



**Assemblée générale**

Distr.  
GÉNÉRALE

A/48/940  
25 mai 1994  
FRANÇAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-huitième session  
Point 56 de l'ordre du jour

RESTRUCTURATION ET REVITALISATION DE L'ORGANISATION DES  
NATIONS UNIES DANS LES DOMAINES ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET  
DANS LES DOMAINES CONNEXES

Financement des activités opérationnelles de développement  
exécutées par les organismes des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION . . . . .	1 - 16	4
II. ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES : SITUATION ACTUELLE ET ENJEUX FUTURS . . . . .	17 - 27	8
A. Principales caractéristiques des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies . . . . .	17 - 18	8
B. Contexte historique actuel et nouveaux enjeux . .	19 - 21	8
C. Passage progressif de la phase des secours à celle du développement . . . . .	22 - 23	9
D. Mise en application des accords mondiaux . . . . .	24 - 25	9
E. Questions intersectorielles et techniques transformatrices . . . . .	26 - 27	10
III. MÉCANISMES DE FINANCEMENT : VUE D'ENSEMBLE, PROBLÈMES ET OPTIONS . . . . .	28 - 62	10
A. Vue d'ensemble . . . . .	28 - 32	10

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragrap</u> hes	<u>Page</u>
B. Principaux mécanismes de financement . . . . .	33 - 52	11
1. Annonces de contributions volontaires . . . . .	37 - 38	12
2. Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement . . . . .	39 - 40	13
3. Contributions statutaires . . . . .	41 - 44	13
4. Système de reconstitution des ressources . . . . .	45 - 48	14
5. Annonces de contributions négociées . . . . .	49 - 51	15
6. Mécanismes mixtes de financement . . . . .	52	16
C. Analyse comparative de certains aspects des mécanismes de financement . . . . .	53 - 62	16
IV. CONCLUSIONS . . . . .	63 - 65	18

Annexes

I. Profil des quatre grands organismes de développement des Nations Unies . . . . .	21
II. Fonds et programmes des Nations Unies visés par la Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement . . . . .	54
III. Études de cas sur les mécanismes de reconstitution des ressources . . . . .	55

Tableaux

1. Programme des Nations Unies pour le développement : part des pays donateurs membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE dans les ressources de base du PNUD, par rapport à leur contribution à l'ONU, 1993 . . . . .	26
2. Contributions volontaires au PNUD et aux programmes administrés par le PNUD (ressources de base et autres ressources) : 1972-1993 . . . . .	27
3. Contributions par habitant aux ressources de base du PNUD . . . . .	29
4. Contributions aux ressources de base du PNUD par pays bénéficiaire (contribution au moins égale à 1 million de dollars des États-Unis en 1994) . . . . .	30

/...

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Page</u>
5. Contributions à l'UNICEF des principaux pays donateurs, par source, 1993 . . . . .	37
6. Liste des principaux donateurs à l'UNICEF de chaque catégorie par ordre d'importance : comités nationaux, organisations non gouvernementales, gouvernements et total, 1993 . . . . .	38
7. Comparaison entre la contribution effective des gouvernements membres du Comité d'aide au développement (CAD) et des autres principaux donateurs au revenu total de l'UNICEF et leur contribution calculée sur la base du barème des contributions au budget de l'ONU, 1993 . . . . .	40
8. Recettes de l'UNICEF au cours des 20 dernières années . . . . .	41
9. Comparaison de la part des contributions des principaux pays donateurs dans les ressources ordinaires du FNUAP et de leurs quotes-parts à l'ONU, 1993 . . . . .	45
10. Contributions volontaires au FNUAP (ressources de base et autres ressources), 1973-1993 . . . . .	46
11. Contributions par habitant aux ressources de base du FNUAP . . . . .	48

Figures

I. L'ADP en pourcentage du PNB, 1992 . . . . .	20
II. Contributions aux ressources de base du PNUD en valeur nominale et en valeur réelle . . . . .	28
III. Montant total des contributions à l'UNICEF, par habitant, et PNB par habitant des principaux donateurs . . . . .	39
IV. Montants nominal et réel des contributions au FNUAP . . . . .	47

/...

## I. INTRODUCTION

1. Alors que les États Membres recherchent des stratégies plus efficaces en vue d'accélérer le développement économique et social et d'aider les populations à réaliser leur aspiration à une vie meilleure, tout laisse de plus en plus à craindre que les ressources disponibles ne suffiront pas à mener à bien ces stratégies dans les pays en développement. Au cours des 20 dernières années, la part de l'aide publique au développement (APD) en pourcentage du produit national brut (PNB) des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a diminué, alors qu'elle avait légèrement augmenté entre 1975 et 1980, passant de 0,35 % à 0,38 %. Cette part a continué de diminuer pour atteindre son niveau actuel de 0,33 %, c'est-à-dire moins de la moitié de l'objectif de 0,70 % fixé par l'Assemblée générale en 1970. Si cet objectif était atteint par tous les États Membres, au lieu d'un si faible nombre d'entre eux, on disposerait annuellement de quelque 126 milliards de dollars, au lieu de 60, et un grand nombre des problèmes urgents qui font obstacle à l'amélioration des conditions de vie se prêteraient à des solutions beaucoup plus satisfaisantes (voir tableau 1).

2. Les organismes des Nations Unies ont également vu leur part diminuer au cours des 20 dernières années. Non seulement la part allouée aux institutions multilatérales sur le montant total de l'APD a-t-elle légèrement décliné dans le temps, passant de 32,2 % en moyenne pendant la période 1980-1983 à environ 29,5 % entre 1989 et 1992, mais celle des contributions versées par les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE aux organismes des Nations Unies (à l'exclusion des institutions issues des accords de Bretton Woods) est, elle aussi, tombée de 8,8 % en 1975 à 7,8 % en 1992.

3. En 1993, les apports de ressources destinées aux fonds et programmes de développement des Nations Unies se sont considérablement ralentis. Par ailleurs, il se pourrait que la nécessité de financer le nombre croissant de demandes d'aide d'urgence et d'interventions humanitaires ait contribué à réduire le montant des ressources allouées aux programmes de développement. Les fluctuations des taux de change intervenues en 1993 ont eu pour effet de réduire davantage encore les ressources consacrées aux activités de développement.

4. Manifestement, le montant des ressources affectées aux activités opérationnelles de développement des Nations Unies dépend des choix politiques des États Membres. Ces choix sont eux-mêmes déterminés par différents facteurs, à savoir la situation et les perspectives économiques générales d'un pays donné; le degré de mobilisation de l'opinion en faveur de la coopération internationale; la façon dont l'intérêt national est perçu; les nouvelles demandes d'assistance présentées sur la base des priorités qui se font jour dans tel domaine ou telle région; les pressions concurrentes exercées par les programmes bilatéraux, les organismes de prêt internationaux, les missions de maintien de la paix et les opérations d'assistance humanitaire; et, enfin, l'idée que les gouvernements se font de l'efficacité et de l'utilité des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies.

5. Collectivement, les États Membres sont cependant convenus, dans la résolution 48/162 de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 1993, que "dans le cadre de la réforme d'ensemble, les ressources destinées aux activités

/...

opérationnelles de développement doivent être fournies sur une base prévisible, continue et assurée et qu'il faudrait les accroître substantiellement en proportion des besoins croissants des pays en développement".

6. Dans la même résolution, l'Assemblée générale a conclu que tout nouveau système de financement devrait prévoir des mécanismes permettant à tous les pays participants de faire la preuve de leur responsabilité et de leur engagement à l'égard des programmes et des fonds. Ces mécanismes devraient distinguer entre, d'une part, les arrangements financiers touchant les pays développés et autres entités en mesure de contribuer et, d'autre part, la capacité de contributions volontaires des pays en développement.

7. Toujours dans la même résolution, l'Assemblée a prié le Secrétaire général d'examiner les modifications et améliorations que l'on pourrait apporter au système de financement actuel, y compris, notamment, des annonces de contributions négociées, portant sur plusieurs années, et de présenter en avril 1994 un rapport accompagné de ses recommandations. Ce rapport contiendrait, si possible, une évaluation de l'impact probable de chaque option sur le montant global du financement et sur le montant des contributions.

8. Le présent rapport, présenté comme suite à cette demande, comporte un exposé succinct du mode de financement des activités opérationnelles de développement des Nations Unies; on y recense les mécanismes actuels de financement des programmes et des fonds visés par la résolution 48/162 et on y donne des éléments d'information sur certaines des principales tendances relatives aux ressources qui leur sont affectées ainsi qu'un aperçu général de certains mécanismes utilisés par d'autres organisations multilatérales. Enfin, on y examine le fonctionnement des différents mécanismes, du point de vue notamment des avantages et inconvénients qu'ils comportent compte tenu des besoins et caractéristiques propres aux programmes et fonds visés par la résolution 48/162 et quelques conclusions générales y sont tirées sur la base des problèmes et options analysés dans le rapport.

#### Les enjeux du changement

9. Les États Membres considèrent depuis longtemps que les activités opérationnelles de développement des organismes du système des Nations Unies, y compris leur financement, constituent une partie intégrante et essentielle des activités de l'Organisation dans les domaines économique et social. Les moyens d'en améliorer la qualité et l'impact et d'asseoir les apports de ressources sur une base stable et sûre continuent toutefois de susciter des préoccupations. Dès 1977, l'Assemblée générale, dans sa résolution 32/197, en date du 20 décembre 1977, avait préconisé un accroissement réel des apports de ressources disponibles pour ces activités sur une base prévisible, continue et sûre. Elle avait également estimé qu'il devrait y avoir annuellement une seule conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions destinée à toutes les activités opérationnelles pour le développement. Le fait que 15 ans plus tard, l'Assemblée ait dû de nouveau utiliser les mêmes termes à propos du financement des activités opérationnelles montre bien que les causes profondes du problème demeurent.

/...

10. La nécessité d'accroître sensiblement le niveau de financement doit être examinée dans le cadre de processus général de restructuration et de revitalisation de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes. À cet égard, les résolutions 44/211, du 22 décembre 1989, et 47/199, du 22 décembre 1992, de l'Assemblée générale sont particulièrement importantes car elles marquent le début d'un processus de réformes profondes dans la mise en oeuvre des activités opérationnelles de développement par les organismes des Nations Unies. L'adoption de la résolution 48/162 par l'Assemblée générale a permis de restructurer et de rationaliser la gestion des fonds et programmes des Nations Unies. Ainsi sommes-nous à présent en mesure de procéder à un examen approfondi du volume des ressources affectées à ces programmes et d'étudier les modalités et les moyens qu'il conviendrait d'adopter pour les placer sur une base plus stable, plus prévisible et plus sûre.

11. Dans la mesure où le volume des ressources affectées aux activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies dépend au premier chef de la volonté politique des États Membres, il est clair qu'aucun mécanisme de financement ne permettra à lui seul de déterminer le montant total des ressources qui pourront être mobilisées.

12. Aux termes du Préambule de la Charte des Nations Unies, les États Membres s'engagent à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples, et en application de l'Article 56, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55. À supposer la volonté ferme et résolue d'allouer les fonds voulus aux activités de développement des Nations Unies, il faudra adopter les arrangements financiers nécessaires pour renforcer la stabilité et la prévisibilité des apports de ressources et répartir équitablement les charges entre les États Membres.

13. Le système des Nations Unies possède des atouts et des avantages sans pareils en tant qu'instrument de coopération multilatérale pour le développement. Il est en effet exceptionnellement bien placé pour répondre aux besoins nombreux et variés des pays en développement car sa dimension universelle, sa structure démocratique et le réseau opérationnel dont il dispose dans le monde entier lui permettent d'agir de façon à satisfaire aussi bien les pays donateurs que les pays bénéficiaires de programmes. Qui plus est, il ne peut militer avec force pour la paix s'il ne mobilise pas également toutes les énergies en faveur du développement.

14. Certains de ces atouts, et quelques-uns des domaines d'activité où les organismes des Nations Unies présentent un avantage comparatif manifeste, sont exposés dans le présent rapport. S'agissant de la coopération en faveur du développement, bon nombre d'activités du système ont été couronnées de succès. Il y aurait peut-être avantage à mieux les mettre en relief. Les réalisations du processus de réforme au sein du système méritent également d'être mieux diffusées au niveau international. Il faudrait donner aux hommes et aux femmes du monde entier un aperçu plus complet ou plus éloquent des nombreuses réalisations économiques et sociales des organismes des Nations Unies auxquelles ils ont contribué grâce à leurs impôts. Il s'agit là d'un enjeu important pour le système des Nations Unies et ses fonds et programmes de développement. Qui

/...

plus est, les États Membres peuvent aider à mobiliser l'appui du public au rôle exercé par le système en faveur du développement grâce à leurs activités d'information. Ces dernières devraient à leur tour permettre de renforcer la volonté politique indispensable pour promouvoir plus avant le financement des activités de développement des organismes des Nations Unies.

15. Au moment où le monde doit faire face à de nouveaux problèmes et défis, le système des Nations Unies, par le biais de ses conférences mondiales et autres mécanismes de négociation, offre à la communauté internationale une tribune unique pour parvenir à un consensus sur les politiques et programmes qui permettront de relever ces défis. Pour ce faire, chaque pays dispose d'une voix égale. Dès lors qu'un consensus a été réalisé, il appartiendra à chacun d'entre eux et au même titre de mettre en oeuvre les politiques et programmes qui auront été arrêtés. Il n'existe pas d'autre mécanisme mondial qui permette aux pays de résoudre des problèmes communs sur une base aussi universelle de participation égale. Le système des Nations Unies a évoqué et abordé des questions d'importance essentielle pour la survie de la planète, comme celles relatives au développement en tant que moyen de créer les conditions propices à la paix et à la stabilité, aux besoins et aux droits des enfants, aux risques posés par la détérioration de l'environnement, ou aux incidences d'une croissance démographique mondiale incontrôlée, et a recherché des solutions susceptibles de recueillir l'appui de tous les pays. De plus, le système est doté du réseau mondial voulu pour suivre et coordonner l'application des mesures requises pour traduire un tel consensus dans la réalité, et aider les États Membres à y participer.

16. Depuis plusieurs décennies, les organismes des Nations Unies mettent en oeuvre avec succès toute une série d'activités opérationnelles afin d'atténuer la pauvreté dans les zones rurales et urbaines en apportant secours et espoir aux groupes les plus défavorisés, en exécutant des programmes dans le domaine de la vaccination des enfants, de la population et de l'environnement et en appelant à un consensus en faveur du développement humain. Ils consacrent tous leurs efforts à adapter les programmes et leurs mécanismes d'exécution aux nouveaux besoins et en améliorent notamment l'efficacité et la coordination en appliquant les dispositions de la résolution 47/199 de l'Assemblée générale. Ils doivent continuer à constituer une force importante pour le développement, au nom, tout particulièrement, des pauvres qui représentent la majorité de la population. Les objectifs étroitement liés que sont la paix, la sécurité, l'assistance humanitaire et le développement nécessitent pour leur réalisation le maintien de la participation pleine et entière des Nations Unies par le biais de son mécanisme opérationnel. Mais les organismes des Nations Unies ne pourront mener à bien ces tâches que si elles parviennent à mobiliser un puissant appui politique en faveur de ses activités de développement. De plus, les États Membres devront manifester cette volonté sous la forme d'un engagement concret.

II. ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE DÉVELOPPEMENT DU  
SYSTÈME DES NATIONS UNIES : SITUATION ACTUELLE  
ET ENJEUX FUTURS

A. Principales caractéristiques des activités opérationnelles  
de développement du système des Nations Unies

17. Par activités opérationnelles, on entend le plus souvent les activités qui sont entreprises en vue de maintenir ou d'améliorer le bien-être économique et social et qui se traduisent par un transfert, tangible ou intangible, de ressources aux pays ou régions en développement. À l'inverse des activités opérationnelles d'urgence qui consistent à apporter une aide immédiate, elles sont axées sur les objectifs de développement et visent à mobiliser et renforcer le potentiel et les capacités dont les pays disposent pour promouvoir leur propre progrès économique et social.

18. L'évolution des activités opérationnelles des organismes des Nations Unies est le résultat d'interventions particulières, effectuées dans un contexte donné pour répondre à des besoins urgents ou faire face aux principaux événements de la scène internationale. Il s'agit donc d'un système complexe, hétérogène et décentralisé, mais unique dans la mesure où il se caractérise essentiellement par sa dimension universelle et volontaire, des interventions sous forme de dons, sa neutralité et son caractère multilatéral, ainsi que par la capacité de répondre avec souplesse aux besoins des pays en développement, sur leur demande et dans le respect de leurs propres orientations et priorités.

B. Contexte historique actuel et nouveaux enjeux

19. Le contexte historique actuel, auquel l'Assemblée générale s'est référée dans sa résolution 48/162, constitue le nouveau cadre dans lequel les activités opérationnelles doivent s'inscrire, à savoir : la fin de la guerre froide, l'interdépendance croissante des nations, la mondialisation progressive de l'économie et les relations toujours plus étroites qui existent entre les questions économiques, sociales et apparentées. Il s'agit là d'un atout supplémentaire pour revitaliser les activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, de manière à asseoir sur des bases solides la coopération internationale pour le développement.

20. On est également de plus en plus conscient que le développement et la paix sont interdépendants, tout comme l'harmonie sociale et la stabilité des stratégies et que le développement humain durable pourrait bien être l'un des instruments préventifs les moins coûteux de la paix et la sécurité mondiales. À priori moins conflictuelle, la situation internationale se prête aujourd'hui davantage à un dialogue constructif et à une action concrète.

21. Les activités opérationnelles entreprises en faveur d'un développement durable et axé sur la personne humaine pourraient être de plus en plus fortement axées sur les programmes sociaux, les échanges, les investissements et la technologie. Il s'agit là de toute évidence d'un domaine où la diversification des activités et l'impartialité du système des Nations Unies pourraient offrir un avantage comparatif par rapport aux autres sources d'assistance et de financement. La coopération technique pourrait avoir pour nouvel objectif

/...

d'aider les pays à exécuter des activités "en aval", en appuyant notamment le renforcement des capacités dans des domaines comme la planification des stratégies de développement, l'élaboration des orientations, la privatisation, la coordination et l'efficacité de l'aide, la mobilisation des ressources extérieures, ainsi que l'accès aux marchés et les réformes connexes. Les organismes des Nations Unies, notamment, pourraient participer à de telles initiatives sans perdre de vue pour autant les problèmes sociaux et en axant clairement leur action sur les besoins des groupes vulnérables.

