

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 25 octobre 2002

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

Point 4 de l'ordre du
jour

Pour approbation

F

Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/2002/4-B

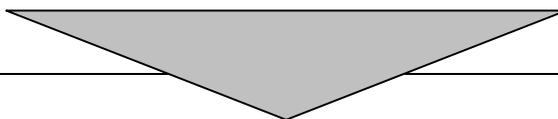
3 octobre 2002

ORIGINAL: ANGLAIS

EXAMEN DE L'HARMONISATION DES PROGRAMMES ET DES PROCESSUS DE PROGRAMMATION CONCERNANT LE CYCLE DES PROGRAMMES DU PAM

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

Note au Conseil d'administration



Le présent document est présenté au Conseil d'administration pour approbation.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur chargé du Département des opérations (OD):	M. J. Wickens	tél.: 066513-2758
---	---------------	-------------------

Chef, Bureau des activités de développement (ODA):	Mme P. Nelson	tél.: 066513-2336
---	---------------	-------------------

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Résumé

La réforme de la programmation du développement lancée par le Secrétaire général se concentre sur le bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement; l'harmonisation des cycles des programmes; et l'élaboration d'une terminologie, d'une structure des documents et des processus d'exécution des programmes qui soient communs à toutes les organisations. Les conseils d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ont adopté un processus commun de programmation basé sur le cycle commun des programmes convenu par ces organisations.

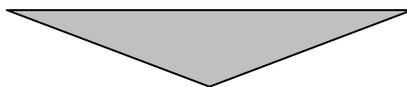
Dans le présent document, le Directeur exécutif recommande au Conseil d'administration du PAM d'approuver une procédure similaire de programmation par pays, comme suit:

- Conformément aux procédures proposées par le Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG), le Conseil d'administration examinera des schémas de programmes de pays; il ne discutera donc plus les schémas de stratégie de pays ni les documents de programmes de pays.
- Le Conseil d'administration modifie le calendrier de sa seconde session ordinaire et de sa session annuelle afin de l'harmoniser avec celui du PNUD, du FNUAP et de l'UNICEF. La seconde session ordinaire aura lieu la semaine qui suit la session annuelle afin de discuter les schémas de programme de pays.
- Lorsque la rédaction d'un bilan commun de pays ou d'un Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement est en cours ou achevée, le PAM décidera de présenter, en fonction de critères spécifiques, soit un programme de pays, soit un projet de développement.
- Des informations spécifiques au PAM sur le pays viendront s'ajouter au modèle commun de programme de pays; la longueur du document sera d'environ 15 pages, y compris la matrice des résultats et le plan budgétaire. La structure des projets de développement suivra, dans la mesure du possible, celle des programmes de pays.
- Le portefeuille des opérations d'urgence et des IPSR du PAM continuera d'être discuté à toutes les sessions ordinaires du Conseil d'administration, de même que les projets de développement.

Une telle procédure permettra de synchroniser le PAM avec les trois autres organisations du comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement et avec le processus de réforme du Secrétaire général.



Projet de décision



Ayant examiné le document et pris note des recommandations émises par le PAM pour harmoniser les procédures régissant ses programmes avec celles du PNUD, du FNUAP et de l'UNICEF, le Conseil d'administration prend note du projet de structure rédactionnelle des programmes de pays esquissé dans l'annexe au présent document et décide d'adopter la procédure d'approbation des programmes du PNUD/FNUAP, moyennant l'introduction des variantes spécifiques au PAM décrites au *paragraphe 14*, alinéas *a) à f)*, afin que le processus soit adapté au mieux aux activités du PAM.



