	A/P, KM, CD, SD	A/P, KM, CD	A/P, KM
Moyenne (tranche inférieure)	A/P, KM, CD, SD	A/P, KM, CD	A/P, KM	A/P
Moyenne (tranche supérieure)	A/P, KM, CD	A/P, KM	A/P	A/P*
Forte	A/P*	A/P*	A/P*	A/P*

A/P = Plaidoyer et dialogue/conseils sur les politiques CD = Développement des capacités

KM = Gestion des connaissances

SD = Prestation de services

* présence physique seulement dans un nombre limité de pays

[‡] Les critères utilisés pour déterminer le besoin et la capacité de financement sont décrits en détail à l'Annexe 4 sur les dispositions de financement, et pour cette raison il n'en est pas question dans la présente annexe.

17. Ce tableau se situe au cœur du nouveau modèle d'affaires, car il offre des directives sur la manière dont l'UNFPA doit s'impliquer dans différents contextes nationaux. Par exemple, dans les pays qui ont le plus grand besoin et une faible capacité de financer leurs propres interventions (en rouge dans le tableau ci-dessus), l'UNFPA doit être prêt à offrir un ensemble complet d'interventions, depuis le plaidoyer et le dialogue/les conseils sur les politiques jusqu'à la prestation de services en passant par la gestion des connaissances et le développement des capacités. Mais, dans les pays qui ont un faible besoin et une forte capacité de financer leurs propres programmes (en rose dans le tableau ci-dessus), l'UNFPA doit centrer son action sur le plaidoyer et le dialogue/les conseils sur les politiques.

18. Cette approche s'appuie sur un certain nombre de concepts clés qui ont été introduits dans le MTR, comme de ne pas essayer de tout faire partout et de mieux répondre aux besoins changeants des clients de l'UNFPA. Elle traduit aussi concrètement les appels faits de diverses parts – notamment dans le QCPR et l'agenda de réforme des Nations Unies – à l'ensemble du système des Nations Unies pour qu'il se soucie moins de "fournir des choses" et davantage de "fournir une réflexion", ou qu'il s'oriente davantage en amont afin de centrer son action sur le plaidoyer et le dialogue/les conseils sur les politiques plutôt que sur la prestation de services.

19. La matrice du Tableau 1 est supposée être utilisée comme point de départ d'une réflexion critique sur la manière dont l'UNFPA doit s'impliquer dans différents contextes plutôt que comme une directive rigide. Cette matrice ne peut remplacer le dialogue au niveau des pays sur les priorités et besoins nationaux, et l'UNFPA préservera donc la souplesse nécessaire pour réagir aux divers problèmes rencontrés. Par exemple, si le bureau d'un pays relevant des catégories colorées en jaune (qui donc serait normalement centré sur le plaidoyer et le dialogue/les conseils sur les politiques, ainsi que sur la gestion des connaissances) détermine en collaboration avec ses partenaires nationaux que le moyen le plus efficace d'atteindre un impact étant donné les ressources à sa disposition serait de passer par le développement des capacités, il lui faut alors simplement fournir une justification sous la forme d'une solide étude de viabilité.

20. Pour que le nouveau modèle d'activité donne les bénéfices attendus, les ressources de l'UNFPA – tant humaines que financières – doivent être déployées en conformité avec ce modèle. Concernant l'alignement des ressources financières, la question est traitée dans l'annexe sur les dispositions de financement, de sorte que la présente section est centrée sur les ressources humaines.

21. Par exemple, les pays relevant des cases colorées en rouge sont souvent ceux qui présentent l'environnement le plus complexe en matière de gestion. Ils auront besoin d'un personnel plus nombreux, notamment de dirigeants qui ont fait leurs preuves s'agissant de gérer des programmes compliqués dans des contextes difficiles. Inversement, dans les pays relevant des cases colorées en rose, l'activité sera centrée sur une implication en amont, ce qui exige ordinairement un personnel moins nombreux mais possédant l'aptitude particulière de savoir faire progresser le programme de la CIPD par des partenariats, des négociations, des communications, et autres savoir-faire associés au plaidoyer et au dialogue/aux conseils sur les politiques.