C. Passage progressif de la phase des secours à celle du développement

22. L'intégration des activités internationales associant les secours d'urgence, le relèvement, la reconstruction et le développement à long terme constitue un nouveau domaine qui doit bénéficier d'un appui opérationnel énergique du système des Nations Unies. Si l'action et l'aide internationales dans tous ces domaines sont, et continueront d'être, dictées par des dynamiques et des objectifs différents, il importe toutefois de faire en sorte que leurs effets se conjuguent et que toutes les étapes de ce processus s'inscrivent dans la perspective du développement.

23. L'aide d'urgence est certes essentielle, et elle bénéficie de l'appui d'une grande partie de l'opinion publique des pays donateurs, mais il ne faut pas perdre de vue qu'elle ne touche qu'un pourcentage relativement faible des personnes en détresse. Les populations vivant dans des conditions de pauvreté absolue ont autant besoin d'une aide d'urgence soutenue que les victimes des inondations ou de la famine. C'est en investissant dans la croissance à long terme et le développement humain durable que l'on parviendra à réduire le coût de la gestion de la crise, voire à l'éliminer.

D. Mise en application des accords mondiaux

24. Le système des Nations Unies contribue dans une large mesure à transformer les accords et les recommandations arrêtés lors de conférences mondiales en des actions spécifiques menées aux niveaux national, régional et international. Pour assurer le suivi de manifestations aussi importantes que la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), le Sommet mondial pour les enfants, les futures conférences sur la population et le développement, les femmes et les établissements humains et le Sommet mondial pour le développement social, ainsi que celui des conventions internationales portant, notamment, sur le changement climatique et la biodiversité, il faudra non seulement conseiller les États Membres mais aussi leur apporter une assistance technique leur permettant de mettre en place les capacités humaines, institutionnelles et technologiques voulues pour mener à bien de nouvelles activités.

25. Les États Membres devront redoubler d'efforts pour mobiliser les ressources nécessaires à la mise en oeuvre d'un grand nombre de ces nouveaux accords et stratégies. Il semblerait logique qu'une part substantielle de ces apports soit acheminée par le biais du système des Nations Unies. Une telle action concertée

/...

en matière de mobilisation des ressources devrait permettre d'accroître les fonds alloués aux activités de développement des Nations Unies dans une proportion suffisante pour mener à bien les nouvelles tâches.

#### E. Questions intersectorielles et techniques transformatrices

26. Par ailleurs, dans le contexte international actuel, les questions intersectorielles telles que l'emploi, la participation des femmes au développement, la technologie, la population et l'environnement, s'inscrivent de plus en plus souvent au premier rang des priorités définies dans les programmes d'action mondiaux et nationaux. Le système des Nations Unies occupe sans conteste une place de choix lui permettant d'aider à préciser et concrétiser ces liens d'interdépendance et exercer un rôle d'intermédiaire par le biais de ses activités opérationnelles.

27. Certaines de ces questions intersectorielles sont également particulièrement problématiques. Par exemple, l'accès aux techniques de pointe, appelées parfois techniques transformatrices, est d'une importance vitale pour bon nombre de pays en développement. Dans le monde entier, les procédés de production évoluent rapidement sous l'effet de techniques comme la micro-électronique et la biotechnologie; c'est ainsi que, pour accélérer leur croissance économique de façon soutenue et durable, les pays en développement devront pouvoir raisonnablement accéder à ces techniques et être en mesure de les utiliser. À cet égard, les organismes des Nations Unies jouent un rôle catalyseur en les aidant à renforcer leur capacité d'acquérir et d'assimiler de nouvelles techniques.

### III. MÉCANISMES DE FINANCEMENT : VUE D'ENSEMBLE, PROBLÈMES ET OPTIONS

#### A. Vue d'ensemble

28. Les quatre principaux fonds et programmes qui font l'objet de la présente analyse ont évolué dans le cadre de mandats et identités distincts qui les ont amenés à recourir à des méthodes de financement très diverses, comme on peut le constater dans les brèves descriptions qui figurent à l'annexe I au présent rapport. C'est ainsi que pour financer ses activités de coopération technique, auxquelles il consacre l'essentiel de ses efforts, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a dû s'appuyer de plus en plus ces dernières années sur des ressources autres que ses ressources de base : participation aux coûts de tierces parties, fonds versés par les pays bénéficiaires au titre de la participation aux coûts et fonds d'affectation spéciale. En 1993, la part des ressources du PNUD provenant de ses sources était de 32,6 % alors qu'en 1985, elle était de 14,2 %.

29. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a une méthode de financement qui lui est propre dans la mesure où il fait appel à un grand nombre de donateurs publics et privés et à divers instruments de mobilisation des ressources. Si la plupart de ses fonds proviennent des gouvernements, ils se répartissent en trois catégories : la masse commune des ressources, les fonds supplémentaires ordinaires et les fonds supplémentaires pour les opérations d'urgence. Un quart des ressources de l'UNICEF provient de sources privées.

/...

30. Les contributions versées au Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) comprennent aussi des ressources de base et autres ressources ainsi que des redevances versées par d'autres organismes de financement en contrepartie de services d'achat. Toutefois, la part des fonds provenant des arrangements de participation aux coûts conclus avec des tierces parties dans les ressources du FNUAP, qui est restée faible, ne dépasse pas 5 % de l'ensemble des contributions.

31. Les contributions versées au Programme alimentaire mondial (PAM) sont effectuées sous forme de vivres et de liquidités. Les annonces de contributions en produits de base se font soit en termes monétaires soit en termes quantitatifs. À la différence de celles versées aux trois autres organisations, les contributions les plus importantes versées au PAM proviennent d'un nombre relativement restreint de donateurs. Les contributions au titre de l'aide d'urgence, qui ont pris beaucoup d'importance au cours des dernières années, représentaient les deux tiers des ressources du PAM en 1993.

32. En 1993, tous les fonds et programmes ont accusé un recul important de leurs contributions. Le PNUD, dont les ressources de base ont diminué de 15 %, a dû ramener le montant de ses chiffres indicatifs de planification (CIP) à 70 % de leur montant initial. En outre, les ressources allouées à son cycle quinquennal actuel de programmation (1992-1996) sont inférieures de 19 % à celles qui avaient été allouées au cycle précédent (1987-1991). L'UNICEF a lui aussi accusé en 1993 une baisse importante de ses contributions, qui ont diminué de près de 150 millions de dollars par rapport au chiffre record de 688 millions de dollars atteint en 1992 (et dont 262 millions étaient constitués de fonds supplémentaires). Les contributions versées au FNUAP en 1993 ont été inférieures de 18,4 millions de dollars à celles qu'il avait reçues l'année précédente (238 millions de dollars). Si les ressources du PAM ont plus que doublé au cours des dernières années, elles étaient destinées en 1993, pour les deux tiers environ, à l'aide d'urgence et en partie affectées à des opérations déterminées. Les ressources affectées au programme de développement du PAM en 1993 constituaient environ 33 % de l'ensemble des ressources de ce programme, ce qui traduit une légère diminution en chiffres absolus par rapport aux niveaux sans précédent enregistrés durant la seconde moitié des années 80. Ainsi, bien que les quatre fonds et programmes considérés aient des sources et des méthodes de financement diverses, il semble bien que les ressources dont ils ont bénéficié aient accusé un recul analogue. Aussi différents qu'ils soient de par leur mandat et leur stratégie de mobilisation des ressources, aucun d'entre eux n'a été épargné par les événements financiers, économiques et politiques qui déterminent les décisions des États Membres concernant le montant de leurs contributions.

#### B. Principaux mécanismes de financement

33. Outre le système des annonces de contributions volontaires, qui est actuellement le principal mécanisme de financement des organismes des Nations Unies qui mènent des activités opérationnelles de développement, les organisations multilatérales recourent actuellement à plusieurs autres mécanismes et méthodes de financement qui méritent d'être examinés.

/...

34. Chacun de ces mécanismes a ses propres caractéristiques. On considère généralement que le système des annonces de contributions volontaires est le plus souple pour les donateurs et le moins sûr pour les organismes bénéficiaires et qu'en revanche, le système des contributions statutaires est le moins souple pour les donateurs mais est celui qui offre les plus grandes garanties de stabilité aux organismes bénéficiaires. En réalité, il y a relativement peu de différence entre les deux formules si les États Membres n'honorent pas leurs engagements.

35. La présente section a pour objet d'examiner les mécanismes de financement les plus communément utilisés et leurs caractéristiques et d'aborder brièvement les liens entre mécanismes de financement et mode de fonctionnement.

36. La plupart des organismes recourent simultanément à toute une gamme de mécanismes de financement. L'UNICEF, le PNUD, le FNUAP et le PAM s'appuient tous sur des mécanismes qui complètent celui des contributions volontaires (fonds supplémentaires, participation aux coûts, participation aux coûts de tierces parties, fonds d'affectation spéciale, appels à l'aide d'urgence et annonces de contributions spéciales). De même, les institutions spécialisées des Nations Unies font appel, simultanément, à plusieurs moyens de financement, dont les contributions statutaires, les contributions volontaires, les fonds d'affectation spéciale et les appels au financement d'opérations spéciales de secours.

#### 1. Annonces de contributions volontaires

37. Ce mode de financement est actuellement le plus largement utilisé par les fonds et programmes des Nations Unies; son rôle est décrit en détail à l'annexe I. Cette formule, qui découle des décisions de l'Assemblée générale stipulant que la participation aux activités opérationnelles de développement des Nations Unies devrait être volontaire, se révèle très souple lorsqu'il s'agit de répondre à de nombreux besoins et d'atteindre des objectifs très divers. Elle permet aussi à différentes entités des pays donateurs d'affecter des ressources aux programmes de leur choix. Elle ne donne pas lieu à des débats sur la capacité des gouvernements de s'acquitter de leurs engagements, chaque pays versant ce qu'il peut, sur la seule base de son libre choix d'appuyer certaines activités.

38. L'inconvénient des annonces de contributions volontaires est qu'elles sont aléatoires. Des efforts ont été faits dans le passé pour atténuer certaines des conséquences de ce phénomène. Par exemple, en 1983, le Comité plénier du PNUD a lancé un certain nombre d'idées, dont celle des annonces de contributions volontaires pluriannuelles facultatives, dont plusieurs donateurs du PNUD se sont inspirés au cours des années 80. En vertu de ce système, les pays peuvent être priés de fixer un plancher à leurs contributions sur une période de trois ans, ce qui revient en fait à recourir à la pratique de la notification préalable.

2. Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement

39. Pour permettre aux États Membres d'annoncer leurs contributions volontaires, l'Assemblée générale a créé une conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement, qui se tient chaque année. En 1993, 22 fonds et programmes ayant trait aux activités opérationnelles des Nations Unies ont été financés de cette manière (voir annexe II). Le mécanisme de la conférence, tel qu'il existe sous sa forme actuelle, a été créé en application de la résolution 32/197 de l'Assemblée générale, dans laquelle celle-ci tentait – dès 1977 – d'établir une méthode coordonnée de financement des activités opérationnelles de développement des Nations Unies sur une base prévisible, continue et assurée. En 1990, par sa résolution 45/215 du 21 décembre 1990, l'Assemblée a réaffirmé l'importance de la Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement et a décidé qu'elle resterait la principale occasion pour les États Membres et les autres donateurs d'annoncer leurs contributions aux activités de développement du système des Nations Unies, qu'elle continuerait d'être convoquée au début de novembre et que sa structure resterait essentiellement inchangée. Le PAM, qui relève à la fois de l'Assemblée générale et de la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), a son propre mécanisme d'annonces de contributions.

40. La Conférence d'annonces de contributions n'est pas le seul moyen d'assurer le financement de tous les fonds et programmes : bon nombre de pays ne sont pas en mesure d'y participer en raison de contraintes intérieures, souvent liées à leur calendrier budgétaire; d'autres versent des contributions spéciales à un, voire plusieurs, des fonds considérés, indépendamment du mécanisme d'annonces de contributions. Et surtout, comme on l'a indiqué précédemment, les mécanismes de financement des fonds et programmes eux-mêmes prévoient, en plus de la Conférence d'annonces de contributions, de nombreux autres moyens de mobiliser des ressources : participation aux coûts, financement supplémentaire, participation aux coûts de tierces personnes et appels à l'aide d'urgence, etc.

3. Contributions statutaires

41. Les contributions statutaires constituent le moyen le plus efficace de mobiliser des fonds sur une base prévisible et stable, à condition que les États Membres s'acquittent en temps voulu et intégralement de leurs contributions. En vertu de cette méthode de financement, le montant des contributions versées par les différents pays est calculé selon une formule déterminée à l'avance pour un laps de temps donné. La méthode de calcul des contributions tient généralement compte du PNB par habitant, du chiffre de la population et de la part des échanges commerciaux dans le PNB. Le budget ordinaire de l'ONU est un exemple bien connu de budget financé par des contributions statutaires et illustre malheureusement aussi certains des inconvénients éventuels de ce type de budget, à savoir, notamment, le non-paiement, par les États Membres, de leurs contributions. On comprend, dans ces conditions, que cette méthode de financement ne garantisse pas toujours la stabilité de la base des ressources.

/...

42. L'un des avantages de cette méthode réside dans le fait que le principal critère de recommandation des barèmes des quotes-parts est la capacité de paiement des États Membres. Les barèmes recommandés portent sur une période de deux ou trois ans et, une fois que les quotes-parts ont été établies par l'Assemblée générale, elles ne sont normalement pas modifiées, à moins que la situation économique des pays considérés n'évolue considérablement. Si le montant de ces contributions varie dans le temps, ces variations sont généralement graduelles, la capacité de paiement des pays ne changeant pas le plus souvent notablement d'une année à l'autre, d'où la prévisibilité et la stabilité relativement élevées de cette méthode de financement, à condition que les États Membres s'acquittent de leurs obligations.

43. Si le système des contributions statutaires est propre à introduire un élément de stabilité dans le financement de toutes les activités opérationnelles de développement des Nations Unies, il est aussi de nature à dissuader les États Membres de verser des contributions volontaires ou de verser des contributions d'un montant supérieur au montant fixé.

44. L'une des options envisagées dans le passé consiste à financer les coûts administratifs fixes des fonds et programmes menant des activités de développement au moyen des contributions statutaires tout en maintenant le système des contributions volontaires pour compléter le financement des programmes. (Voir, par exemple, le rapport de l'Administrateur au Conseil d'administration du PNUD en date du 5 avril 1982, DP/1982/15, par. 42.)

#### 4. Système de reconstitution des ressources

45. Ce système est utilisé par de nombreuses institutions de financement multilatéral. Lorsqu'une institution de cette nature est créée, toutes les parties concernées conviennent d'un objectif global ferme. Des fonds sont alors mis à la disposition de l'institution de façon qu'elle puisse fonctionner au cours d'une période donnée. À l'issue de cette période, un nouvel objectif est fixé et les ressources de l'institution sont reconstituées pour une nouvelle période déterminée. Cette formule nécessite la tenue de négociations pour fixer les objectifs susmentionnés, le mode de financement de l'institution, qui prend la forme d'un engagement pluriannuel ferme, n'étant déterminé que lorsqu'un accord est intervenu. Parmi les grandes institutions financières fonctionnant sur la base de la reconstitution des ressources, on peut mentionner l'Association internationale de développement (AID), le Fonds international pour le développement agricole (FIDA), le Fonds européen de développement de l'Union européenne et le Fonds pour l'environnement mondial. Les mécanismes de financement de ces institutions sont décrits à l'annexe III.

46. Le mécanisme de reconstitution des ressources offre d'assez bonnes garanties de stabilité et de prévisibilité à moyen terme dans la mesure où un accord intervient sur le volume de financement à assurer au cours de la période considérée et où on connaît le montant des contributions de chaque pays. Lorsque ce montant est étroitement lié à un barème de quotes-parts, comme c'est le cas pour le Fonds européen de développement, ce mécanisme garantit aussi une stabilité à long terme. En revanche, lorsque le montant des ressources à reconstituer doit être renégocié sans qu'il soit tenu compte des contributions préalablement versées et qu'il y a désaccord sur la répartition des charges, il

/...

n'apporte aucune garantie de prévisibilité ou de continuité. La diminution des ressources du FIDA, qui est décrite à l'annexe III, illustre l'incapacité inhérente du mécanisme de reconstitution des ressources de s'adapter à l'évolution de l'environnement international.

47. En outre, la mise en oeuvre de ce mécanisme est parfois malaisée, la période pour laquelle les gouvernements peuvent prendre des engagements financiers fermes compte tenu de leur cycle budgétaire étant habituellement plus courte que celle sur laquelle portent les engagements de reconstitution des ressources. C'est pour cette raison que l'Union européenne a décidé d'assurer le financement du Fonds européen de développement dans le cadre d'une série de traités internationaux. Une fois que ces traités sont ratifiés par les parlements, ils ont force obligatoire et priment le processus budgétaire national dans la mesure où les gouvernements sont dans l'obligation légale de les appliquer. Dans d'autres organisations où il est nécessaire de procéder à une reconstitution des ressources à long terme, les engagements des gouvernements sont soumis à l'approbation des parlements et le versement des fonds se fait par étapes.

48. Comme il est indiqué dans les études de cas présentées à l'annexe III, il existe un lien étroit, dans le mécanisme de reconstitution des ressources, entre le montant des fonds versés par les donateurs et le mode de fonctionnement de l'institution concernée.