INTRODUCTION

1. La recommandation formulée dans le présent document est conforme aux décisions et recommandations que le Conseil d'administration du PAM a adoptées au sujet de la gouvernance à sa troisième session ordinaire de 2000, lesquelles sont ainsi rédigées:
 - "a) Le Conseil devrait centrer son attention sur la stratégie, les politiques générales, la supervision, l'obligation redditionnelle et les processus décisionnels qui s'y rapportent (y compris ceux qui concernent l'affectation des ressources), en opérant sur la base de quatre cadres interdépendants ...;
 - g) Le Conseil est invité à examiner les principes de programmation relatifs aux programmes de pays et aux projets et opérations hors programmes, y compris ses propres processus décisionnels en matière de programmes et de projets (ce qui n'implique pas l'approbation du paragraphe 20)."
2. Le paragraphe 20 du Rapport du groupe de travail sur la gouvernance (WFP/EB.A/2000/4-D), bien que non adopté, mentionnait un certain nombre de questions de programmation qui n'ont pas encore été réglées. Tel est notamment le cas, par exemple, de la rationalisation et de la simplification des approches appliquées (aux programmes de pays et aux projets) et de l'étendue des pouvoirs délégués au Directeur exécutif.
3. En outre, le Conseil a évoqué plusieurs autres questions, y compris celles de la définition et de la portée des programmes de pays, des mesures qui pourraient être adoptées pour que le Conseil soit mieux informé des opérations d'urgence, et utilise efficacement le temps qui lui est imparti.
4. Le Conseil a discuté un document intitulé "Problèmes et options envisageables — Harmonisation des processus de programmation" lors d'une consultation informelle tenue à sa session annuelle de mai 2002 et a recommandé que le Secrétariat lui présente un document en septembre 2002 à l'occasion d'une réunion informelle, et le lui soumette ensuite pour approbation à sa troisième session ordinaire d'octobre 2002. Le Conseil a demandé que le document précise les questions spécifiques au PAM devant être prises en compte dans la simplification et l'harmonisation des processus de programmation.

CONTEXTE

5. Le PAM est membre du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG). Avec le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF, il assume la direction du processus de réforme demandé par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Au nombre des initiatives prises pour réformer la programmation du développement figurent l'harmonisation des cycles des programmes et le bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, auxquelles le PAM souscrit totalement.
6. Le 25 octobre 2001, le Conseil d'administration du PAM a déclaré:

"Réaffirmant son vif soutien à la coordination des activités de développement des Nations Unies et à l'harmonisation de la programmation, le Conseil d'administration du PAM a observé que le calendrier et les procédures d'approbation des programmes de pays étaient légèrement différents de ceux du PNUD et du FNUAP. Le Conseil du PAM est en train d'examiner les procédures de la gouvernance et les processus de



programmation. Une fois ce processus achevé, le Conseil du PAM sera en mesure de communiquer sa décision relative aux procédures d'approbation des programmes de pays spécifiques au Programme alimentaire mondial. Le Conseil se félicite aussi de la participation suivie et active du PAM aux débats du Groupe des Nations Unies pour le développement sur l'harmonisation de la programmation".

7. La question des procédures de programmation au niveau des pays a également été soulevée dans d'autres instances internationales, notamment au Conseil économique et social et au cours des discussions qui ont eu lieu à l'Assemblée générale sur l'examen triennal d'ensemble des activités opérationnelles de développement. Dans sa résolution 56/201, intitulée "Examen triennal des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies", l'Assemblée générale a pris note du rapport du Secrétaire général et s'est félicitée des efforts entrepris jusqu'alors pour améliorer le fonctionnement et l'impact des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. En outre, l'Assemblée a encouragé les organismes du système des Nations Unies à poursuivre ces efforts afin de continuer d'améliorer l'efficacité et d'accroître la pertinence des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies.
8. Lors des débats sur l'Examen triennal des activités opérationnelles de développement, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social ont souligné que la responsabilité première du développement d'un pays relevait de son gouvernement et ont reconnu qu'il était important que les pays aient la maîtrise des programmes mis en oeuvre chez eux. Dans sa résolution 56/201, l'Assemblée générale a engagé les organismes du système des Nations Unies à renforcer leur coordination et leur collaboration et à simplifier les règlements et procédures afin de réduire les coûts de transaction qui incombent aux gouvernements bénéficiaires.
9. Par ailleurs, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général, après avoir consulté les fonds, programmes et institutions spécialisées du système des Nations Unies, de soumettre au Conseil économique et social, à sa session de fond de 2002, un rapport intérimaire proposant un processus de gestion approprié qui contiendrait des directives, des objectifs, des jalons et un calendrier clairs pour la mise en oeuvre de la résolution. À la session de juillet 2002, le Secrétaire général a rendu compte des mesures prises par le système des Nations Unies pour analyser les possibilités de simplification et d'harmonisation des processus de préparation et d'approbation des programmes, notamment la possibilité d'établir des liens entre le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et les programmes de pays des différents organismes, la terminologie et la structure des documents, et la mise en oeuvre des programmes. Le bilan commun de pays et le Plan-cadre doivent servir de cadre commun de planification, ce qui aura un effet de "remplacement" ou de "simplification" sur les procédures requises pour la programmation individuelle par pays des fonds et des programmes.
10. Le Conseil d'administration du PNUD/FNUAP a décidé d'adopter un processus de programmation commun basé sur le cadre commun de planification existant. Les schémas de pays du PNUD et du FNUAP seront élaborés par les gouvernements nationaux en consultation avec tous les partenaires concernés. Le processus de programmation de l'UNICEF requérant un calendrier et une documentation particulière, cet organisme a jusqu'à présent eu des difficultés à remplacer complètement son analyse de la situation des enfants par pays (note de pays). L'UNICEF s'est toutefois adapté à ce processus, comme indiqué au paragraphe 13 ci-dessous.