22. Afin d'examiner les changements potentiels dans les ressources humaines, les compléments idéaux à apporter au personnel dans chaque contexte national ont été déterminés et un modèle a été construit pour quantifier les implications des changements proposés; ce modèle a montré que l'UNFPA est à même sur le plan financier de réaligner son personnel de manière à soutenir le modèle d'affaires. L'alignement du personnel de manière à mieux répondre aux demandes que les pays adressent à l'UNFPA améliorera l'efficacité de la

programmation et placera l'UNFPA en meilleure position pour promouvoir le programme de la CIPD et rattraper le retard dans la réalisation de l'OMD 5.

23. Quelques aspects du changement prévu méritent une mention spéciale. Premièrement, cette approche permettra à l'UNFPA de maintenir une large présence dans les pays malgré son budget limité. Les changements apportés au modèle d'activité n'altéreront pas ce fait et il n'est pas prévu que la présence dans les pays se modifiera sensiblement au cours de la période 2014-2017. Deuxièmement, cette approche modifiera le nombre de représentants internationaux que l'UNFPA maintient dans les bureaux de pays. Actuellement, plus de 30 pays ont un bureau de pays de l'UNFPA mais sans avoir aussi un représentant de l'UNFPA qui y réside (non compris dans ce nombre les nations et petits États insulaires des programmes multinationaux pour le Pacifique et les Caraïbes). Dans ces pays, l'UNFPA loue les services de nationaux de talent qui savent comment avancer le programme de la CIPD avec le soutien de représentants de l'UNFPA basés dans d'autres pays. Ce modèle a montré qu'il peut donner de bons résultats et sera donc élargi, en particulier dans les pays relevant des cases colorées en rose, où l'accent porte sur le plaidoyer et les dialogues/les conseils sur les politiques. Le rôle des bureaux régionaux sera également accru dans ces pays, comme on le verra en plus grand détail ci-après.

24. Cette transformation n'aura pas lieu du jour au lendemain. Bien plutôt, le réajustement interviendra par étapes au cours des deux premières années du Plan stratégique, de nouveaux descriptifs de programme de pays reflétant ces stratégies de programmation dès le départ et les programmes de pays existants étant progressivement réajustés, de sorte que le réajustement sera complet dans tous les pays au début de 2016.

25. Les changements décrits ci-dessus porteront sur la plupart des problèmes déjà identifiés dans la présente annexe, avec une exception notable qui exige une approche distincte: la programmation humanitaire.

26. L'UNFPA a pris ces dernières années un certain nombre de mesures pour renforcer sa programmation humanitaire, notamment en lançant une deuxième génération de sa Stratégie d'intervention humanitaire mettant en œuvre des outils comme les "procédures opérationnelles permanentes" et les "procédures rapides", et en renforçant la capacité interne de l'UNFPA en matière de programmation humanitaire, par exemple avec la création de postes spécifiques dans les bureaux régionaux et l'ouverture d'un fichier pour les interventions rapides. Au cours de la période 2014-2017, un certain nombre de nouvelles améliorations seront mises en œuvre afin de répondre à des aspects clés de la programmation humanitaire de l'UNFPA, sur le plan tant de son implication externe que de l'appel aux ressources internes et de la gestion.

27. S'agissant de l'implication externe, bien que la deuxième génération de la Stratégie fasse ressortir l'importance de la planification préalable, celle-ci n'est pas encore devenue un souci majeur de l'UNFPA. Pour placer la planification préalable au cœur des activités de l'UNFPA –en harmonie avec l'accent mis sur la planification préalable dans le programme de transformation du Comité permanent interorganisations et le QCPR –, l'UNFPA agira de concert avec les autorités nationales dans un certain nombre de pays à risque élevé pour garantir que les besoins des femmes, des adolescents et des jeunes en matière de santé sexuelle et procréative et de droit de la procréation soient correctement satisfaits dans la planification préalable et les plans d'urgence. Un facteur essentiel à cette fin consistera à utiliser l'avantage comparatif de l'UNFPA dans l'analyse des données de manière à garantir que la planification soit faite sur la base des données mises à jour et ventilées, ce qui permet

d'identifier les zones et les populations vulnérables avant les crises. Cette activité prêtera un appui important à la réduction des risques de catastrophe, comme l'a demandé le document final de Rio+20.