#### 5. Annonces de contributions négociées

49. En vertu de ce mécanisme, un groupe de donateurs met au point des critères objectifs communs pour établir le montant des contributions de chacun des membres du groupe en vue de la réalisation d'un objectif communément accepté. Les indicateurs susceptibles d'être pris en considération à cette fin, tels que le PNB et le chiffre de la population, sont nombreux et leur importance relative peut varier. Un barème de quotes-parts préalablement convenu peut servir de base aux négociations ou bien il peut être fait appel à des critères entièrement nouveaux. Mais, comme c'est le cas pour toutes les méthodes de financement, l'issue des négociations est toujours fonction d'un élément d'appréciation politique lié à la notion de partage des coûts.

50. L'exemple du FIDA susmentionné illustre les inconvénients éventuels de cette méthode lorsqu'il s'agit de mobiliser le maximum de ressources en vue de la réalisation d'un objectif commun; chacun des donateurs comptant sur la capacité et la volonté de payer des autres, au lieu de chercher à honorer ses propres engagements, il suffit parfois que certains donateurs soient réticents pour que le plafond de toutes les contributions baisse.

51. En revanche, l'exemple du Fonds européen de développement montre que lorsqu'il existe une volonté politique, les annonces de contributions négociées peuvent constituer un moyen honnête et transparent de répartir équitablement les contributions. En l'occurrence, il existe une étroite corrélation entre le barème de quotes-parts de l'Union européenne et le barème d'allocations du Fonds européen de développement, de même qu'il y a dans les accords un certain degré d'entente implicite qui peut n'être pas facile à obtenir dans un cadre moins homogène.

/...

#### 6. Mécanismes mixtes de financement

52. À cet égard, il convient de rappeler la proposition qu'ont faite les pays nordiques<sup>1</sup> de mettre en place un système permettant d'élargir la base de financement des fonds et programmes dont le fonctionnement a jusqu'à présent reposé sur des contributions volontaires. La formule proposée combinerait les trois sources de financement ci-après :

a) La première source de financement pourrait être constituée par les contributions statutaires de tous les États Membres, l'objectif poursuivi étant de souligner le principe du partage des responsabilités entre tous les membres;

b) La deuxième source de financement, qui serait destinée à augmenter la masse des ressources, serait constituée par les annonces de contributions négociées. Ce mode de financement aurait des caractéristiques similaires à celles de la reconstitution des ressources des institutions financières internationales dont l'intérêt réside dans le fait que le volume des ressources est lié aux objectifs définis et que le partage des coûts est négocié dans un contexte unifié;

c) La troisième source de financement constituée, comme c'est actuellement le cas, des contributions volontaires.

#### C. Analyse comparative de certains aspects des mécanismes de financement

53. Il pourrait être utile de poursuivre l'analyse au cas par cas qui a été menée jusqu'à présent afin de faire le point des différents aspects des actuels mécanismes de financement. Pour ce faire, le mieux serait peut-être d'établir une comparaison avec certaines des caractéristiques souhaitables de tout mécanisme de financement efficace. Outre les principes énoncés au sixième alinéa du préambule de la résolution 47/199 de l'Assemblée générale (à savoir l'universalité, la fourniture volontaire et à titre gracieux, la neutralité et le multilatéralisme), les trois principales de ces caractéristiques sont les suivantes : des engagements financiers plus importants, qui soient proportionnés aux besoins des pays en développement, des contributions dont le volume soit assuré et prévisible et une participation aux coûts équitable.

54. En ce qui concerne le volume des engagements financiers, l'observation générale qui a été faite précédemment, selon laquelle le volume des ressources ne dépend pas au premier chef des mécanismes de financement, vaut pour tous les mécanismes. Bien entendu, ceux-ci sont plus ou moins souples, celui des contributions volontaires offrant la plus grande souplesse relative et celui des contributions statutaires étant au contraire le plus rigide.

55. La prévisibilité et le caractère assuré des ressources peuvent varier en fonction de la période pour laquelle les contributions sont versées et de la fermeté des engagements des donateurs et/ou pays membres. Il semblerait donc que le système de reconstitution des ressources et des annonces de contributions négociées soient les plus propres à accomplir cet objectif, celui des contributions volontaires semblant au contraire le moins à même d'y parvenir.

/...

56. En ce qui concerne la participation aux coûts, qui est une question essentiellement politique devant être réglée par les États Membres eux-mêmes, le système des contributions statutaires au sein d'un groupe déterminé de pays donateurs semble réunir les conditions les plus propres à l'établissement d'un consensus reposant sur des critères objectifs.

57. Dans cette perspective, il est intéressant de noter que le pourcentage du PNB que les pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE allouent à l'aide publique au développement (APD) varie considérablement puisqu'ils se situent à l'intérieur d'une fourchette comprise entre moins de 0,2 % et un chiffre nettement supérieur à 1,1 % (chiffres de 1992, voir annexe I, tableau 2). De même, les contributions volontaires que ces pays versent aux fins des activités de développement des Nations Unies fluctuent considérablement.

58. L'augmentation rapide de la participation aux coûts des pays qui bénéficient de l'aide du PNUD montre que les pays en développement sont de plus en plus désireux et à même de participer au financement des activités de développement des Nations Unies. Il est également intéressant de noter que bon nombre d'entre eux sont devenus des contribuants nets aux activités du PNUD. En outre, un certain nombre de ces pays versent des contributions importantes (voir annexe I, tableau 5).

59. Le financement peut aussi varier sensiblement en fonction du système de fonctionnement et des critères d'allocation des fonds. Ainsi, lorsqu'il est fait appel au mécanisme de la reconstitution des ressources, le système de fonctionnement semble être axé sur le volume des contributions alors que lorsqu'il est fait appel à d'autres systèmes, le lien entre les deux éléments n'est pas direct. Pour ce qui est des critères d'allocation des fonds, ceux-ci sont soit répartis en fonction d'une formule universelle (comme c'est le cas pour les ressources de base du PNUD, la masse commune des ressources de l'UNICEF et les ressources du FNUAP concernant son plan chenille quadriennal), soit versés à des fonds d'affectation spéciale aux fins du financement d'une large gamme d'activités thématiques ou bien d'activités et projets donnés dans le pays considéré.

60. Il faut aussi évaluer les mécanismes de financement en fonction de leur plus ou moins grande vulnérabilité aux fluctuations monétaires. Dans les systèmes prévoyant le versement de contributions en plusieurs monnaies - ce qui est le cas des droits de tirage spéciaux (DTS) pour l'IDA et des unités monétaires européennes (ECU) pour le Fonds européen de développement, par exemple - les pertes de change éventuelles sont supportées par les donateurs. En revanche, dans les systèmes autorisant le versement des contributions dans les monnaies nationales, ces pertes sont déduites des fonds versés aux programmes concernés, d'où des fluctuations importantes, d'une année sur l'autre, du volume des ressources dont disposent ces programmes.

61. L'expérience montre l'intérêt qu'il y a à utiliser des mécanismes de financement souples et variés lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins très divers des pays en développement. Comme il est indiqué dans le présent rapport, diverses combinaisons de méthodes de financement, qui ne modifient en rien le

caractère fondamentalement volontaire du financement des fonds et programmes, ont été graduellement mises au point. Il importe de préserver cette flexibilité et cette diversité.

62. Parallèlement, des méthodes non traditionnelles de financement telles que l'imposition internationale, et la conversion de créances pour le financement d'activités de développement (pratique à laquelle il a été recouru après que l'UNICEF a eu l'idée, en 1989, de convertir des créances pour le financement d'activités favorables au développement de l'enfant) sont examinées depuis de nombreuses années dans différentes instances comme méthodes complémentaires de financement des activités de développement. L'expérience acquise par l'UNICEF en matière de mobilisation des ressources dans le secteur privé, au moyen d'appels spéciaux en particulier, s'est révélée fructueuse.

#### IV. CONCLUSIONS

63. Le présent rapport donne suite, pour l'essentiel, à la première demande formulée par l'Assemblée générale au paragraphe 33 de sa résolution 48/162 tendant à ce que le Secrétaire général examine les modifications et améliorations que l'on pourrait apporter au système de financement actuel. En formulant la seconde demande contenue dans ce paragraphe, les États Membres étaient sans aucun doute conscients des difficultés que soulevait son application puisque cette demande est formulée comme suit : "Ce rapport contiendrait, si possible, une évaluation de l'impact probable de chaque option sur le montant global du financement et sur le montant des contributions." Au cours de l'établissement du présent rapport, il s'est avéré que, pour procéder à l'évaluation en question, les États Membres auraient besoin de directives complémentaires concernant les options possibles. Le Secrétaire général serait prêt à étudier la question avec les États Membres, notamment en leur demandant leur avis sur les différentes options et sur l'impact probable qu'elles auraient sur les décisions concernant les ressources. Les options n'ayant pas été déterminées et les nombreuses consultations nécessaires avec les États Membres n'ayant pas eu lieu, le Secrétaire général n'est pas en mesure à ce stade de procéder à une telle évaluation.

64. En attendant, il faut rappeler que la mise en oeuvre de tout mécanisme de financement se heurtera inévitablement à des difficultés, à moins que la part de l'APD dans le financement des fonds et programmes ne cesse de stagner. À cet égard, et compte tenu de leur importance relative et de l'impact qu'ont leurs contributions sur l'ensemble des ressources, il est de la plus haute importance que les grands donateurs agissent sans tarder; un appui plus ferme de leur part et de la part des autres donateurs en mesure de contribuer au financement des fonds et programmes est indispensable. En outre, il est d'une importance primordiale pour la poursuite des activités de développement que ceux qui leur apportent traditionnellement un généreux appui continuent de le faire. Leur contribution est l'un des éléments indispensables de l'appui résolu et de la solidarité internationale nécessaires à la coopération multilatérale aux fins du développement dans le système des Nations Unies.

65. Dans l'immédiat, on pourrait envisager deux mesures susceptibles d'avoir un impact favorable. La première consisterait à arrêter un ensemble d'objectifs financiers relativement fermes, à réaliser en trois ans. Les États Membres

/...

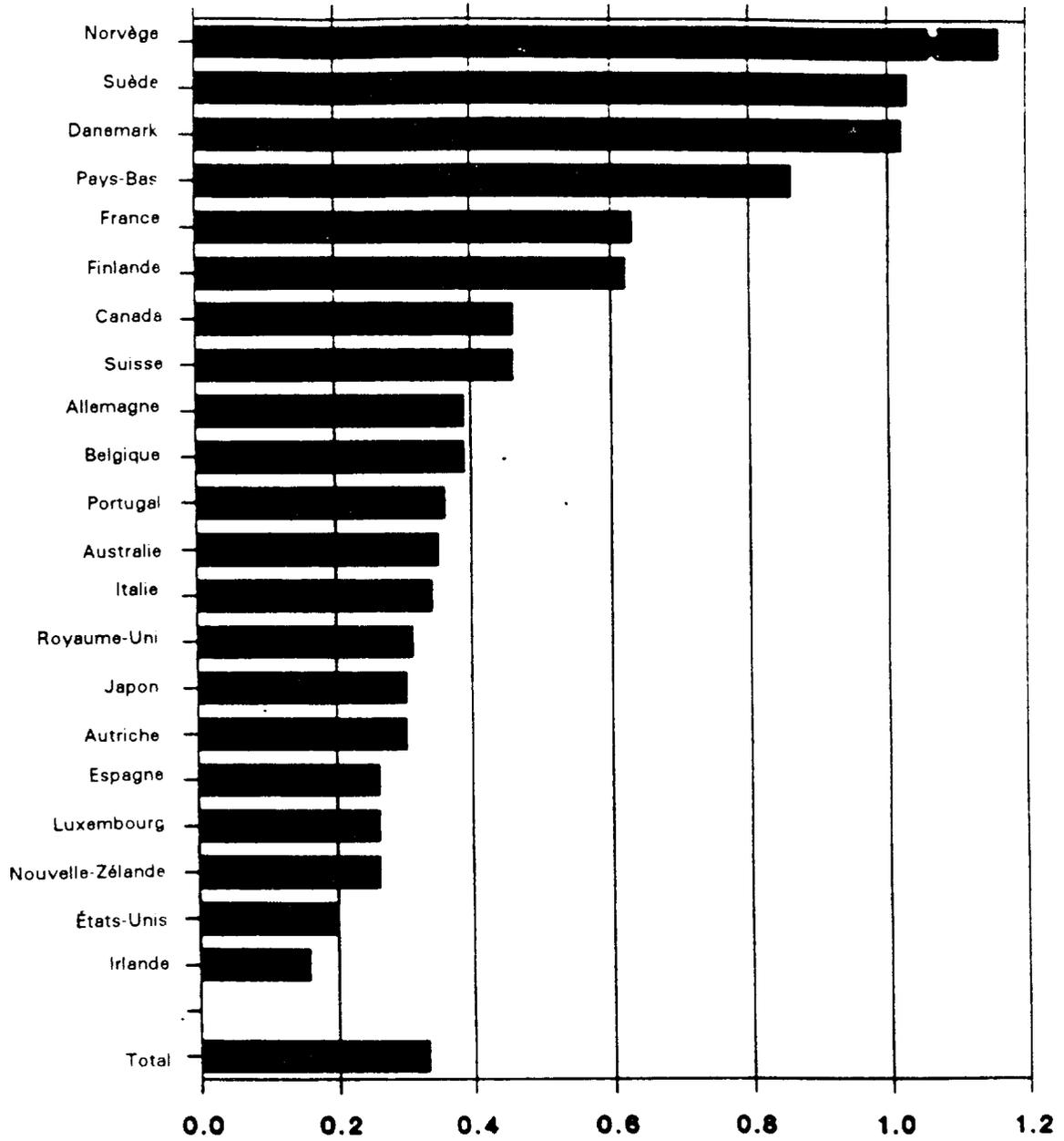
auraient la possibilité d'indiquer leurs intentions en ce qui concerne les ressources à mobiliser au cours de cette période. La deuxième mesure consisterait à compenser les pertes dues aux fluctuations des taux de change en demandant aux donateurs de verser des contributions sous forme de DTS. Ces deux mesures contribueraient de manière décisive à renforcer la stabilité et la fiabilité d'un système qui doit fonctionner sur la base d'une planification pluriannuelle tout en subissant les effets des fluctuations à court terme.

Note

<sup>1</sup> Voir The United Nations in Development, rapport final du Projet des pays nordiques concernant le système des Nations Unies (1991), sect. A.3.6.

Figure I

L'APD en pourcentage du PNB, 1992



(En pourcentage du montant net de l'APD)

Source : Comité d'aide au développement de l'OCDE, rapport de 1993 sur la coopération pour le développement.

ANNEXE I

Profil des quatre grands organismes de développement  
des Nations Unies

1. La présente annexe présente un profil des mécanismes de financement et de l'évolution des ressources des quatre grands organismes visés par la résolution 48/162 de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 1993 : le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et les fonds qui lui sont associés, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Programme alimentaire mondial (PAM). Ils ont tous en commun le fait qu'ils sont financés au moyen de contributions volontaires mais, comme on le verra dans les descriptions ci-après, il existe une grande diversité dans la manière dont ces organismes mobilisent leurs ressources. Ces différences sont étroitement liées à leurs mandats et à leurs champs d'activité particuliers.

I. PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT

2. Le PNUD est la plus grande organisation mondiale d'aide multilatérale au développement. Il dessert plus de 175 pays et territoires en développement par l'intermédiaire d'un réseau de plus de 128 bureaux dans le monde entier. C'est l'un des instruments clefs dont se sert le système des Nations Unies pour s'acquitter de son mandat consistant à faciliter le progrès économique et social et le développement. Les représentants résidents du PNUD, en tant que coordonnateurs résidents, assument la responsabilité globale et assurent la coordination des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies.

3. Le PNUD cherche à aider les pays en développement à devenir autonomes et à promouvoir leurs capacités en matière de développement durable, à savoir d'un développement axé sur l'homme qui permette non seulement d'assurer la croissance économique mais également d'en répartir équitablement les avantages, de protéger et de régénérer l'environnement, de donner aux populations les moyens de contrôler leur destinée et d'élargir les possibilités et les choix qui leur sont offerts.

A. Ressources de base

4. Les contributions volontaires versées aux ressources de base du PNUD pour 1993 se sont élevées à 910 millions de dollars, soit une réduction de 15 % par rapport au niveau de 1992. Une contribution additionnelle de 50 millions de dollars a été annoncée pour les programmes administrés par le PNUD, contre 56,1 millions de dollars l'année précédente. Il convient de rappeler que le Conseil d'administration du PNUD avait, dans sa décision 90/34 du 23 juin 1990, prévu un taux de croissance annuel de 8 %. Le déficit enregistré en 1993 et son effet de multiplication sur les années suivantes ont contraint l'administration du PNUD à ramener les engagements et les dépenses à 70 % du montant initial des chiffres indicatifs de planification (CIP). Il est regrettable que les pays les plus pauvres (PIB par habitant inférieur ou égal à 750 dollars), qui reçoivent 87 % des ressources affectées aux CIP nationaux, soient les plus touchés par la réduction des CIP.

/...

5. Ce scénario de déficit par rapport aux projections n'a rien de nouveau. Comme le montre la figure I, les annonces de contributions volontaires au budget du PNUD n'ont pas augmenté en valeur réelle au cours des 20 dernières années et la légère augmentation enregistrée vers la fin des années 70 n'a pu être maintenue. La plupart des hypothèses de croissance annuelle adoptées par le Conseil d'administration (par exemple 8 % pour le cinquième cycle de programmation) ne se sont jamais matérialisées. Pendant le troisième cycle, par exemple, il avait fallu réduire les CIP de 45 %. Ce n'est que pendant le quatrième cycle, lorsque les recettes du PNUD en dollars ont dépassé les projections par suite de la baisse rapide du cours du dollar, que les CIP ont augmenté de 15 %. Ces écarts entre les projections et la réalité sont inquiétants dans la mesure où l'adoption d'hypothèses de croissance peut être considérée implicitement comme l'expression de la volonté des États Membres en matière de financement. Le fait que cette relation entre les prévisions et les contributions effectivement annoncées ne se soit pas matérialisée témoigne des lacunes inhérentes à tout système d'annonces de contributions volontaires pluriannuelles non contraignantes.