11. Le PAM continue de participer, dans les groupes de travail à New York, à l'examen des possibilités d'harmonisation et de simplification des procédures concernant les programmes, et notamment à la préparation d'un projet de cadre commun de base pour les documents présentant les programmes de pays (voir annexe), ainsi qu'aux discussions sur la révision des directives concernant les bilans communs de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

QUESTION APPELANT UNE DECISION

12. Le Conseil d'administration du PAM a été invité par les Conseils d'administration du PNUD/FNUAP et de l'UNICEF à modifier la méthode d'approbation des programmes de pays. Le processus d'approbation choisi par le PNUD et le FNUAP est le suivant:
 - a) préparation du bilan commun de pays, suivi de la préparation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement;
 - b) préparation d'un projet de schéma de pays de six pages, le document sur le Plan-cadre des Nations Unies pouvant être consulté dans la langue originale sur le site web de l'organisation;
 - c) présentation d'un projet de schéma de pays, pour discussion, à la session annuelle du Conseil d'administration en juin;
 - d) observations du Conseil d'administration transmises aux bureaux de pays par le siège de l'organisation; le Secrétariat prépare les programmes de pays qui sont affichés sur le site web de l'organisation en octobre de la dernière année du programme en cours;
 - e) approbation des programmes de pays à la session de janvier du Conseil, selon une procédure d'approbation tacite, sans présentation par le Secrétariat ni discussion par le Conseil, à moins que cinq membres au moins n'aient informé par écrit le Secrétariat avant la session de leur souhait de discuter d'un programme de pays particulier à la session.
13. L'UNICEF a adopté une procédure semblable, avec quelques variantes mineures: le Fonds prépare des notes de pays pour discussion, puis des notes de pays révisées accompagnées d'une matrice des résultats et d'éventuelles réaffectations effectuées dans le cadre du budget-programme global approuvé, qui sont soumises à une procédure d'approbation tacite conforme à l'alinéa e) ci-dessus.
14. Le Directeur exécutif recommande au Conseil d'administration d'approuver l'adoption d'une procédure similaire à celle adoptée par le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF pour l'approbation des programmes, telle que définie au paragraphe 12, alinéas a) à e), avec les changements mineurs, spécifiques au PAM, proposés ci-dessous:
 - a) Le Conseil d'administration modifie le calendrier de sa deuxième session ordinaire et de sa session annuelle, afin de l'harmoniser avec celui du PNUD, du FNUAP et de l'UNICEF. (Le Secrétariat étudie actuellement les possibilités de modifier le calendrier des réunions du Conseil en consultation avec les autres organisations ayant leur siège à Rome).
 - b) Les schémas de stratégie de pays sont présentés à la deuxième session ordinaire du Conseil plutôt qu'à sa session annuelle.
 - c) La deuxième session ordinaire du Conseil d'administration se tient en juin, immédiatement après la session annuelle.