28. Un deuxième changement dans la manière dont l'UNFPA s'implique à l'extérieur a également trait à la planification préalable: l'UNFPA édifiera des partenariats plus solides avec les institutions des Nations Unies et les parties concernées locales qui sont en mesure d'assurer la prestation d'une aide critique pour préserver la santé et la dignité des femmes en cas de crise. Des organisations comme l'UNICEF et le Programme alimentaire mondial possèdent une expérience en matière de gestion de la chaîne logistique à laquelle il n'a pas encore été fait appel; mais au cas où l'UNFPA aurait besoin d'évacuer un pays où un ou plusieurs partenaires pourraient rester et opérer, il est essentiel que l'UNFPA ait déjà édifié les partenariats voulus pour garantir que ces autres organisations assurent la continuité des services.

29. L'UNFPA est aussi en train de réexaminer son rôle dans le système de coordination du secteur humanitaire par groupe sectoriel. Depuis 2005, l'UNFPA et l'UNICEF ont codirigé le Service de la responsabilité en matière de violence sexiste. Après consultation avec l'UNICEF et d'autres partenaires, l'UNFPA renforce actuellement son rôle de chef de file.

30. Sur le plan interne, l'UNFPA prend un certain nombre de mesures pour améliorer sa capacité de programmation humanitaire. Les ressources financières sont actuellement l'un des goulets d'étranglement, car le Fonds d'urgence pour la programmation financière est très limité, avec 3 millions de dollars par an. Ce point sera examiné dans l'Annexe 4 sur les dispositions de financement.

31. Dans le cadre du processus de régionalisation engagé en 2008, il était prévu que l'appui direct à la programmation humanitaire passerait du Siège aux bureaux régionaux. La deuxième génération de la Stratégie d'intervention humanitaire renforce cette intention avec son insistance sur la transversalisation. Mais les bureaux régionaux n'ont pas le personnel nécessaire à cet égard, de sorte que leur appui est loin d'être satisfaisant jusqu'ici. De nouveaux postes pour l'appui à la programmation humanitaire au niveau régional ont été inscrits dans le budget intégré 2014-2017.

32. Un autre changement important dans l'approche de l'UNFPA a trait à la distinction entre programmation humanitaire et programmation du développement. C'est souvent une fausse dichotomie, et il faut que l'UNFPA devienne plus souple dans son utilisation des ressources affectées aux programmes pour répondre aux besoins qu'il rencontre. Par exemple, les pays qui affrontent une crise humanitaire prolongée peuvent être incapables de dépenser les ressources prévues pour le "développement" en raison de l'environnement opérationnel, mais ils se sont néanmoins montrés lents à affecter ces ressources aux activités humanitaires. Une moindre rigidité dans la distinction entre ces deux programmations permettra à l'UNFPA d'opérer plus efficacement, surtout dans les situations humanitaires de longue durée.

33. Enfin, pour garantir une transversalisation optimale de l'activité humanitaire, un module interne relatif aux problèmes humanitaires est en cours de création. L'UNFPA a utilisé des modules internes pour garantir que son appui soit correctement aligné dans deux secteurs clés – santé procréative des femmes; adolescents et jeunes – et les enseignements tirés de ces modules seront appliqués à la création d'un autre module concernant la programmation humanitaire.

34. Dans leur ensemble, ces initiatives renforceront la programmation humanitaire de l'UNFPA et, du même coup, sa contribution générale au programme de sécurité humaine.

B. L'agent

35. Les réponses aux problèmes identifiés ci-dessus sous la rubrique "agent" se répartissent en deux catégories principales: améliorations apportées au processus de régionalisation, et renforcement des partenariats.

36. Comme on l'a noté ci-dessus, la régionalisation est loin d'être achevée. La mesure la plus récente en la matière – création d'un deuxième bureau régional pour l'Afrique à Dakar (Sénégal) – est littéralement encore en cours de réalisation. Un examen du processus jusqu'ici a été entrepris et on en trouvera ci-après les trois principales conclusions:

- La régionalisation ne donne pas son plein potentiel, en raison de quatre principaux problèmes, qui concernent les rôles et responsabilités, la supervision et l'assurance qualité, les ressources humaines, et l'implication avec les entités régionales.
- Les changements à venir dans le modèle d'affaires au niveau des pays nécessiteront des changements dans le fonctionnement des bureaux régionaux; et
- Le but de la régionalisation n'a pas toujours été clair à travers l'ensemble de l'UNFPA, et sa mise en place depuis le début du processus en 2008 ne s'est pas accompagnée d'un système de communications suffisant pour en suivre de près le progrès.