6. En 1981, le Conseil d'administration du PNUD, dans sa décision 81/37 du 27 juin 1981, a prié l'Administrateur de trouver de nouveaux moyens concrets de mobiliser des ressources accrues sur une base prévisible, continue et assurée. L'Administrateur a été expressément prié d'examiner la méthode de reconstitution des ressources. Dans les documents DP/1982/15 et DP/1982/35, il a présenté un large éventail d'options qui ont ensuite été examinées par le Comité plénier intersessions, dont les recommandations, énoncées dans le document DP/1983/5, peuvent être résumées comme suit :

a) Les pays devraient s'efforcer de maintenir d'une année sur l'autre leur contribution au moins à un niveau constant en valeur réelle et de faire connaître clairement leurs intentions;

b) Après des consultations officieuses organisées au niveau intergouvernemental, les gouvernements qui le pourraient feraient des annonces de contributions fermes pour l'année considérée et des annonces indicatives pour les deux années suivantes énoncées en DTS s'ils le préféraient;

c) Après les consultations officieuses au niveau intergouvernemental, le Conseil d'administration prendrait une décision définitive concernant l'objectif global des ressources et le taux de croissance qu'il impliquerait.

7. Le Comité plénier a par ailleurs recommandé d'examiner la possibilité d'introduire un mécanisme d'annonces de contributions et d'exécution des programmes sur une base triennale continue. Ces recommandations ont été ultérieurement adoptées par le Conseil d'administration dans sa résolution 83/5 du 24 juin 1983. Compte tenu de leur caractère provisoire et non contraignant, les recommandations n'ont eu qu'un effet minimal. Quelques pays seulement ont effectivement fait des annonces de contributions provisoires à long terme les années suivantes, se contentant de déclarer que leurs contributions ne diminueraient pas au cours des deux années à venir. Toutefois, si cette pratique avait été généralisée, elle aurait certainement permis d'établir une base plus stable pour les opérations du PNUD.

/...

## B. Ressources à des fins spéciales

8. En 1989, l'Assemblée générale, dans sa résolution 44/211 du 22 décembre 1989, a évoqué l'importance de la croissance des ressources du PNUD. Elle a souligné la valeur de la notion de financement central de la coopération technique par le PNUD, et a demandé instamment à tous les gouvernements d'acheminer par l'intermédiaire du Programme la plus grande partie possible des ressources dont ils disposent pour la coopération technique multilatérale. L'Assemblée générale a par ailleurs souligné que les ressources à des fins spéciales peuvent contribuer positivement au financement général : pour autant qu'elles servent à procurer des apports supplémentaires de ressources et que les projets entrepris s'intègrent de manière cohérente et efficace aux programmes de coopération technique du système des Nations Unies.

9. En 1989, le Conseil d'administration du PNUD, dans sa décision 89/20 du 5 juin 1989, a de nouveau prié l'Administrateur de proposer les éléments d'une stratégie de financement et, l'année suivante, après avoir examiné un rapport détaillé présenté par l'Administrateur sur la question (DP/1990/20), il s'est penché sur la nécessité de parvenir à un équilibre satisfaisant entre les ressources de base et les autres ressources. Dans sa décision 90/14 du 22 juin 1990, le Conseil d'administration a notamment :

a) Souligné l'importance du financement par les ressources de base, tout en étant conscient de l'intérêt d'autres ressources, pour autant qu'elles assurent des apports supplémentaires;

b) Considéré que le PNUD devait faire prendre conscience au public de ses programmes;

c) Encouragé l'Administrateur à rechercher d'autres ressources supplémentaires dans le cadre des programmes de pays, en obtenant des gouvernements qu'ils accroissent leur participation aux coûts et leurs contributions de contrepartie.

10. Les contributions à des fins spéciales sont devenues de plus en plus importantes pour le PNUD au fil des ans. Il existe trois principales sources de financement de ce type :

a) Participation de tiers aux coûts (programmes bilatéraux);

b) Participation des gouvernements aux coûts - pays bénéficiaires des programmes;

c) Fonds d'affectation spéciale (gouvernements donateurs).

11. Des contributions à des fins spéciales ont été versées pour la première fois en 1973. Elles sont passées d'un montant relativement faible d'un million de dollars en 1973 à 85 millions de dollars en 1982. Elles ont commencé à augmenter fortement à la fin des années 80, atteignant 181 millions de dollars en 1989 et 466 millions de dollars en 1993. Sur le total de 466 millions de dollars, 385 millions de dollars représentaient des contributions au titre de la

/...

participation aux coûts et 81 millions de dollars des sommes versées aux fonds d'affectation spéciale créés par l'Administrateur sous l'autorité du Conseil d'administration.

12. Les contributions au titre de la participation aux coûts émanaient essentiellement de deux sources principales, à savoir des tiers (contributions des gouvernements donateurs aux programmes bilatéraux) et les pays bénéficiaires des programmes, qui ont toujours versé une contribution importante pour le financement des projets du PNUD exécutés sur leur territoire. En plus des contributions de contrepartie en espèces et en nature, ces pays ont de plus en plus contribué au financement des coûts internationaux des projets et programmes par des versements au titre de la participation aux coûts, qui sont passés d'un montant relativement faible de 41 millions de dollars en 1976 à 285 millions de dollars en 1993, année au cours de laquelle la participation de tiers aux coûts avait atteint 100 millions de dollars. Ces chiffres indiquent que 74 % de toutes les contributions au titre de la participation aux coûts (385 millions de dollars) provenaient des pays bénéficiaires des programmes. Ils montrent également que ces pays sont de plus en plus disposés à financer des activités du PNUD au moyen de leurs propres ressources, celles qui proviennent des donateurs demeurant stagnantes.

13. La valeur des fonds d'affectation spéciale est passée de 4 millions de dollars en 1980 à 33 millions de dollars en 1991; en 1992, on a enregistré une forte augmentation grâce au montant de 64 millions de dollars du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) dont la gestion a été confiée au PNUD, ce qui a porté le total à 132 millions de dollars. En 1993, les contributions aux fonds d'affectation spéciale du PNUD se sont élevées à 81 millions de dollars.

14. Lorsqu'on examine l'impact des ressources à des fins spéciales sur les activités du PNUD, on se rend vite compte qu'en participant aux coûts des programmes et projets auxquels ils sont associés, les pays en développement apportent une contribution importante au volume global des opérations du PNUD. En outre, ces pays fournissent des ressources qui ne sont généralement pas disponibles sur le plan international et sont donc essentielles pour le succès des activités de développement que ces États Membres eux-mêmes ont entreprises. Ils témoignent ainsi de la valeur qu'ils accordent à ces activités, ce qui devrait, à son tour, donner un argument supplémentaire pour convaincre les mandants des pays donateurs que leur aide au développement est manifestement compensée par les pays eux-mêmes.

15. Il convient de noter qu'au fil des ans, le rapport entre les ressources de base et les autres ressources a considérablement évolué. Alors qu'en 1975, les autres ressources ne représentaient que 3,4 % des recettes totales du PNUD, elles atteignaient 14,2 % en 1985 et s'élevaient en 1993 à près de 33 %. Cette évolution signifie que les questions posées par le Conseil d'administration du PNUD demeurent valables en ce qui concerne le rapport à observer entre les ressources de base ou les autres ressources ou entre les ressources générales et celles destinées à des fins spéciales. Il semble que les donateurs préfèrent de plus en plus allouer des ressources à des domaines (thématiques ou géographiques) qu'ils ont eux-mêmes choisis. Ces fonds sont ensuite affectés

/...

aux activités exécutées dans le cadre d'un programme de pays ou d'un programme multinational, de manière à appuyer les priorités des gouvernements bénéficiaires en matière de développement.

16. En ce qui concerne les décaissements au titre des programmes, le PNUD a, en 1993, consacré 1 milliard 31 millions de dollars aux activités de programme multisectorielles sur le terrain financées au moyen des ressources de base du PNUD (constituées des fonds alloués au titre des CIP, des ressources spéciales du Programme, du Programme des services industriels spéciaux et du Fonds pour les mesures spéciales en faveur des pays les moins avancés) et des contributions au titre de la participation aux coûts. En outre, 173,4 millions de dollars ont été décaissés dans le cadre des programmes administrés par le PNUD.

17. Le rôle de financement central du PNUD s'est détérioré au fil des ans. En fait, ses dépenses au titre des CIP ont récemment accusé une forte baisse après une période d'augmentation en valeur nominale au cours des deux dernières décennies. Selon les prévisions, les dépenses globales, qui étaient de 3,7 milliards de dollars pour le cycle 1987-1991, ne devraient se chiffrer qu'à 3 milliards de dollars pendant le cycle actuel (1992-1996), soit une baisse de 19 %.

/...

Tableau 1

Programme des Nations Unies pour le développement : part des pays donateurs membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE dans les ressources de base du PNUD, par rapport à leur contribution à l'ONU, 1993

Pays (classés selon la part qu'ils représentent dans le budget du PNUD)	Contribution au budget de l'ONU (en pourcentage)	Contribution au budget du PNUD (en pourcentage)	Contributions volontaires/PNUD (en millions de dollars des États-Unis)
1. États-Unis	25,00	13,73	125,0
2. Japon	12,45	10,56	96,1
3. Danemark	0,65	9,51	86,5
4. Pays-Bas	1,50	9,48	86,3
5. Allemagne	8,93	8,85	80,6
6. Norvège	0,55	7,80	71,0
7. Suède	1,11	7,76	70,7
8. France	6,00	5,49	50,0
9. Royaume-Uni	5,02	4,93	44,9
10. Canada	3,11	4,55	41,4
11. Suisse	1,16	4,28	38,9
12. Italie	4,29	2,74	24,9
13. Belgique	1,06	2,04	18,6
14. Autriche	0,75	1,47	13,4
15. Australie	1,51	1,25	11,4
16. Finlande	0,57	1,01	9,2
17. Espagne	1,98	0,93	8,5
18. Nouvelle-Zélande	0,24	0,22	2,0
19. Irlande	0,18	0,10	0,9
20. Portugal	0,20	0,07	0,6
21. Luxembourg	0,06	0,03	0,3
Total partiel, CAD	76,32	96,78	881,1
Autres	23,16	3,22	29,3
Total	99,48	100,00	910,4

Sources : Document ST/ADM/SER.B/414 du 7 septembre 1993.

Contributions volontaires, Rapport de la Division des finances (Trésorerie), situation en mars 1994.

/...

Tableau 2

Contributions volontaires au PNUD et aux programmes administrés par le PNUD  
 (ressources de base et autres ressources) : 1972-1993

(En millions de dollars des États-Unis)

Année	PNUD		Programmes administrés par le PNUD <sup>a</sup>		Total		Total général
	Ressources de base	Autres ressources	Ressources de base	Autres ressources	Ressources de base	Autres ressources	
1972	268,4	—	—	—	268,4	—	268,4
1973	307,5	0,9	9,0	—	316,5	0,9	317,4
1974	337,4	9,8	17,3	—	354,6	9,8	364,5
1975	405,9	15,9	45,2	—	451,1	15,9	467,0
1976	466,2	48,5	31,7	—	497,9	48,5	546,4
1977	524,6	49,0	34,8	—	559,4	49,0	608,4
1978	597,2	45,4	38,4	—	635,7	45,4	681,1
1979	697,2	45,5	47,7	—	744,8	45,5	790,4
1980	716,6	62,4	58,3	—	774,9	62,4	837,4
1981	673,5	64,2	63,3	3,8	736,8	68,0	804,8
1982	675,9	77,0	63,1	8,1	738,9	85,2	824,1
1983	678,1	144,6	45,5	10,9	723,6	155,5	879,1
1984	680,0	101,3	36,7	10,7	716,6	112,0	828,6
1985	673,8	105,5	45,7	14,3	619,6	119,9	839,4
1986	774,9	124,1	50,4	14,8	825,4	138,8	964,2
1987	865,2	133,6	64,9	26,6	930,1	160,2	1 090,3
1988	948,7	144,2	69,7	36,2	1 018,4	180,4	1 198,7
1989	952,6	145,5	69,6	36,1	1 022,2	181,6	1 203,8
1990	1 043,4	197,6	72,1	31,4	1 115,5	229,1	1 344,5
1991	1 021,8	245,1	66,0	18,8	1 087,8	263,9	1 351,7
1992	1 073,8	412,0	56,1	23,0	1 129,9	435,0	1 564,9
1993	910,4	446,8	49,8	19,2	960,2	466,0	1 426,1

Note : Ressources de base = ressources centrales.

Autres ressources = fonds destinés à des fins spéciales (y compris les versements au titre de la participation aux coûts et des fonds d'affectation, mais à l'exception des services de gestion).

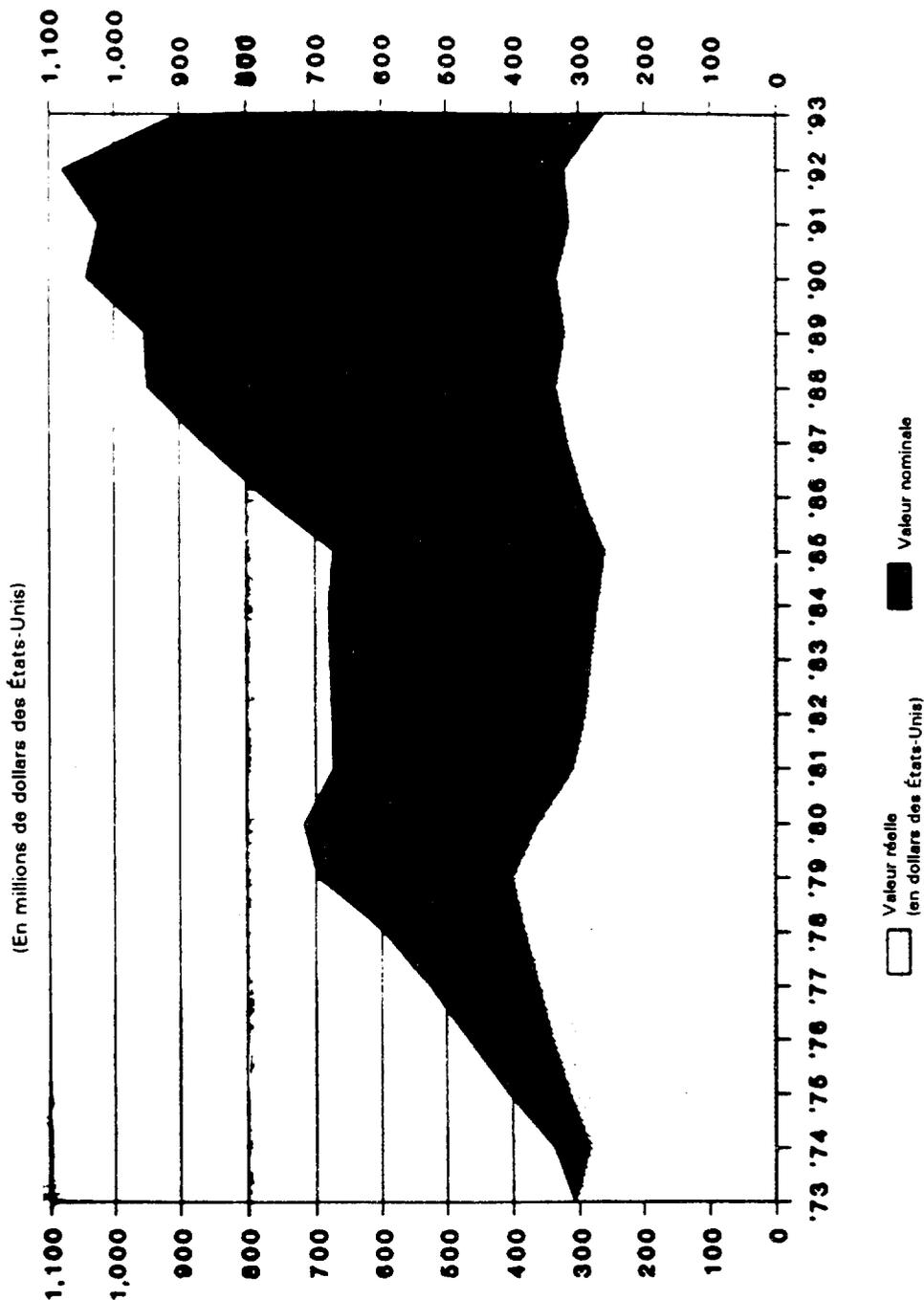
<sup>a</sup> Fonds d'équipement des Nations Unies, Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne, Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, Programme des Volontaires des Nations Unies, Fonds autorenewable des Nations Unies pour l'exploration des ressources naturelles, Fonds pour les mesures spéciales en faveur des pays les moins avancés, Fonds des Nations Unies pour la science et la technique au service du développement et Compte de l'énergie du PNUD.

/...

Figure II

Contributions aux ressources de base du PNUD en valeur nominale et en valeur réelle

(1973-1993)



Les contributions ont été corrigées pour tenir compte de l'inflation sur la base de l'indice des prix à la consommation des États-Unis pour les années considérées.

Source : Annuaire statistique du FMI.

Tableau 3

Contributions par habitant aux ressources de base du PNUD

(En dollars des États-Unis)

Principaux donateurs (classés selon les chiffres de 1993)	1972	1982	1992	1993
1. Danemark	4,31	7,66	17,37	16,74
2. Norvège	2,00	13,39	20,83	16,48
3. Suède	3,20	6,39	14,20	8,13
4. Suisse	0,67	2,77	6,43	5,67
5. Pays-Bas	1,03	4,31	5,95	5,65
6. Belgique	0,41	1,40	2,06	1,86
7. Finlande	0,75	1,59	8,41	1,82
8. Autriche	0,24	0,80	1,57	1,72
9. Canada	0,82	1,71	1,89	1,49
10. Allemagne	0,19	0,60	1,05	1,00
11. France	0,11	0,48	0,94	0,87
12. Royaume-Uni	0,36	0,58	0,96	0,78
13. Luxembourg	0,13	0,24	0,64	0,78
14. Japon	0,07	0,43	0,74	0,77
15. Australie	0,15	0,97	0,67	0,62
16. Nouvelle-Zélande	0,24	0,39	0,51	0,57
17. États-Unis	0,41	0,55	0,42	0,48
18. Italie	0,07	0,41	1,12	0,43
19. Irlande	0,09	0,27	0,17	0,27
20. Espagne	0,01	0,03	0,24	0,22
21. Portugal	—	0,01	0,06	0,06

Source : Division de la population du Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques du Secrétariat de l'ONU, World Population Prospects (publication des Nations Unies, numéro de vente : 93.XIII.7), révision de 1992 et tableaux supplémentaires.