- d) Le PAM, même lorsque la rédaction du bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement est en cours ou achevée, peut décider de présenter soit un programme de pays, soit un projet de développement, en fonction de critères déjà existants comme le volume de produits alimentaires et un certain nombre de thèmes à traiter.
 - e) L'information sur le pays spécifique au PAM serait ajoutée au modèle commun de programme de pays actuellement en cours de préparation par un groupe de travail conjoint PNUD/FNUAP/UNICEF/PAM. L'information spécifique au PAM comprendrait une référence contextuelle aux liens secours-développement. La longueur du document serait d'environ 15 pages, y compris la matrice des résultats et le plan budgétaire. Pour que la présentation de l'information soit le plus cohérente possible, la structure des projets de développement suivra celle des programmes de pays.
 - f) Le portefeuille des opérations d'urgence et des IPSR du PAM continue d'être discuté à toutes les sessions ordinaires du Conseil d'administration.
15. Les *avantages* que présenterait pour le PAM l'adoption d'un tel processus d'approbation des programmes de pays seraient les suivants:
- a) Le PAM serait synchronisé avec les autres organismes du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement, ce qui va dans le sens du processus de réforme préconisé par le Secrétaire général; il utiliserait le bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, qui constituent le cadre commun de planification.
 - b) Le Conseil d'administration consacrerait moins de temps aux débats sur les programmes de pays.
 - c) Les coûts de transaction se trouveraient réduits pour les gouvernements nationaux et les autres partenaires du développement.
 - d) L'utilisation du bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour le développement comme cadre commun de programmation pourrait permettre au PAM et à ses partenaires du développement de mener plus facilement une programmation en commun ou en collaboration.
 - e) L'harmonisation avec les autres fonds et programmes permettrait au PAM de faire davantage entendre sa voix lors de la préparation des modèles communs et des procédures de programmation.



ANNEXE¹: RÉSUMÉ DES ÉLÉMENTS COMPOSANT LES PROGRAMMES DE PAYS DU PAM, COMPARAISON AVEC CEUX DU PNUD/FNUAP ET STRUCTURE PROPOSÉE

Structure actuelle des programmes de pays du PAM (longueur maximum: 7 500 mots, à l'exclusion des annexes)	Structure actuelle des programmes du PNUD/FNUAP (longueur maximum: sept pages, dont cinq pages de texte et deux pages pour le cadre des résultats)	Structure proposée (15 pages, annexes comprises)
Résumé (longueur maximum: 500 mots)	<i>Pas de résumé</i>	Résumé (une page)
<p>1. Orientation stratégique du programme de pays du PAM</p> <p>Cette section présente les buts et objectifs du programme de pays; elle fait référence au schéma de stratégie de pays (SSP), passe en revue le ciblage géographique et des bénéficiaires, la pertinence des engagements pris par le PAM à l'occasion de conférences ou de sommets importants, la stratégie de retrait et les mesures que le gouvernement prend ou prendra pour assumer davantage de responsabilités dans le cadre du programme.</p>	<p>1. Analyse de la situation</p> <p>Cette section comprend une analyse succincte des questions de développement concernant directement les activités et le mandat de l'organisation, indique les progrès réalisés pour atteindre les objectifs des conférences internationales intéressant le PNUD (FNUAP) (Sommet mondial sur le développement durable et Déclaration du Sommet du Millénaire); elle fait référence aux parties du bilan commun de pays/ Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement les plus pertinents et aux objectifs de développement pour le Millénaire, et présente un bilan des politiques de développement et leurs tendances..</p>	<p>1. Analyse de la situation (trois pages)</p> <p>Cette section comprendra: une analyse de l'insécurité alimentaire au niveau national (en tenant compte des crises d'urgence et des situations de redressement/réhabilitation) avec identification des populations nécessiteuses et mise en relief des disparités régionales et provinciales; une analyse de la disponibilité alimentaire (et de la possibilité d'une augmentation de la production) et de l'accès (physique et économique) à la nourriture basée sur l'Analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV); une liste des problèmes concernant la sécurité alimentaire et la faim tels que répertoriés dans le bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et liés aux Objectifs de développement pour le Millénaire; un résumé des politiques nationales de sécurité alimentaire et d'aide alimentaire et des stratégies de lutte contre la pauvreté; et les points essentiels des politiques correspondant aux cinq grandes priorités du PAM visant à favoriser le développement.</p>



¹ Les directives révisées du PAM sur les étapes de la préparation et la structure rédactionnelle à suivre pour les programmes de pays et les projets de développement seront incluses dans le Manuel de conception des programmes affiché sur le site intranet du PAM. Ce Manuel donnera des instructions détaillées et des explications pour toutes les sections.