37. Pour résoudre ces problèmes, un certain nombre de mesures seront prises. L'une des plus critiques consiste à revoir les rôles et responsabilités des bureaux régionaux et à clarifier la division du travail avec le Siège. En gros, les bureaux de pays seront responsables d'exécuter les programmes, les bureaux régionaux de fournir un appui et une assurance qualité aux bureaux de pays (notamment en facilitant la coopération Sud-Sud) et de s'impliquer avec les entités régionales, et le Siège sera responsable de fournir des orientations normatives (notamment des outils, directives et normes), de garantir une assurance qualité dans les secteurs critiques (par exemple concernant la régionalisation) et de s'impliquer dans un plaidoyer mondial et dans un dialogue intergouvernemental sur les politiques.

38. Un aspect important de ce dialogue a trait au caractère évolutif de l'appui demandé par un certain nombre de pays où l'UNFPA est présent, en particulier par les pays à revenu intermédiaire. Beaucoup de ces pays attendent maintenant de l'UNFPA qu'il leur apporte des services d'experts éminents capables de s'engager dans des débats techniques de haut niveau avec les experts locaux sur des questions tout à fait spécifiques d'intérêt particulier pour ces pays. L'ancien modèle de fonctionnaire de l'UNFPA – que ce soit au Siège ou dans les bureaux régionaux – dispensant directement cet appui n'est plus concevable, car les pays présentent des demandes si spécialisées qu'il n'est possible d'y répondre qu'en introduisant des experts de compétence exceptionnelle dans la question à l'examen. Cela exige de l'UNFPA qu'il cesse de dispenser directement un appui pour jouer davantage le rôle de courtier, ce qui implique souvent d'établir des liens au niveau régional avec les universités, les groupes de réflexion et d'autres partenaires de la société civile. Cette évolution supposera un changement des mentalités aussi bien que certains ajustements dans les aptitudes du personnel de l'UNFPA.

39. Un autre pas capital vers le renforcement de la régionalisation consistera à améliorer la fonction "assurance qualité" des bureaux régionaux. L'introduction d'un "comité chargé de

l'examen des programmes" au Siège pour passer en revue les descriptifs de programme de pays avant qu'ils ne soient présentés au Conseil d'administration a sensiblement amélioré la qualité de ces descriptifs, et ce processus apporte d'importants enseignements qui peuvent inspirer la création de structures similaires au niveau régional. Au cours de la période 2014-2017, on se préoccupera notamment d'améliorer la qualité des plans d'action des programmes de pays.

40. Un troisième changement lié à la régionalisation portera sur le renforcement de la gestion des ressources humaines. Actuellement, les ressources affectées à cette fin sont insuffisantes au niveau régional, ce qui limite la capacité des bureaux régionaux de fournir une orientation stratégique ou une supervision aux bureaux de pays dans le domaine des ressources humaines. L'UNFPA a un taux de vacance qui retentit sur la capacité de prestation de services, et le renforcement de la gestion des ressources humaines au niveau régional sera à cet égard un pas important dans la bonne direction.

41. La quatrième raison essentielle du fait que la régionalisation n'a pas donné son plein potentiel vient de ce que le monde dans lequel opère l'UNFPA est en constante évolution, et il doit s'adapter notamment à la montée des groupements régionaux. L'UNFPA a eu de notables succès dans sa collaboration avec des entités régionales (par exemple, avec l'Union africaine au sujet de la CARMMA), mais jusqu'ici l'activité de l'UNFPA auprès des entités régionales a été trop souvent menée au coup par coup. Un mode d'implication plus stratégique avec les organes régionaux sera au centre de son attention durant la période 2014-2017.

42. Les changements intervenus dans le modèle d'affaires de l'UNFPA au niveau national nécessiteront de nouvelles approches au niveau régional. Par exemple, si le personnel est renforcé dans les pays relevant des cases colorées en rouge, ceux-ci seront plus autonomes et auront donc probablement moins besoin des bureaux régionaux. Inversement, les pays relevant des cases colorées en rose – dont beaucoup sont de plus en plus des pays avancés à revenu intermédiaire (tranche supérieure) – bénéficieront de l'implication accrue des bureaux régionaux, qui peuvent se faire les courtiers du type d'expertise hautement spécialisée que ces pays recherchent et faciliter la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire. Cela signifie que les bureaux régionaux ne verront pas leur rôle tout tracé à l'avance, car ils doivent savoir répondre à la situation et aux besoins des pays de leur région.