/...

Tableau 4

Contributions aux ressources de base du PNUD par pays bénéficiaire  
 (contribution au moins égale à 1 million de dollars des États-Unis en 1994)

(En millions de dollars des États-Unis)

Bénéficiaires (classement de 1994)	1973	1977	1982	1985	1990	1991	1992	1993	1994
1. Inde	3,8	6,3	7,7	6,9	4,4	3,1	3,9	4,1	4,2
2. Chine	2,0	—	1,5	1,9	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9
3. Arabie saoudite	0,4	2,7	2,5	3,5	2,0	3,5	2,0	2,0	2,0
4. Cuba	0,1	0,5	0,7	0,8	1,5	1,8	1,8	1,8	1,8
5. République de Corée	0,2	0,7	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,6
6. Indonésie	0,1	1,6	2,7	2,8	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2
7. Jamahiriya arabe libyenne	0,3	1,1	—	—	—	—	—	1,2	1,1*
8. Thaïlande	0,4	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1*
9. Mexique	0,6	1,3	1,0	0,9	0,9	1,1	1,0	1,0	1,0*
10. Sri Lanka	0,2	0,4	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0*

\* Estimation.

## II. FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE

### A. Mobilisation des ressources et mécanismes de financement

18. Le Sommet mondial pour les enfants et les programmes nationaux d'action qui en ont résulté, ainsi que l'entrée en vigueur de la Convention relative aux droits de l'enfant, ont radicalement modifié la nature du défi que constitue la mobilisation des ressources pour l'UNICEF. Cela étant, la mobilisation des ressources, qu'il convient de distinguer des appels de fonds au profit de l'UNICEF, a pour objet d'assurer à l'Organisation, par des moyens divers, les ressources nécessaires pour réaliser ses buts et ses objectifs en faveur des enfants. La stratégie adoptée à cet effet est liée au principe des "20 sur 20", qui vise à augmenter le volume des fonds fournis par les gouvernements et par des sources extérieures aux services sociaux de base.

19. L'UNICEF ne se borne en outre pas à solliciter l'appui des gouvernements et du secteur privé pour ses programmes de coopération, mais tente de sensibiliser le public aux besoins des enfants et aux moyens d'y répondre par une activité de plaidoyer auprès des gouvernements, des dirigeants communautaires, des éducateurs et autres groupes professionnels ou culturels, ainsi que des médias et des collectivités locales.

20. Depuis le début des années 80, l'UNICEF axe de plus en plus cet effort de mobilisation des ressources sur des objectifs clairs, universellement acceptés et dûment ciblés. Cette stratégie a prouvé son efficacité lors de l'organisation et du déroulement de la campagne menée en faveur de la vaccination universelle des enfants entre 1983 et 1990. L'UNICEF se distingue des autres institutions en ce qu'il dépend des apports volontaires de fonds d'un large éventail de contributeurs pour l'exécution de son mandat.

21. Bien que la plupart de ces fonds proviennent des gouvernements, le budget de l'UNICEF, différent en cela des autres organisations, n'est pas alimenté par les quotes-parts des membres. Il n'en reste pas moins que presque tous les gouvernements des pays industrialisés et des pays en développement lui versent des contributions annuelles, qui ensemble représentent les deux tiers environ de ses revenus. Toutes les contributions qui lui sont versées, qu'elles émanent des gouvernements ou d'autres sources, sont volontaires, et ce principe vaut pour ses trois sources de financement, à savoir la masse commune des ressources, les fonds supplémentaires ordinaires et les fonds supplémentaires d'urgence.

22. L'UNICEF se distingue aussi des autres organisations par son système d'appel de fonds aux secteurs public et privé, appels lancés pour l'essentiel par ses comités nationaux, mais aussi directement, en association avec quelques organisations non gouvernementales. Alors que la quasi-totalité des ressources des autres institutions proviennent des gouvernements, près d'un tiers des contributions à l'UNICEF émanent du secteur privé. Il va sans dire que les activités de promotion des comités nationaux influent sensiblement sur les contributions des gouvernements et que cet effet d'entraînement s'ajoute aux contributions financières que l'opération Carte de vœux et autres collectes de fonds leur permettent d'apporter à l'UNICEF.

/...

23. L'UNICEF continue, en matière d'appel de fonds, à mettre l'accent sur l'augmentation du volume des contributions à la masse commune des ressources. Dans la mesure toutefois que l'activité du Fonds dépend de contributions volontaires, le Directeur général se doit d'utiliser des techniques et modes divers de collecte et d'offrir aux donateurs des mécanismes de coopération adaptés à leurs procédures de financement et à leurs critères en matière d'assistance au développement pour grossir les ressources réunies en faveur des enfants. C'est là l'origine et la raison d'être du système des fonds supplémentaires.

24. L'UNICEF préfère disposer d'une masse commune de ressources plutôt que de recourir à un financement supplémentaire parce que l'existence d'une telle masse lui permet à la fois de planifier à long terme et de réaffecter avec plus de souplesse ses ressources entre les éléments du programme en tenant compte de leur état relatif d'avancement (sous réserve du consentement du gouvernement intéressé). C'est dire que la masse commune permet d'utiliser plus rationnellement des fonds limités. Dans le cas des fonds supplémentaires, la réaffectation rapide en fonction des besoins peut se trouver entravée ou retardée par le nécessaire processus de renégociation de la destination des fonds avec les donateurs.

25. Il n'en reste pas moins que les fonds supplémentaires, qu'il s'agisse d'un financement ordinaire ou d'un financement d'urgence, complètent la masse commune des ressources. Ils renforcent la capacité de l'UNICEF d'élargir et de consolider la coopération au titre des programmes dans le cadre des politiques et des procédures en vigueur. Ils permettent aussi de tenir compte des priorités en matière de financement de donateurs individuels. Ces compléments proviennent en outre de sources budgétaires qui normalement ne viendraient pas alimenter la masse commune. Ce type de ressources peut donc être considéré comme de l'argent frais, ou comme un nouvel apport de capital dont l'UNICEF ne disposerait pas autrement.

26. Il convient de souligner que l'utilisation des ressources supplémentaires est programmée de concert avec le gouvernement intéressé et examinée par le Conseil d'administration dans le cadre du processus de programmation par pays dont elle fait partie intégrante. Ces fonds constituent en quelque sorte une rallonge, majorant la masse commune, qui sert à élargir et à approfondir les activités au titre du programme de base. Ils sont en cela foncièrement différents des fonds d'affectation spéciale.

#### 1. Masse commune des ressources

27. Le financement de la masse commune des ressources, que ce soit au moyen d'apports des pays développés ou des pays en développement, est la forme centrale et prioritaire de constitution de fonds de l'UNICEF, qui a produit près de 60 % de ses recettes en 1993. Ces fonds sont utilisés en fonction des besoins tels que définis dans le plan à moyen terme approuvé par le Conseil d'administration de l'UNICEF. Une fraction sert à financer le budget administratif de l'Organisation. Le solde est utilisé pour les programmes dans les pays bénéficiaires. Le niveau annuel de planification de la masse commune des ressources pour chaque pays est établi par le secrétariat de l'UNICEF et approuvé par le Conseil d'administration.

/...

28. Ce mode de financement permet une gestion plus souple que toute autre. Aussi chaque fois que l'UNICEF a le choix entre des fonds qui seront versés à la masse commune des ressources et des fonds supplémentaires pour un programme donné de pays, il préfère la première solution. Les bureaux extérieurs de l'UNICEF et les comités nationaux sont instamment priés de prendre sans discontinuer toutes les mesures en leur pouvoir pour alimenter la masse commune des ressources plutôt que de chercher à obtenir d'autres modes de financement.

## 2. Fonds supplémentaires ordinaires

29. Il importe de comprendre que les éléments des programmes de l'UNICEF financés par des fonds supplémentaires sont habituellement préparés comme s'ils faisaient partie intégrante du programme de coopération établi par le Fonds pour le pays considéré. Les programmes de pays sont habituellement établis tous les quatre ou cinq ans, compte tenu du cycle choisi par le gouvernement pour le plan de développement du pays. Le gouvernement et l'UNICEF entament un processus de formulation du programme qui, finalement, aboutit à la soumission au Conseil d'administration de l'UNICEF d'une recommandation relative au programme dudit pays. Ce processus suppose une concertation avec les ministères nationaux et, le cas échéant, avec d'autres partenaires : organismes des Nations Unies, donateurs bilatéraux et ONG.

30. Les fonds supplémentaires ordinaires émanent des pays donateurs, des comités nationaux de l'UNICEF et d'organisations intergouvernementales, multilatérales ou non gouvernementales; ils sont pour la plupart expressément affectés au programme d'un pays bénéficiaire ou à un de ses éléments. Les bureaux extérieurs qui demandent au Conseil d'administration de l'UNICEF d'approuver un nouveau programme de pays sont autorisés par le siège à incorporer à leurs propositions un complément considéré comme faisant partie intégrante du programme et portant sur des composantes sectorielles qui sont financées sur les crédits alloués au titre de la masse commune des ressources mais qui requièrent des fonds supplémentaires; ce sont ces fonds que l'UNICEF tentera d'obtenir des donateurs sous forme de contributions à des fins spéciales et qui seront considérés comme des fonds supplémentaires ordinaires.

31. Tout au long du processus de préparation du programme, d'autres institutions des Nations Unies, et souvent des organismes bilatéraux et des ONG, sont consultés pour veiller à ce que les programmes soient liés et complémentaires. Des représentants participent habituellement aux réunions consacrées à l'examen du programme.

## 3. Projets hors programme financés sur les fonds supplémentaires

32. La plupart des programmes destinés à être financés sur les fonds supplémentaires sont établis et soumis au Conseil d'administration dans le cadre d'un programme pluriannuel de pays, comme indiqué ci-dessus, mais les bureaux de l'UNICEF formulent aussi parfois des "projets" à financer sur les fonds supplémentaires dans l'intervalle entre la présentation des programmes pluriannuels. Il s'agit là de demandes de fonds supplémentaires au titre des projets dits hors programme.

/...

33. Les bureaux de l'UNICEF sont encouragés à préparer et à soumettre tous les programmes destinés à être financés au moyen de fonds supplémentaires dans le seul cadre de la recommandation relative au programme du pays. Toutefois, durant l'intervalle de cinq ans qui s'écoule entre deux soumissions, il se produit des cas qui justifient que l'on présente des propositions additionnelles de financement supplémentaire. Ces propositions peuvent être formulées pour faire face à des besoins urgents résultant de l'évolution des conditions socio-économiques ou politiques, à une profonde transformation des conditions écologiques, ou à l'émergence de possibilités nouvelles d'atteindre les objectifs prioritaires du gouvernement ou de l'UNICEF.

#### 4. Programmes multinationaux

34. Outre les projets destinés à être financés au moyen de fonds supplémentaires qui sont établis dans le cadre de programmes de pays ou de projets supplémentaires hors programme, le Conseil d'administration est parfois saisi de programmes multinationaux, régionaux ou mondiaux également appelés à être financés au moyen de fonds supplémentaires et qui visent à répondre aux objectifs prioritaires définis par le Conseil.

35. L'élaboration de programmes peut se faire de deux manières. Dans certains cas, des propositions portant sur un programme de pays formulées dans le cadre d'un tel programme ou d'un projet hors programme mais ayant trait à un même domaine considéré comme prioritaire sont intégrées dans un programme sectoriel multinational et les contributions reçues sont ensuite allouées aux pays considérés. Le programme commun de l'UNESCO et de l'UNICEF en faveur de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation à l'échelon universel est un exemple de ce type de programme.

36. Dans d'autres cas, un cadre général et une stratégie d'intervention dans les nouveaux domaines prioritaires sont élaborés et mis au point sous forme de programmes régionaux ou mondiaux et soumis à l'approbation du Conseil d'administration. Les contributions qui sont ensuite reçues pour ce programme sont affectées à des activités spécifiques dans les pays considérés après examen de chaque cas par les bureaux du siège et les bureaux régionaux. Une fraction des fonds approuvés peut être affectée aux dépenses de personnel et dépenses connexes nécessaires pour coordonner et gérer ces activités.

#### 5. Financement de programmes d'urgence au moyen de fonds supplémentaires

37. Le financement de programmes d'urgence au moyen de fonds supplémentaires se fait au moyen des fonds versés par un ou plusieurs donateurs comme suite à l'appel lancé pour faire face à une situation d'urgence. Ce genre de situation se présente essentiellement sous deux formes :

a) Les urgences soudaines, telles que tremblements de terre, inondations, déclenchement d'hostilités et autres situations analogues;

b) Les urgences de caractère structurel ou complexe qui font suite, par exemple, à une sécheresse ou résultent de l'escalade graduelle de troubles civils.

/...

38. Dans certains cas, notamment lorsqu'il s'agit d'urgences soudaines, le bureau de pays prend l'initiative. En pareil cas, le Directeur général de l'UNICEF réagit immédiatement en donnant l'alarme et, lorsque besoin est, en lançant un appel en faveur de secours d'urgence. Les urgences de portée limitée peuvent être financées par le Fonds de réserve pour les secours d'urgence du Directeur général, qui est reconstitué sur la masse commune des ressources. Tous les appels d'urgence sont préparés de manière à faire partie de l'appel intégré de l'ONU qui est mis au point sous la direction du Département des affaires humanitaires. Le Directeur général peut aussi décider d'accepter des contributions supplémentaires spontanées pour utilisation dans une situation d'urgence. Lorsque l'urgence affecte un pays déterminé, les contributions peuvent être acceptées sans l'autorisation préalable du Conseil d'administration. En outre, lorsque les circonstances le justifient et avec l'assentiment du gouvernement intéressé, l'UNICEF peut réaffecter aux urgences sur la masse commune des ressources des fonds dont le Conseil d'administration a déjà approuvé l'affectation au programme du pays.

39. Lorsque l'urgence est de caractère structurel ou complexe, le mécanisme d'intervention est déclenché par un appel formel d'urgence lancé par le Secrétaire général et coordonné par le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires. Lorsqu'il s'agit de catastrophes naturelles majeures ou d'urgences économiques ayant des répercussions sur la situation des enfants ainsi que dans les cas d'hostilité ou de troubles civils, le Directeur général, après consultation du Département des affaires humanitaires et du Secrétaire général, peut, dans l'intervalle entre les sessions, demander des contributions à des fins spéciales financées par des fonds supplémentaires sans recourir à un vote par correspondance et utiliser les fonds dès qu'il les reçoit (E/ICEF/L.1343, par. 44). Le même principe vaut pour les fonds que l'UNICEF reçoit comme suite aux appels d'urgence lancés par le Secrétaire général.

#### 6. Approches novatrices

40. Les fonds de l'UNICEF sont essentiellement constitués par des contributions en devises fournies par les donateurs. Étant donné qu'il a constamment besoin de fonds supplémentaires, l'UNICEF cherche sans cesse des sources nouvelles de financement. Deux mécanismes revêtent une importance particulière à cet égard :

- a) Les appels de fonds au secteur privé dans les pays en développement;
- b) L'allégement de la dette en faveur des enfants.

#### 7. Rôle de l'opération Cartes de vœux

41. L'opération Cartes de vœux a essentiellement pour objectifs de faire mieux connaître l'UNICEF au public, de fournir aux volontaires et au grand public l'occasion de participer à l'opération Cartes de vœux et au travail de l'UNICEF, et de réunir davantage de fonds pour la masse commune des ressources. L'opération Cartes de vœux comporte deux volets destinés l'un et l'autre à produire, au moyen d'actions auprès du public, un maximum de recettes pour la masse commune des ressources; ce sont les cartes de vœux et produits connexes et les appels de fonds auprès du secteur privé, au moyen notamment de

/...

manifestations spéciales. Les services de l'opération Cartes de voeux coopèrent avec les comités nationaux pour l'UNICEF et, dans les pays où il n'en existe pas, avec d'autres organisations non gouvernementales.

B. Flux de ressources

42. Ainsi que le montre le tableau 6, les apports de ressources à l'UNICEF n'ont cessé de croître jusqu'en 1992, où ils se sont élevés à 937 millions de dollars (ou 938 millions de recettes totales), dont 394 millions provenant des fonds supplémentaires. En 1993, l'UNICEF, comme d'autres programmes des Nations Unies reposant sur des contributions volontaires, a connu un sérieux recul : les contributions se sont élevées au total à 843 millions de dollars, dont 369 millions provenant de sources supplémentaires, soit près de 94 millions de dollars de moins que l'année précédente.

/...

Tableau 5

Contributions à l'UNICEF des principaux pays donateurs, par source, 1993

(En millions de dollars des États-Unis)

Pays donateurs	Gouvernements	Comités nationaux	Autres ONG	Total du pays
Allemagne	13,2	51,8	0,2	65,1
Australie	9,3	4,0	...	13,3
Autriche	1,8	2,7	—	4,4
Belgique	3,9	9,5	—	13,4
Brésil <sup>a</sup>	—	—	5,1	5,1
Canada	37,2	12,9	2,6	52,8
Chili	1,1	—	0,1	1,2
Danemark	33,3	2,2	—	35,5
Espagne	2,1	16,8	...	18,9
États-Unis	122,1	18,6	0,1	153,8
Finlande	7,5	3,0	—	10,5
France	10,3	34,3	—	44,6
Grèce	0,2	3,6	—	3,8
Guatemala <sup>a</sup>	0,9	—	0,1	1,0
Hong-kong	...	1,4	...	1,4
Inde <sup>a</sup>	0,9	—	0,9	1,8
Iraq <sup>a</sup>	3,1	—	0,7	3,8
Irlande	1,3	0,3	...	1,6
Italie	33,1	25,3	—	58,5
Japon	29,0	24,6	3,4	57,0
Luxembourg	0,2	0,9	...	1,2
Mexique <sup>a</sup>	0,3	—	0,8	1,1
Norvège	44,5	1,8	—	46,3
Nouvelle-Zélande	0,6	0,4	—	1,1
Pays-Bas	31,4	36,9	1,2	69,5
Portugal	...	1,6	...	1,7
République de Corée	0,9	—	1,7	2,6
Royaume-Uni	16,4	11,9	...	28,4
Suède	97,9	2,7	—	100,7
Suisse	15,3	15,7	0,7	31,6
Turquie	0,1	1,3	—	1,4
Autres pays	4,7	0,9	9,2	14,8
Rotary International	—	—	13,0	13,0
<b>Total</b>	<b>522,8</b>	<b>285,2<sup>b</sup></b>	<b>39,7<sup>b</sup></b>	<b>860,6</b>

Note : Les trois points (...) indiquent un montant inférieur à un demi-million de dollars.