	<p>2. Coopération passée et enseignements</p> <p>Cette section donne un rapide aperçu des principaux résultats obtenus par le programme antérieur, décrit les enseignements tirés, les stratégies de coopération appliquées ainsi que les enseignements pouvant s'appliquer aux futurs programmes de pays.</p>	<p>2. Coopération passée et enseignements (deux pages)</p> <p>Cette section inclura: une évaluation des résultats obtenus par le PAM couvrant toutes les catégories d'activités, au cours des cinq années précédentes; une analyse de l'efficacité du ciblage de l'aide alimentaire, couvrant les réalisations, le rapport coût-efficacité ainsi que les points forts et les faiblesses de la planification et de l'exécution; et une évaluation des résultats et des enseignements tirés pouvant être appliqués aux programmes futurs.</p>
<p>2. Programme des activités dans le pays</p> <p>Dans cette section, le programme de développement est présenté dans son contexte opérationnel, comprenant l'ensemble des activités du PAM dans le pays ainsi qu'un panorama de toutes les activités fondamentales et complémentaires, indiquant le nombre de bénéficiaires ainsi que la valeur et les quantités de produits nécessaires. Cette section décrit également dans le détail chacune des activités fondamentales du programme de pays, ses effets et ses résultats escomptés, les activités d'appui, les hypothèses et les risques; elle indique le nombre de bénéficiaires, l'estimation des coûts, ainsi que les partenariats envisagés.</p>	<p>3. Programme proposé</p> <p>Cette section indique comment le programme proposé contribue aux objectifs du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Elle couvre les approches stratégiques (tant du point de vue technique que de celui de la programmation) envisagées pour répondre aux problèmes de développement ou aux problèmes de relèvement/reconstruction après les conflits; elle précise également les effets et les résultats escomptés du programme de pays, les stratégies de coordination et d'exécution et la stratégie de partenariat; elle décrit aussi le créneau occupé par l'organisation pour répondre au défi auquel est confronté le pays en matière de développement.</p>	<p>3. Programme proposé (trois pages)</p> <p>Cette section comprend l'orientation stratégique du programme de pays, mettant en exergue le rôle joué par le PAM pour faire face au problème de l'insécurité alimentaire (liens avec l'analyse de la situation), les questions concernant le redressement/la reconstruction après les conflits, les principales interventions du programme (activités), les groupes ciblés et la couverture géographique, les résultats escomptés ainsi que les effets des activités (ceux-ci correspondent à ceux identifiés dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement). Elle couvre également les principales hypothèses et risques ainsi que les stratégies d'exécution, les mécanismes de coordination et la stratégie de partenariat (avec d'autres organismes des Nations Unies, notamment la FAO et le FIDA à Rome). Elle présente une stratégie de retrait insistant sur l'appropriation des activités par la population pour garantir la durabilité des interventions.</p>



<p>3. Gestion du programme</p> <p>Cette section décrit les mécanismes prévus pour l'examen des activités du programme de pays, pour l'exécution du programme, la stratégie de retrait et la durabilité des opérations, l'établissement des rapports ainsi que les systèmes de suivi et d'évaluation du programme de pays .</p>	<p>4. Gestion du programme, suivi et évaluation</p> <p>Cette section décrit brièvement les principaux indicateurs de résultats/buts et d'effets qui doivent être suivis pendant la durée du programme, tel qu'identifiés dans le Cadre des résultats ainsi que la stratégie de gestion proposée concernant l'exécution, la mobilisation des ressources, les changements proposés dans la structure du bureau de pays et la dotation en effectifs et la matrice des ressources financières.</p>	<p>4. Gestion du programme, suivi et évaluation (deux pages)</p> <p>Cette section décrit brièvement le processus de gestion du programme, notamment l'examen préalable des activités, la logistique, le processus d'examen et d'approbation des activités du programme de pays, le plan de travail annuel et l'allocation des ressources. Il comprendra également une description des rapports nécessaires et indiquera leur fréquence, précisera les mécanismes de suivi institutionnels, les dispositifs d'évaluation, la stratégie de mobilisation des ressources, et la capacité d'exécution du programme de pays (structure et dotation en personnel).</p>
<p>Annexes—Résumé du SSP, cadre logique, récapitulatif du budget, carte, liste des abréviations.</p>	<p>Annexe—Cadre des résultats et des ressources</p>	<p>Annexes (quatre pages)</p> <p>Cette section comprendra le cadre logique (deux pages), le récapitulatif du budget (une page; nombre de bénéficiaires par activité, enveloppe alimentaire et coûts en dollars des États-Unis) et la carte du pays (une page).</p>