43. Le deuxième point important concerne les partenariats. Ceux-ci sont essentiels à l'activité de l'UNFPA, mais parfois les efforts zélés de l'UNFPA pour faire progresser le programme de la CIPD ont conduit d'autres institutions à avoir le sentiment qu'il s'y accroche trop étroitement, de sorte qu'elles ne se l'approprient pas pleinement. L'UNFPA doit susciter un plus large intérêt externe au programme de la CIPD en s'en détachant lui-même et en aidant d'autres organisations à internaliser les aspects du programme de la CIPD pertinents pour elles-mêmes et à s'y attacher pleinement, au lieu de les laisser de côté en tant que problèmes que seul traite l'UNFPA.

44. Pour parvenir à ce résultat, il faudra adopter une approche plus stratégique des partenariats que ce n'est actuellement le cas. La combinaison des vastes changements géopolitiques et socioéconomiques dans le monde et de l'abondance des nouvelles données que produira l'examen du programme de la CIPD en 2014 crée un moment idéal pour que l'UNFPA recule d'un pas et repense son approche des partenariats, et aussi pour qu'il élabore une stratégie des partenariats applicable à l'UNFPA dans son ensemble.

45. Des approches similaires sont nécessaires aux niveaux tant régional que national, où des plans de partenariat peuvent aider l'UNFPA à réfléchir dans un esprit plus stratégique à la manière de se détacher du programme de la CIPD et deconsolider ainsi ses avantages dans la

collaboration avec d'autres institutions. Si la collaboration avec des partenaires traditionnels venant des gouvernements, de la société civile et d'autres institutions des Nations Unies tiendra une place éminente dans les plans de partenariat, l'introduction de ces plans aidera aussi les bureaux de pays et les bureaux régionaux à mieux s'impliquer avec une nouvelle série de parties concernées, comme les nouveaux groupes géopolitiques et le secteur privé. Plusieurs initiatives ont commencé avec le secteur privé et s'avèrent prometteuses, par exemple une collaboration avec Intel sur l'éducation à la profession de sage-femme. L'UNFPA élargira les activités qui donnent des résultats et renforcera la culture d'implication avec le secteur privé, de manière à considérer celui-ci comme une source de nouvelles idées et approches qui peuvent faire progresser le programme de la CIPD plutôt que seulement comme une source de financement.

46. Un autre aspect important du travail sur les partenariats a trait au système de développement de l'ONU au sens le plus large. L'UNFPA soutient activement Unis dans l'action, et élargira ses efforts de programmation conjointe, aussi bien que les efforts tendant à harmoniser les modes de fonctionnement et, de manière générale, à améliorer l'efficacité des opérations de l'ONU. La collaboration au développement des plans stratégiques du PNUD, de l'UNICEF, d'ONU-Femmes et du PAM facilitera les efforts au niveau des pays étant donné, par exemple, que des approches communes en matière de mesures des résultats et des indicateurs communs ont été convenues entre les organisations.

47. Pour rendre plus claire la division du travail avec les autres organisations du système des Nations Unies, les théories du changement figurant à l'Annexe 2 fournissent un complément d'information sur la collaboration avec les différentes organisations autour de secteurs clés de la programmation.

48. L'aspect final relatif aux partenariats est la collaboration avec les partenaires d'exécution. L'UNFPA a fait de grands pas s'agissant de réduire la fragmentation qui a caractérisé son action avec les partenaires d'exécution, et il continuera de le faire en insistant sur le renforcement de la capacité nationale au lieu de s'y substituer. Cela signifie que l'UNFPA mettra de nouveau l'accent sur l'exécution nationale en tant que modalité privilégiée.

IV. Conclusions

49. Les changements décrits dans la présente annexe sont importants et exigeront de faire preuve de concentration et de discipline pour les mener à bien. Tirant un enseignement de quelque chose qui aurait pu être mieux fait lors du lancement de la régionalisation, le processus d'introduction du nouveau modèle d'activité devra être suivi de près, de sorte que plusieurs indicateurs ont été inclus dans le cadre intégré de résultats à cette fin. Atteindre les cibles énoncées dans ce cadre comportera d'importants avantages pour l'efficacité et l'efficience d'ensemble de l'UNFPA, et par conséquent pour sa capacité d'améliorer la vie des femmes, des adolescents et des jeunes partout dans le monde.