<sup>a</sup> Contribution à utiliser dans le pays contribuant.

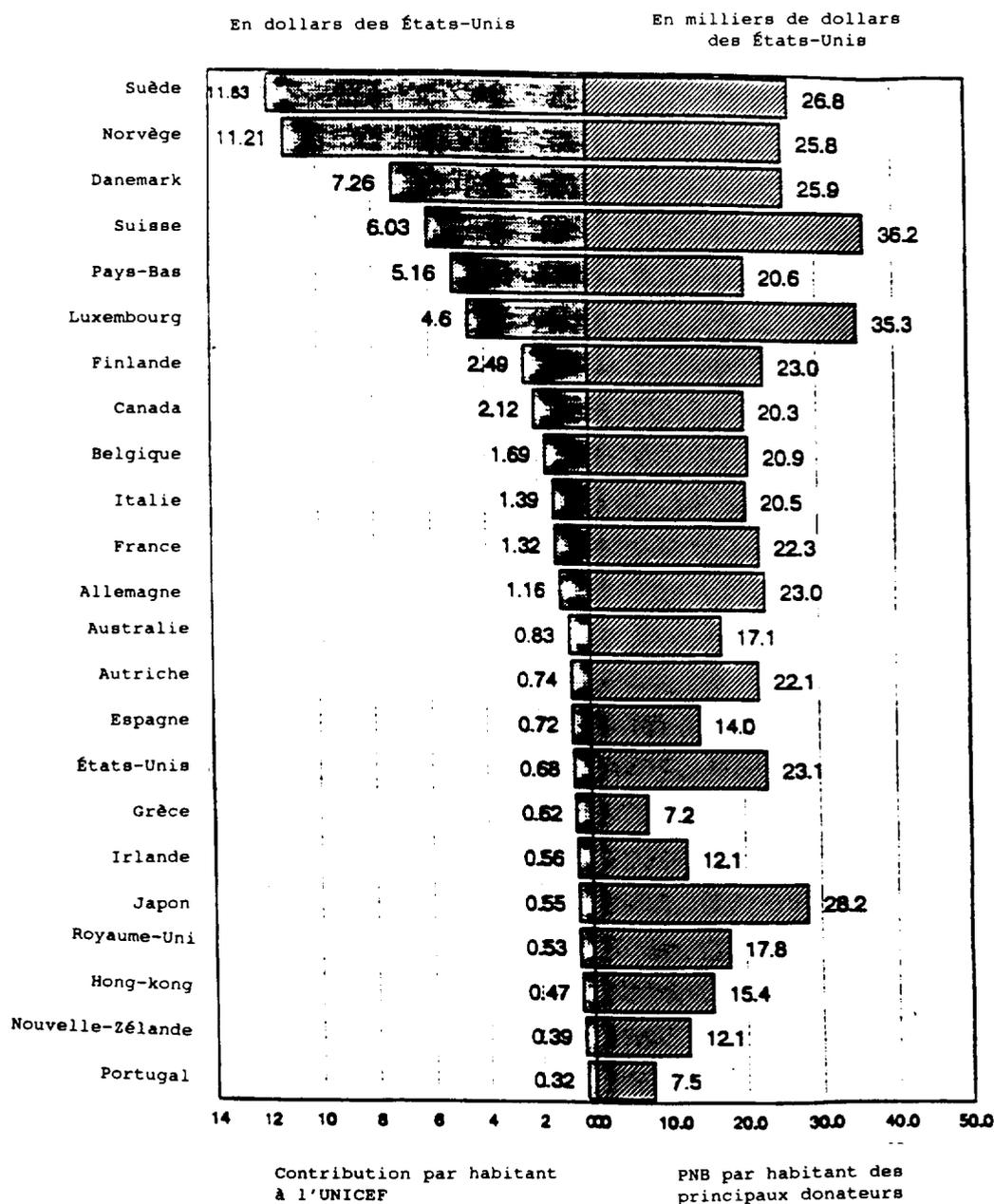
<sup>b</sup> Comprend le produit de l'opération Cartes de vœux, avant déduction des dépenses y afférentes et des ajustements pour l'exercice budgétaire (70 millions de dollars des États-Unis).

/...



Figure III

Montant total des contributions à l'UNICEF, par habitant,  
 et PNB par habitant des principaux donateurs



/...

Tableau 7

Comparaison entre la contribution effective des gouvernements membres du Comité d'aide au développement (CAD) et des autres principaux donateurs au revenu total de l'UNICEF et leur contribution calculée sur la base du barème des contributions au budget de l'ONU, 1993

Gouvernements donateurs	Quote-part au budget de l'ONU (pourcentage du total)	Contribution à l'UNICEF		Montant résultant de l'utilisation du taux appliqué à l'ONU	Différence (en millions de dollars des É.-U.)
		En pourcentage du total	Montant en millions de dollars des É.-U.		
			A	B	(A-B)
Allemagne	8,93	2,5	13,2	46,7	-33,5
Australie	1,51	1,8	9,3	7,9	1,4
Autriche	0,75	0,3	1,8	3,9	-2,1
Belgique	1,06	0,7	3,9	5,5	-1,6
Canada	3,11	7,1	37,2	16,3	21,0
Chili	0,08	0,2	1,1	0,0	1,1
Danemark	0,65	6,4	33,3	3,4	29,9
Espagne	1,98	0,4	2,1	10,4	-8,2
États-Unis	25,00	23,4	122,1	130,7	-8,6
Finlande	0,57	1,4	7,5	3,0	4,5
France	6,00	2,0	10,3	31,4	-21,1
Iraq	0,13	0,6	3,1	0,7	2,5
Irlande	0,18	0,3	1,3	0,9	0,4
Italie	4,29	6,3	33,1	22,4	10,7
Japon	12,45	5,5	29,0	65,1	-36,1
Luxembourg	0,06	...	0,2	0,3	-0,1
Nouvelle-Zélande	0,24	0,1	0,6	1,3	-0,6
Norvège	0,55	8,5	44,5	2,9	41,6
Pays-Bas	1,50	6,0	31,4	7,8	23,6
Portugal	0,20	...	...	1,0	-1,0
Royaume-Uni	5,02	3,1	16,4	26,2	-9,8
Suède	1,11	18,7	97,9	5,8	92,1
Suisse	1,16*	2,9	15,3	6,1	9,2
Total		100,0	522,8	522,8	—

Note : Les trois points (...) indiquent un montant inférieur à un demi-million de dollars.

\* Bien que la Suisse ne soit pas membre de l'ONU, il lui a été attribué une quote-part de 1,6 %. En sa qualité d'observateur, la Suisse ne paie qu'un tiers de cette quote-part.

/...

Tableau 8

Recettes de l'UNICEF au cours des 20 dernières années

(En millions de dollars des États-Unis)

Année	Gouvernements <sup>1</sup>			Organisations non gouvernementales <sup>2</sup>					ONU <sup>3</sup>	Total des contributions (9 = 3 + 7 + 8)	Autres recettes (10)	Total général (11 = 9 + 10)
	Masse commune des ressources (1)	Fonds complémentaires (2)	Total (3 = 1 + 2)	Masse commune des ressources (4)	Fonds complémentaires (5)	Cartes de vœux (6)	Total (7 = 4 + 5 + 6)	(8)				
1974	57,94	15,06	73,00	6,81	3,97	7,04	17,82	0,03	90,86	10,17	101,01	
1975	68,46	26,43	94,89	8,40	4,88	8,76	22,04	0,02	116,96	8,37	125,33	
1976	80,90	11,30	92,20	7,30	5,10	6,48	18,88	0,00	111,08	11,87	122,95	
1977	92,05	12,33	104,38	6,76	5,82	10,92	23,50	0,01	127,88	17,87	145,75	
1978	113,45	12,34	125,79	7,00	6,66	13,30	26,96	0,01	152,76	13,70	166,46	
1979	133,74	50,95	184,68	15,48	18,48	16,32	50,28	0,23	235,19	16,88	252,07	
1980	147,24	79,51	226,75	23,47	22,16	17,05	62,68	6,07	295,50	19,98	315,48	
1981	169,53	52,59	222,12	19,24	16,73	18,41	54,37	3,30	279,79	23,62	303,41	
1982	188,0	110,41	298,42	28,73	16,72	16,71	62,16	7,89	368,47	9,57	378,04	
1983	184,92	69,59	254,51	21,60	19,69	18,13	59,42	11,42	325,35	16,55	341,90	
1984	185,01	78,38	263,39	6,39	25,23	14,77	46,39	5,14	314,93	27,53	342,46	
1985	190,57	85,34	275,91	19,24	37,34	10,06	66,64	3,70	346,25	27,71	373,96	
1986	227,80	112,55	340,35	27,30	42,78	22,45	92,52	2,45	435,32	19,93	455,25	
1987	266,79	174,68	441,47	27,26	47,62	30,41	105,30	4,43	551,20	19,84	571,04	
1988	300,38	197,24	497,62	26,49	72,17	80,56	179,22	6,35	683,19	28,31	711,49	
1989	329,46	168,98	498,44	20,69	67,76	49,18	137,63	10,17	646,23	20,86	667,08	
1990	397,57	199,78	597,35	26,58	72,05	89,74	188,38	9,96	795,69	24,94	820,63	
1991	396,87	182,20	579,07	18,27	114,61	69,64	202,53	11,36	792,96	14,24	807,19	
1992	426,05	261,95	688,01	21,86	113,47	95,20	230,52	19,05	937,57	0,55	938,12	
1993	357,90	180,95	538,85	25,85	133,97	95,06	254,88	49,29	843,03	22,70	865,72	

<sup>1</sup> Y compris les contributions d'institutions intergouvernementales.

<sup>2</sup> Y compris les contributions des comités nationaux de l'UNICEF.

<sup>3</sup> Contributions de l'ONU et des institutions spécialisées (les chiffres correspondant à 1974 à 1979 concernent les dons du personnel de l'ONU).

### III. FONDS DES NATIONS UNIES POUR LA POPULATION

#### A. Mobilisation des ressources et mécanismes de financement

43. Depuis sa création, en 1969, le FNUAP est le principal organisme des Nations Unies à fournir une assistance en matière de population. Par sa résolution 2815 (XXVI) du 4 décembre 1971, l'Assemblée générale a invité les gouvernements qui étaient en mesure de le faire et auxquels leurs politiques le permettaient à verser des contributions volontaires au Fonds des Nations Unies en matière de population. Le FNUAP a pour mission de mieux faire connaître à l'opinion mondiale l'interaction entre accroissement et répartition de la population, d'une part, et développement durable et protection de l'environnement, d'autre part, et de veiller à ce que les pays en développement et la communauté internationale mobilisent des ressources financières suffisantes pour l'élaboration et l'application des politiques et programmes nationaux en matière de population.

44. Selon le Comité d'aide au développement (OCDE), en 1991, les pays donateurs ont consacré, en moyenne, 1,34 % de leur aide publique au développement (APD) aux activités menées en matière de population. Il s'agit, en pourcentage annuel moyen, du niveau le plus élevé depuis 1982, année où ce taux avait été enregistré pour la première fois à 1,12 %.

45. La part de l'assistance que les organismes des Nations Unies fournissent en matière de population a diminué, passant de 40 % en 1982 à 32 % en 1992, tandis que celle des programmes bilatéraux des pays donateurs augmentait. La part des ONG en tant que vecteurs de l'aide en matière de population est restée pratiquement inchangée, à environ 30 %.

46. Il convient de souligner que les pays en développement fournissent eux-mêmes une part très importante des ressources nécessaires à l'application des programmes et projets nationaux en matière de population (60 à 70 %), le reste des fonds provenant de la communauté internationale, des ONG ou des bénéficiaires eux-mêmes. Néanmoins, si l'on veut que les besoins actuels et nouveaux soient satisfaits, il importe que la part des contributions reçues de la communauté internationale augmente à l'avenir.

47. Les contributions que le FNUAP reçoit se divisent en ressources de base (ordinaires) et autres ressources (participation de tiers aux coûts et fonds d'affectation spéciale). De plus, le FNUAP prélève une redevance sur les achats de contraceptifs qu'il réalise pour le compte d'autres organismes de financement.

#### 1. Ressources ordinaires

48. Les contributions versées au FNUAP ont augmenté régulièrement depuis sa création, passant de 14,3 millions de dollars des États-Unis en 1969 à 238 millions de dollars en 1992. Toutefois, après 1980, leur montant est resté stable en dollars constants. Il est remarquable que le montant nominal des recettes n'ait pas diminué pendant 24 ans, ce qui dénote une ferme détermination collective de la part des donateurs, d'autant plus que les États-Unis n'ont versé aucune contribution au Fonds pendant la période

/...

1986-1992. Néanmoins, le montant global des recettes du FNUAP a baissé en 1993, s'établissant à 219,6 millions de dollars des États-Unis. Cette évolution s'explique par le raffermissement du dollar des États-Unis vis-à-vis des monnaies européennes et par la diminution des contributions versées par d'importants donateurs, l'un d'entre eux ayant réduit sa contribution de 75 %. En raison du caractère annuel des annonces de contributions et des fluctuations de taux de change, il n'est pas possible de prévoir le montant des recettes, ce qui rend difficile toute planification à long terme. Il convient néanmoins de noter que dans la deuxième partie des années 80, l'évolution des taux de change a été favorable au FNUAP et a contribué à accroître ses recettes.

49. Le Fonds reçoit des contributions tout au long de l'année. Un certain nombre de donateurs, parmi les plus importants, versent leurs contributions à échéance fixe. Le FNUAP n'a pas connu de problème grave de trésorerie. La figure III montre l'évolution des montants réel et nominal des contributions au Fonds.

50. En 1993, 101 pays au total ont versé une contribution au FNUAP, contre 22 en 1970, 50 pendant la période 1973-1979 et 96 en 1980. Actuellement, les contributions versées par 15 donateurs représentent plus de 95 % des ressources totales du Fonds. En 1993, près des deux tiers du montant total des ressources ordinaires du FNUAP provenaient des contributions des cinq donateurs les plus importants, à savoir le Japon (21 %), les Pays-Bas (13 %), l'Allemagne (12 %), la Norvège (11 %) et le Danemark (9 %).

51. Si, depuis 1977, le PNUD figure parmi les bénéficiaires de la Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement, nouvellement créée, les contributions annoncées ces dernières années, lors de la réunion annuelle de cette instance, ont représenté moins de 30 % des recettes du FNUAP.

## 2. Autres ressources

52. Les ressources au titre de la participation de tiers aux coûts (extrabudgétaires) du FNUAP ont augmenté régulièrement, passant de 3,7 millions de dollars en 1986 à 12 millions en 1992. Toutefois, elles ne représentent qu'un faible pourcentage (4 à 5 %) du montant total des recettes. Les contributions aux projets à participation de tiers aux coûts proviennent essentiellement de 10 grands donateurs. Il ne semble pas que le soutien financier accordé par les donateurs aux projets à participation de tiers aux coûts se fasse au détriment de leurs apports réguliers aux ressources ordinaires du FNUAP.

53. Jusqu'à ce jour, pour ce qui est des fonds au titre de la participation de tiers aux coûts, les donateurs ont accordé la préférence à certains types d'activités dans des domaines tels que la santé maternelle et infantile, la planification de la famille ainsi que l'information, la communication et l'éducation en matière de population, notamment en Afrique subsaharienne. En général, les fonds de ce type ne sont pas assortis de conditions particulières autres que la conformité des activités ainsi financées aux politiques et procédures du FNUAP.

/...

### 3. Services d'achat rémunérés

54. En 1992, le montant des achats de contraceptifs que le Groupe des achats du FNUAP a effectués pour le compte d'autres organismes de financement s'est élevé à environ 34 millions de dollars des États-Unis, contre 12 millions de dollars en 1991 et 7 millions de dollars en 1990. Grâce à la forte augmentation du volume des achats, le Fonds a pu obtenir des tarifs préférentiels très intéressants et utiliser ainsi au mieux les fonds des donateurs. De plus, les redevances prélevées sur les achats effectués pour le compte des organismes susmentionnés ont fourni un complément de ressources.

#### B. Mécanismes de planification et de programmation

55. Le Conseil d'administration du PNUD a approuvé pour les activités du FNUAP un plan de travail quadriennal continu selon lequel les prévisions de ressources et leur emploi sont établis pour une période de quatre ans et actualisés chaque année d'une année supplémentaire. Le plan de travail continu adopté permet de corriger chaque année les prévisions de recettes.

56. Le FNUAP présente au Conseil d'administration du PNUD et du FNUAP, pour approbation, tous les accords généraux sur les programmes de pays, tous les projets et programmes d'un montant égal ou supérieur à 1 million de dollars des États-Unis ainsi que tous les projets qui, en raison de leur caractère novateur ou de leurs incidences sur le plan des politiques, méritent d'être examinés par le Conseil. En règle générale, les programmes de pays et les ressources du FNUAP y afférentes, ordinaires et, le cas échéant, au titre de la participation de tiers aux coûts, sont approuvées conjointement. Les accords relatifs aux projets et aux programmes portent sur une période de cinq ans au plus, sous réserve de l'existence de ressources.

57. La réserve opérationnelle du FNUAP, créée en 1981, s'élève actuellement, conformément aux directives du Conseil d'administration, à 20 % du montant annuel estimatif des contributions. Elle permet de faire face à divers cas de figure : diminution ou insuffisance des recettes, crises de trésorerie, hausse des dépenses effectives par rapport au montant prévu ou fluctuations des prestations et autres imprévus qui se traduisent par une baisse des ressources affectées aux programmes du Fonds.

58. Le Conseil d'administration a donné pour instruction au FNUAP de consacrer, au maximum, 25 % de ses ressources programmables (ressources de base déduction faite des dépenses d'administration) aux projets mondiaux, interrégionaux et multinationaux, et 75 % aux programmes de pays. De plus, 80 % des ressources afférentes aux programmes de pays doivent être affectés à un groupe de pays prioritaires<sup>1</sup>.

/...

Tableau 9

Comparaison de la part des contributions des principaux pays donateurs dans les ressources ordinaires du FNUAP et de leurs quotes-parts à l'ONU, 1993

Pays (classés en fonction de leur contribution au FNUAP)	Quote-part à l'ONU (pourcentage)	Part dans les ressources du FNUAP (pourcentage)	Contributions volontaires au FNUAP (millions de dollars É.-U.)
Japon	12,45	21,0	45 400
Pays-Bas	1,50	13,1	28 323
Allemagne	8,93	12,0	26 169
Norvège	0,55	11,4	24 765
Danemark	0,65	9,4	20 297
Suède	1,11	8,2	17 664
États-Unis d'Amérique	25,00	6,7	14 500
Royaume-Uni	5,02	4,9	10 718
Canada	3,11	4,2	9 063
Suisse	1,16	2,7	5 772
Finlande	0,56	1,9	4 178
Italie	4,29	0,9	1 869
Belgique	1,06	0,7	1 409
Australie	1,51	0,6	1 361
France	6,00	0,5	1 223
Total partiel	72,91	98,2	212 711
Autres pays	27,09	1,8	3 936
Total	100,00	100,0	216 647

/...

Tableau 10

Contributions volontaires au FNUAP (ressources de base et autres ressources), 1973-1993

(En millions de dollars des États-Unis)

Année	Contributions		Total
	Ressources de base	Autres ressources	
1973	39,81	—	39,81
1974	49,56	—	49,56
1975	57,98	—	57,98
1976	73,52	0,50	74,02
1977	85,43	0,85	86,28
1978	100,88	—	100,88
1979	111,72	2,27	113,99
1980	125,38	3,54	128,92
1981	120,99	2,78	123,77
1982	128,27	5,37	133,64
1983	129,60	6,03	135,63
1984	132,43	4,24	136,67
1985	135,88	6,07	141,95
1986	133,49	3,74	137,23
1987	149,30	4,44	153,74
1988	167,33	11,27	178,60
1989	180,72	6,57	187,29
1990	205,82	10,52	216,34
1991	220,74	8,06	228,80
1992	233,80	41,48	275,28
1993	216,65	25,70	242,35
	2 799,30	143,43	2 942,73

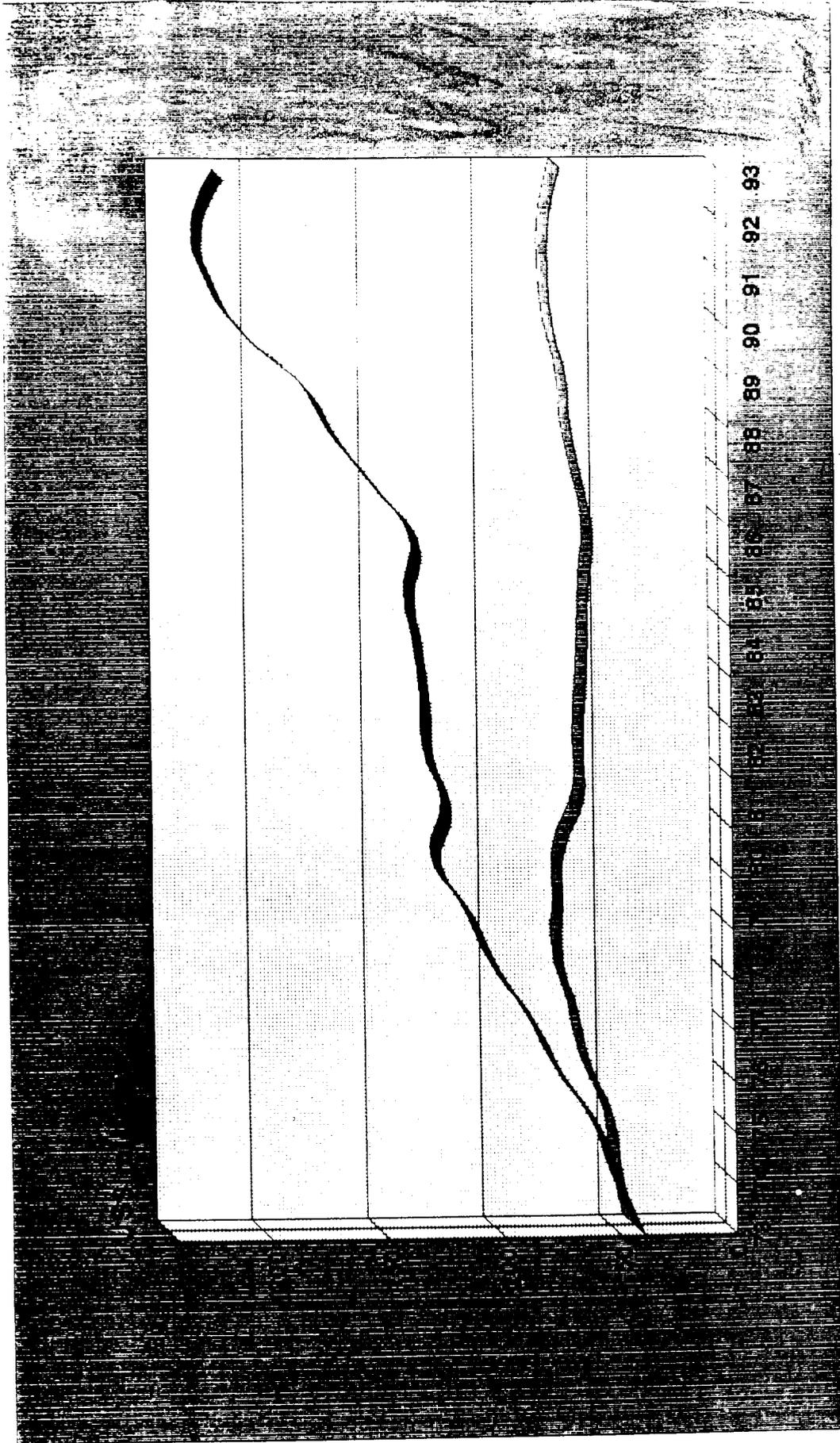
Note : Ressources de base = ressources principales

Autres ressources = Fonds extrabudgétaires (participation de tiers aux coûts et autres engagements financiers).

/...

Figure IV

# MONTANTS NOMINAL ET RÉEL DES CONTRIBUTIONS AU FNUAP (1973-1993)



■ Montant nominal  
■ Montant réel

Source : Annuaire statistique du FMI et The Economist.  
Les contributions sont corrigées de l'inflation (indice des prix aux États-Unis).

/...

Tableau 11

Contributions par habitant aux ressources de base du FNUAP

(En dollars des États-Unis)

Pays (classés selon les chiffres de 1993)	1972	1982	1992	1993
1. Japon	—	0,21	0,34	0,36
2. Pays-Bas	0,17	0,79	2,04	1,85
3. Allemagne	0,02	0,17	0,33	0,32
4. Norvège	0,55	3,46	6,17	5,75
5. Danemark	0,10	0,87	3,69	3,93
6. Suède	0,37	0,86	3,07	2,03
7. États-Unis	0,07	0,15	—	0,06
8. Royaume-Uni	0,04	0,08	0,27	0,19
9. Canada	0,09	0,32	0,40	0,33
10. Suisse	0,03	0,28	0,95	0,84
11. Finlande	0,04	0,19	3,61	0,83
12. Italie	—	—	0,05	0,03
13. Belgique	—	0,06	0,09	0,14
14. Australie	—	0,10	0,07	0,08
15. France	—	—	0,02	0,02
16. Autriche	—	0,01	0,07	0,07
17. Espagne	—	—	0,01	0,01
18. Nouvelle-Zélande	0,01	0,08	0,06	0,06
19. Luxembourg	—	0,01	0,17	0,23
20. Irlande	—	—	—	0,02
21. Portugal	—	—	—	—

Source : Division de la population, Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, Secrétariat de l'ONU, World Population Prospects: 1992 Revision (publication des Nations Unies, numéro de vente : 93.XIII.7) et tableaux supplémentaires.

#### IV. PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL (PAM)

59. En raison du double rôle qu'il joue en matière d'assistance, en fournissant à la fois des secours et une aide au développement, le Programme alimentaire mondial (PAM) a vu croître ses ressources et ses activités dans de telles proportions qu'il est devenu la source la plus importante d'aide sous forme de dons aux pays en développement parmi les organismes des Nations Unies; le principal soutien des projets de développement qui reposent sur la participation de femmes pauvres et leur sont destinés; le plus grand fournisseur d'aide sous forme de dons à des projets de protection et d'amélioration de l'environnement; et le plus gros acheteur de denrées alimentaires et de services auprès des pays en développement, ce qui fait de lui l'un des piliers du commerce Sud-Sud. En 1993, l'assistance du PAM a bénéficié directement à 47 millions de pauvres. Les dépenses totales du Programme se sont élevées à 1,6 milliard de dollars.

60. Le PAM est confronté à deux problèmes majeurs : fournir des denrées alimentaires de première nécessité et aider les familles et les collectivités à subvenir à leurs propres besoins. À mesure que s'accroît le nombre des victimes de catastrophes naturelles ou causées par l'homme, le PAM est de plus en plus appelé à fournir une assistance prompte et efficace. Les programmes de développement demeurent toutefois la pierre angulaire de ses activités. Ce sont eux qui lui permettent d'aider les pauvres à parvenir à l'autosuffisance.

61. Trente années d'expérience ont permis au PAM de mettre au point une méthode de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire qui répond à trois exigences : a) satisfaire les besoins en situation d'urgence mais, tout en sauvant des vies, faire en sorte que l'aide alimentaire contribue le plus possible au développement; b) appuyer les groupes vulnérables, ce qui constitue une sorte de préinvestissement en ressources humaines; et c) créer des actifs et favoriser l'autosuffisance grâce à des programmes "vivres-contre-travail" qui nécessitent une main-d'oeuvre importante et, partant, créent des emplois et permettent de parvenir à un développement durable. Rien ne sert autant la cause du développement que l'apport de secours rapides et efficaces qui sauvent des vies et préservent l'intégrité de la personne humaine et du tissu social.

##### A. Mécanismes de financement et décisions pertinentes des organes délibérants

62. Toutes les contributions au Programme sont volontaires. Les catégories de ressources gérées par le PAM sont les suivantes : a) contributions aux ressources ordinaires du Programme, qui sont presque exclusivement affectées à des projets de développement; b) contributions à des interventions prolongées en faveur des réfugiés et des personnes déplacées, qui représentent une sous-catégorie des ressources ordinaires; c) contributions à la Réserve alimentaire internationale d'urgence (RAIU), principal mécanisme international de réponse aux urgences, qui est géré par le PAM; d) contributions au titre d'articles non alimentaires; et f) autres mécanismes de financement. Le PAM perçoit en outre une redevance en échange des services qu'il fournit aux donateurs lors de l'exécution de leurs propres programmes d'aide alimentaire bilatérale. Ces ressources sont toutes assorties de termes et conditions d'utilisation différents et elles ne sont pas interchangeables. Elles sont, à

/...

des degrés divers, liées et affectées par les donateurs à des usages précis et la proportion de produits et d'espèces varie d'un type de ressources à l'autre.

63. Les procédures et dispositions régissant les contributions versées au PAM sont énoncées dans les Règles générales du Programme, qui ont été approuvées tout à la fois par l'Assemblée générale des Nations Unies et par la Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en application des dispositions des résolutions 1714 (XVI) du 19 décembre 1961, 2095 (XX) du 20 décembre 1965, 3404 (XXX) du 28 novembre 1975 et 46/22 du 5 décembre 1991, de l'Assemblée générale et des résolutions 1/61 du 24 novembre 1961, 4/65 du 6 décembre 1965, 22/75 du 26 novembre 1975 et 9/91 du 26 novembre 1991, de la Conférence de la FAO.

64. Les annonces de contributions aux ressources ordinaires du PAM sont faites lors des conférences convoquées conjointement par le Secrétaire général des Nations Unies et par le Directeur général de la FAO. Les montants à atteindre sont fixés, pour chaque exercice biennal, par le Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire, approuvés par le Conseil économique et social et le Conseil de la FAO, ainsi que par l'Assemblée générale et la Conférence de la FAO. Les pays fournissent ces contributions sous forme de produits appropriés ainsi que d'espèces en quantité suffisante pour financer le transport desdits produits et satisfaire d'autres besoins, notamment pour assurer le financement du budget des services d'appui aux programmes et des services administratifs. Le tiers au moins du montant total des contributions doit être constitué d'espèces et de services. À l'heure actuelle, la plus grande partie de l'élément "espèces" (environ 80 %) sert à financer le transport des produits. Peuvent également fournir des contributions, sous forme de produits, de services ou d'espèces, des organes intergouvernementaux, d'autres sources publiques ainsi que certaines sources non gouvernementales compétentes. Ces contributions ordinaires sont presque exclusivement affectées au financement d'activités de développement.

65. Les pays qui contribuent à la RAIU font savoir au Programme quelles sont leurs disponibilités en denrées alimentaires, essentiellement en céréales, ou bien quel est le montant de la contribution en espèces qu'il leur est possible de verser en sus de leur contribution ordinaire, ces ressources pouvant être utilisées pour faire face aux situations d'urgence.

66. Toute l'aide alimentaire apportée par le PAM aux réfugiés et aux personnes déplacées provenait à l'origine de contributions versées au titre de la RAIU. En 1989, le Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire a décidé de modifier les mécanismes de financement et d'approbation du PAM en ce qui concerne les projets d'intervention prolongée (d'une durée supérieure à un an) en faveur des réfugiés, de façon à assurer à ces derniers un approvisionnement plus fiable en produits alimentaires. Ces interventions sont à présent financées à partir d'une sous-catégorie des ressources ordinaires du PAM, à laquelle les donateurs contribuent séparément.

67. Les annonces de contributions en produits peuvent être faites soit en valeur, soit en volume. Dans ce dernier cas, leur valeur est normalement déterminée, selon qu'il convient, sur la base des cours du marché mondial,

/...

des prix fixés par la Convention relative à l'aide alimentaire ou de ceux qui figurent sur la facture du donateur. Les contributions en espèces sont normalement faites en monnaies convertibles.

#### B. Évolution des ressources

68. Le montant total des ressources mises à la disposition du PAM a presque doublé entre 1987 et 1993. Alors que, dans le passé, la plupart de ces ressources étaient affectées à des activités de développement, en 1993, les deux tiers d'entre elles environ ont été utilisées pour des activités de secours et en partie affectées à des opérations d'urgence spécifiques. Parallèlement, la valeur des ressources ordinaires allouées à des projets de développement a légèrement diminué par rapport aux niveaux records enregistrés durant la seconde moitié des années 80. Cette évolution s'explique par les restrictions budgétaires qu'ont connues nombre de pays donateurs et qui ont amené certains d'entre eux à diminuer le montant de leur contribution et mis un certain nombre d'autres, parmi les plus petits, dans l'impossibilité de continuer à verser des contributions.

69. La plus grande partie des ressources multilatérales du PAM provient d'un nombre relativement faible de donateurs. Alors que 65 donateurs ont versé des contributions aux ressources ordinaires du Programme au cours du dernier exercice biennal révolu, plus de la moitié de l'ensemble de ces ressources a été fournie par les deux principaux donateurs, à savoir les États-Unis et l'Union européenne. Les 5, 10 et 15 principaux donateurs ont fourni, respectivement, plus de 70 %, près de 90 % et 98 % des ressources multilatérales. Les 50 autres donateurs n'ont fourni, à eux tous, que 2 % des ressources du Programme.

70. Les dépenses financées par les ressources ordinaires du Programme sont constituées à hauteur de 94 millions de dollars par les dépenses d'appui au programme et d'administration, ce qui représente moins de 6 % du total des dépenses.

71. Après avoir augmenté régulièrement pendant les années 80, les ressources affectées au programme de développement du PAM ont stagné, oscillant entre 1,1 et 1,2 milliard de dollars aux prix courants par exercice biennal. La valeur de l'élément "produits" des ressources ordinaires du PAM affectées aux activités de développement a chuté depuis l'exercice biennal 1985-1986 (de 915 à 772 millions de dollars aux prix courants). En utilisant davantage de produits de moindre valeur, le PAM est parvenu à maintenir le volume des envois d'aide alimentaire pour le développement à un niveau voisin de 2,6 millions de tonnes par exercice biennal.

72. En 1993, le PAM a été la principale source d'aide alimentaire pour les réfugiés et les personnes déplacées : il a porté secours à 27 millions de personnes, chiffre sans précédent qui représente plus de 60 % du nombre total de réfugiés et de personnes déplacées dans le monde entier. Les engagements pris par le PAM en faveur de ce groupe de population ont porté sur 2,4 millions de tonnes d'aide alimentaire.

73. Ces deux dernières années, le volume de l'aide alimentaire d'urgence acheminée par le PAM a fortement augmenté, puisqu'il a presque doublé par

/...

rapport aux années 80. En 1993, il a porté sur 1,15 million de tonnes de produits représentant une valeur de 530 millions de dollars. Bien qu'un grand nombre d'opérations d'urgence bénéficient chaque année de l'aide alimentaire du PAM, un petit nombre d'entre elles se taillent la part du lion. En 1993, huit pays ont reçu les quatre cinquièmes des secours alimentaires d'urgence du Programme.

74. Conformément à la nouvelle répartition des tâches entre le PAM et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), les interventions prolongées en faveur des réfugiés et des personnes déplacées absorbent entre un cinquième et un quart des ressources totales du PAM. En 1993, le PAM a géré 900 000 tonnes de denrées alimentaires, d'une valeur de 397 millions de dollars. Sur 30 opérations en cours en 1993, 10 représentent 80 % du total des engagements pris par le PAM au titre des interventions prolongées en faveur des réfugiés et des personnes déplacées. Ces engagements sont généralement pris pour une durée de 12 à 18 mois, selon les besoins alimentaires estimatifs de l'intervention et les perspectives de rapatriement ou de réinstallation. Les ressources nécessaires sont déterminées sur la base d'une évaluation de l'ensemble des besoins alimentaires, effectuée conjointement par le HCR et par le PAM.

75. En 1973, le PAM a créé une nouvelle catégorie de ressources, les articles non alimentaires, afin de faire face aux besoins autres qu'alimentaires des projets de développement appuyés par le PAM. Les contributions sont acceptées en espèces et en nature et divers intrants ont été fournis : personnel technique et administratif, outils et matériel. En 1993, 11 donateurs ont fourni des articles non alimentaires représentant une valeur totale de 11 millions de dollars. Ces dernières années, les contributions de ce type ont été moins importantes, bien que nombre d'articles non alimentaires destinés aux principales opérations de secours aient été fournis en réponse à des appels spéciaux, indépendamment des sources habituelles de ressources du PAM.

76. Le PAM a résolument fait un effort pour acheter aux pays en développement une quantité plus importante des denrées destinées à l'aide alimentaire. En 1993, il leur a acheté plus d'un million de tonnes de denrées d'une valeur de 263 millions de dollars, ce qui représente 62 % de tous ses achats de denrées alimentaires.

77. Le PAM fournit toute une gamme de services aux donateurs pour les aider à mettre en oeuvre leurs propres programmes bilatéraux d'aide alimentaire. Il peut notamment les aider à acheter des produits, à acheminer ces produits par voie maritime et terrestre, à en surveiller la distribution et à faire rapport à ce sujet. En assurant ces services parallèlement à ses propres expéditions, le Programme offre de véritables avantages aux donateurs : meilleure coordination de l'aide alimentaire, réduction des frais de transport et acheminement des denrées vers des régions difficiles à atteindre. Il permet en outre à certains donateurs d'appuyer des opérations d'urgence multilatérales en acheminant des ressources bilatérales. En 1993, le PAM a fourni des services bilatéraux pour l'acheminement de 637 600 tonnes de denrées alimentaires, d'une valeur de 137 millions de dollars, principalement en Afrique et en Asie. La demande de services bilatéraux du PAM a augmenté régulièrement.

/...

Note

<sup>1</sup> Le statut de pays prioritaire au regard de l'aide du FNUAP est accordé aux pays dont le PNB par habitant ne dépasse pas 750 dollars et qui satisfont à deux au moins des critères suivants : accroissement annuel minimum de la population totale de 100 000 habitants; taux de reproduction brut égal ou supérieur à 2; taux de mortalité infantile égal ou supérieur à 120 pour 1 000 naissances vivantes; densité de la population agricole sur les terres arables de deux personnes au moins par hectare et taux d'alphabétisation des femmes égal ou inférieur à 40 %. Cinquante-huit pays bénéficient actuellement de ce statut : 32 dans l'Afrique subsaharienne, 17 en Asie et dans le Pacifique, 4 parmi les États arabes et 5 en Amérique latine et dans les Caraïbes. Quarante-deux pays prioritaires relèvent aussi de la catégorie des pays les moins avancés, telle qu'elle est définie par l'Organisation des Nations Unies.

ANNEXE II

Fonds et programmes des Nations Unies visés par la Conférence  
des Nations Unies pour les annonces de contributions aux  
activités de développement

Programme des Nations Unies pour le développement  
Fonds pour les mesures spéciales en faveur des pays les moins avancés  
Fonds d'équipement des Nations Unies  
Fonds autoreouvelable des Nations Unies pour l'exploration des ressources  
naturelles  
Volontaires des Nations Unies  
Fonds des Nations Unies pour la science et la technique au service du  
développement et Compte de l'énergie du Programme des Nations Unies pour le  
développement  
Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour les activités dans la région  
soudano-sahélienne  
Fonds de développement des Nations Unies pour la femme  
Fonds des Nations Unies pour l'enfance  
Fonds des Nations Unies pour la population  
Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'Institut international de  
recherche et de formation pour la promotion de la femme  
Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains du  
Centre des Nations Unies pour les établissements humains  
Fonds de contributions volontaires pour la Décennie des Nations Unies pour les  
personnes handicapées  
Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour le vieillissement  
Fonds d'affectation spéciale du Programme des Nations Unies sur les sociétés  
transnationales  
Fonds du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues  
Fonds des Nations Unies pour la jeunesse  
Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche  
Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour la deuxième Décennie des  
transports et des communications en Afrique  
Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour le développement de  
l'Afrique  
Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la  
torture  
Fonds d'affectation spéciale pour les activités régionales de la Commission  
économique et sociale pour l'Asie occidentale

/...

ANNEXE III

Études de cas sur les mécanismes de reconstitution  
des ressources

I. ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT

1. L'Association internationale de développement (IDA), filiale de la Banque mondiale, constitue la principale source d'aide au développement pour les pays à faible revenu et est l'un des exemples réussis de source de financement du développement prévisible, continue et assurée. C'est par son intermédiaire que la Banque mondiale accorde ses prêts à des conditions de faveur. Les ressources de l'IDA proviennent essentiellement des pays riches et servent à financer des projets et des programmes de développement dans les pays en développement.

2. L'IDA se distingue de la Banque mondiale en ce qu'elle octroie des crédits qui s'échelonnent sur 35 à 40 ans et sont assortis d'un différé d'amortissement de 10 ans. En outre, ces prêts ne portent pas intérêt, à part une faible commission de service représentant moins de 1 % de la partie décaissée du crédit. L'IDA accorde ses crédits aux gouvernements, lesquels, avec l'aide d'autres prêteurs, apportent une contrepartie à raison de 50 cents par dollar prêté. L'IDA tire la plus grande partie de ses ressources des souscriptions initiales, des reconstitutions périodiques des ressources, des contributions spéciales et des transferts de revenus de la Banque mondiale. Depuis sa création, l'IDA a connu 10 exercices de reconstitution des ressources, dont le dernier a commencé en juillet 1993 et doit durer trois ans. À l'occasion de cette dixième reconstitution, les pays donateurs ont promis de verser des fonds supplémentaires d'un montant de 13 milliards de DTS, soit 18 milliards de dollars des États-Unis.

3. Les pays membres de l'IDA sont regroupés en deux catégories : les pays de la Première partie, qui sont des pays développés ou à revenu élevé et les pays de la Deuxième partie, qui sont des pays en développement ou à faible revenu. La première reconstitution générale des ressources de l'IDA par les pays à revenu élevé, ou pays de la Première partie, a pris effet en 1964. Les fonds versés à cette occasion au cours d'une période de trois ans se sont élevés au total à quelque 757 millions de dollars. Certains pays de la Deuxième partie, ainsi que des pays non membres, ont accepté de prendre part aux reconstitutions ultérieures.

4. La reconstitution prend effet lorsque les instruments d'engagement et les instruments conditionnels d'engagement déposés représentent 80 % environ de son montant total. Les premiers permettent aux donateurs de notifier leur intention de verser la totalité de leur contribution et les seconds leur permettent de faire savoir officiellement qu'ils verseront une partie de leur contribution sans condition et le reste sous réserve de l'adoption des textes législatifs voulus.

5. À l'origine, le montant des souscriptions était déterminé en fonction de la part de chaque membre dans le capital de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), cette part étant censée correspondre plus ou moins à la place respective des pays dans l'économie mondiale.

/...

Toutefois, à l'occasion de chaque reconstitution, les montants ont fait l'objet de négociations sur la base de divers indicateurs. Une trentaine d'indicateurs différents ont fini par être mis au point pour servir de base aux négociations sur la répartition des charges. Ces indicateurs peuvent être regroupés en quatre grandes catégories : a) niveaux relatifs de la production et des revenus; b) capacité financière; c) relations commerciales avec les participants de l'IDA; et d) effort d'aide au développement.

6. On a enregistré des changements notables dans la part respective de la plupart des donateurs de l'IDA au cours des reconstitutions successives. Ces changements tiennent à l'évolution générale des programmes d'aide des pays et à leur situation économique. Dans les années 80, par exemple, l'augmentation rapide de l'aide publique au développement (APD) consentie par l'Italie et le Japon s'est traduite par une augmentation de la part de ces deux pays dans les ressources de l'IDA, tandis qu'une baisse de l'APD consentie par les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a entraîné une réduction du poids relatif de ces derniers. La répartition des charges a permis de ralentir la baisse des contributions versées par les pays ayant réduit leur programme d'aide, mais elle a eu aussi pour effet d'empêcher l'IDA d'augmenter sa participation proportionnellement à l'expansion des programmes d'aide.

7. Le débat sur la répartition des charges a été centré sur les difficultés rencontrées par le donateur le plus important, les États-Unis, pour maintenir sa part au même niveau en termes constants. Certains donateurs ont dû choisir entre accepter une réduction du montant de la reconstitution ou accepter une diminution de la part des États-Unis. D'autres pays ont transféré leur contribution d'une reconstitution sur l'autre selon qu'il leur était plus facile ou plus difficile à telles et telles périodes d'accroître leur contribution nominale compte tenu de leur situation budgétaire générale et du montant de leur budget d'aide.

## II. FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

8. Le Fonds international de développement agricole (FIDA), fondé en 1977, a été créé conjointement par les pays industrialisés et les pays exportateurs de pétrole afin de contribuer à résoudre les problèmes les plus graves du sous-développement agricole et rural, en collaboration étroite avec les pays en développement eux-mêmes. Aux termes de l'accord portant création du Fonds, cet objectif devait être atteint en mobilisant et en fournissant à des conditions de faveur des ressources financières supplémentaires pour le développement agricole des États Membres en développement.

9. Les pays membres du FIDA sont regroupés en trois catégories : a) les pays industrialisés membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (catégorie I); b) les pays en développement membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) (catégorie II); et c) les pays bénéficiaires (catégorie III). Chaque groupe dispose d'un tiers des voix. Les contributions sont versées à l'occasion des reconstitutions de ressources et font l'objet de négociations.

/...

10. Le montant total des contributions initiales annoncées par les membres s'élevait à 1 milliard 23 millions de dollars (valeur au 31 décembre 1980) et devait couvrir les dépenses au titre du programme du FIDA de 1978 à 1980 inclus. Les pays de la catégorie I ont versé 571,4 millions de dollars à titre de contribution initiale; les pays de la catégorie II 435,5 millions de dollars; et ceux de la catégorie III 15,7 millions de dollars.

11. Le montant global et la répartition des contributions initiales (1978-1980) ont fait l'objet de longues négociations entre les pays de la catégorie I et ceux de la catégorie II. Le débat achoppait principalement sur l'écart entre leurs contributions globales respectives. Le montant des contributions initiales tel qu'il a été finalement fixé a été le résultat de négociations intergouvernementales plus que le produit d'un ensemble de critères explicites déterminés à l'avance.

12. La première reconstitution de ressources, qui couvrait la période de trois ans allant de 1981 à 1983, a permis de recueillir 1,1 milliard de dollars. La reconstitution a là encore fait l'objet de négociations prolongées et la part de la plupart des donateurs s'est établie à un niveau différent de ce qu'elle était lors de la contribution initiale. Le montant des reconstitutions nécessaires, y compris la contribution initiale, est indiqué ci-après. Le FIDA négocie actuellement la quatrième reconstitution, qui aurait dû commencer en 1993.

Contributions initiales (1978-1980)	-	1 023 000 000	dollars
Première reconstitution (1981-1983)	-	1 101 000 000	dollars
Deuxième reconstitution (1985-1989)	-	489 000 000	dollars
Troisième reconstitution (1990-1992)	-	567 000 000	dollars

13. On constate que le niveau des ressources disponibles a beaucoup baissé lors des deuxième et troisième reconstitutions par rapport à la constitution initiale des fonds et à la première reconstitution de ressources. Cette baisse s'explique par la crise économique qu'ont traversée les pays de l'OPEP par suite de la baisse des cours du pétrole, lors des négociations relatives à la deuxième reconstitution. Les pays de l'OPEP ayant réduit leur contribution, le montant des ressources apportées par les pays de l'OCDE a diminué en proportion, ces derniers tenant à maintenir une certaine parité entre les deux principaux groupes.

14. Lors des négociations relatives à la troisième reconstitution de ressources, les pays de l'OPEP ont indiqué qu'en raison de leur situation économique, ils ne pouvaient pas même maintenir leur contribution à ce niveau réduit, ce à quoi les pays de l'OCDE ont répliqué que pour maintenir une parité approximative (60/40) entre les catégories I et II, il leur faudrait réduire leur propre contribution en conséquence. Le montant total des contributions projetées a donc chuté à 320 millions de dollars environ. Les pays de la troisième catégorie ont alors proposé, dans le cadre d'un comité de haut niveau sur les besoins financiers futurs du FIDA, créé pour tenter de sortir de l'impasse, de consentir eux-mêmes un effort important, à condition que les pays de la première catégorie apportent trois dollars pour chaque dollar versé par

/...

ceux de la troisième catégorie. Les pays en développement ayant mobilisé 64,1 millions de dollars, les pays membres de l'OCDE ont ajouté 191,5 millions de dollars à leur annonce de contribution, tout en soulignant que cette décision ne devait pas créer de précédent. On a ainsi pu parvenir à un montant total de 567 millions de dollars.

15. Les négociations en vue de la quatrième reconstitution ont commencé en 1991 et ont été suspendues à la fin de 1993. Le Conseil des gouverneurs du Fonds a fixé un objectif de 600 millions de dollars, mais il n'a pas été possible jusqu'à présent de mobiliser auprès des donateurs de la première catégorie et de la deuxième catégorie des ressources suffisantes pour parvenir au rapport 60/40 tacitement établi. Les pays de la troisième catégorie ont proposé d'ajuster cette formule de sorte que les pays membres de l'OPEP et les pays en développement versent conjointement des contributions équivalentes à 40 % de l'objectif visé. Les pays membres de l'OCDE n'ont pas jugé la proposition acceptable, faisant valoir que la répartition tripartite des voix au sein du FIDA n'était pas compatible avec la répartition proposée de responsabilités financières. Aucune solution n'a été trouvée à ce jour.

16. On constate donc qu'un mécanisme de financement relativement stable comme le système de la reconstitution des ressources ne garantit pas la continuité au-delà de chaque exercice. Le cas du FIDA illustre par ailleurs le fait que direction et finances ne peuvent être dissociées.

### III. UNION EUROPÉENNE

17. L'aide au développement accordée par l'Union européenne aux pays d'Asie, d'Amérique latine, de la Méditerranée et de l'Europe orientale est financée sur son budget ordinaire, tandis que l'aide qu'elle accorde aux pays associés d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique l'est au moyen du Fonds européen de développement. Le Fonds, créé en 1959 en vertu de la Convention d'application annexée au Traité de Rome, fournit aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique des dons qui sont financés par les contributions des membres de l'Union européenne. Les pays en développement peuvent aussi obtenir des ressources à des conditions de faveur, principalement sous forme de prêts, auprès de la Banque européenne d'investissement.

18. Depuis la signature de la Convention d'application, le Fonds a été reconstitué à six reprises (Yaoundé I et II et Lomé I à IV). La part respective de chaque État membre de l'Union européenne dans le Fonds européen de développement est calculée essentiellement sur la base du PNB par habitant et de la population. Le montant des contributions fait l'objet de négociations à chaque nouvelle reconstitution, mais la part respective de chaque pays a toujours été très proche de ce qu'elle aurait été si les contributions étaient calculées sur la base du barème des contributions au budget ordinaire de l'Union européenne (dont les critères de calcul sont également le PNB et la population).

19. Chaque reconstitution prenant la forme d'une convention internationale soumise à la ratification des parlements nationaux, elle devient, une fois ratifiée, une obligation juridique internationale, ce qui a permis d'obtenir des pays des engagements à long terme sur des périodes successives de cinq ans, en dehors des cycles budgétaires ordinaires. Le Fonds européen de développement

/...

peut ainsi allouer aux pays et aux régions bénéficiaires des fonds d'un montant fixe sur des périodes de cinq ans et établir ses programmes en conséquence, sans craindre d'être à court de ressources.

20. On procède à des appels de fonds au fur et à mesure des besoins et on établit des prévisions annuelles, qui servent de base à l'établissement du budget annuel. Les décaissements ayant lieu en fonction des besoins effectifs - dans la limite du montant global disponible - les périodes de reconstitution successives ont tendance à se chevaucher, si bien qu'un projet peut être financé en partie sur Lomé III et en partie sur Lomé IV, par exemple. En outre, les annonces de contributions se faisant en écus, il n'y a pratiquement pas de risques de voir les programmes déstabilisés par des fluctuations monétaires imprévues.

21. Les négociations en vue de la prochaine convention de reconstitution du Fonds sont en cours mais la question de savoir si l'aide aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique devrait être financée au moyen du budget ordinaire de l'Union européenne ou rester dans le cadre d'une structure distincte donne lieu à controverse. Les partisans de la première solution font valoir qu'elle offrirait de meilleures garanties de stabilité, les négociations n'ayant plus de raison d'être, et que la croissance du Fonds serait assurée dans la mesure où le budget de l'Union européenne est appelé à croître.

22. La stabilité du Fonds européen de développement en tant que source de financement tient au lien étroit entre les contributions versées au Fonds par les États membres et le barème des contributions au budget de l'Union européenne. Ce lien n'ayant jamais été remis en cause, la fixation des objectifs pour chaque période de reconstitution n'a jamais suscité de désaccord. Par ailleurs, de par sa structure, le Fonds ne pose pas de problème au niveau de la direction. Il est en effet géré par l'Union européenne et les droits et obligations du Fonds et de ses bénéficiaires sont clairement énoncés dans les traités relatifs au financement.

-----