



Conseil économique
et social

Distr.
LIMITÉE

E/ICEF/1994/L.12
14 avril 1994
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE
Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire de 1994
25-29 avril 1994

POUR SUITE À DONNER

POLITIQUE DE L'UNICEF EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE, DANS LA
COMMUNAUTÉ D'ÉTATS INDÉPENDANTS ET DANS LES ÉTATS BALTES

RÉSUMÉ

Le présent rapport offre un aperçu de la politique de l'UNICEF en Europe centrale et orientale, dans la Communauté d'États indépendants et dans les États baltes. Le chapitre I présente une brève introduction; le chapitre II examine les principales orientations de la politique de l'UNICEF dans la région; le chapitre III décrit les activités actuelles de l'UNICEF en matière d'appui aux programmes et le chapitre IV les sources de financement de ces activités.

Le Directeur général recommande que le Conseil d'administration approuve la politique exposée dans le présent rapport.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 4	3
II. PRINCIPALES ORIENTATIONS	5 - 9	4
III. APPUI AUX PROGRAMMES	10 - 14	5
A. Programmes de pays	10 - 11	5
B. Appui aux interventions d'urgence	12	6
C. Stratégie régionale	13 - 14	6
IV. SOURCES DE FINANCEMENT	15 - 16	7
V. RECOMMANDATION	17	7

I. INTRODUCTION

1. Le rôle de l'UNICEF en Europe centrale et orientale et, plus récemment, dans la Communauté d'États indépendants (CEI) et dans les États baltes s'est intensifié depuis 1990, quand le Conseil d'administration a pour la première fois approuvé un appui aux programmes pour cette région. Face aux transformations rapides d'ordre économique, social et politique se produisant dans ces pays, le Conseil d'administration a exprimé ses graves préoccupations au sujet du sort des enfants de la région. Par la suite, l'UNICEF a été autorisé à entreprendre pour les enfants des activités mettant l'accent sur a) le plaidoyer pour la mise au point de politiques sociales et d'une législation en faveur des enfants; b) le lancement de programmes dans les pays répondant aux conditions à remplir pour bénéficier d'une assistance de l'UNICEF; et c) les secours d'urgence. En outre, le Conseil a enjoint l'UNICEF à travailler en étroite collaboration avec les autres organismes des Nations Unies opérant dans ces pays et à tirer parti de l'expérience qu'il a acquise en matière d'emploi de technologies et de méthodes peu coûteuses dans les secteurs de la santé, de la nutrition, de l'éducation du jeune enfant et d'autres secteurs encore (E/ICEF/1990/13, décision 1990/5; E/ICEF/1991/15, décision 1991/20; et E/ICEF/1992/14, décision 1992/19).

2. Dans le cadre de ce mandat, l'UNICEF a fourni une assistance modeste mais rapide et répondant bien aux besoins des enfants dans la région, assistance financée en grande partie à l'aide de fonds supplémentaires. Une somme de 12,2 millions de dollars a été dépensée en 1993, dont 10,4 millions pour les interventions d'urgence, venant s'ajouter aux 19,4 millions de dollars dépensés pour l'assistance d'urgence aux républiques de l'ex-Yougoslavie.

3. La transition économique et sociale qui s'effectue depuis 1989 en Europe centrale et orientale, dans les États de la Communauté d'États indépendants et dans les États baltes a été plus pénible que ce que l'on prévoyait à l'origine. Si elles varient d'un pays à l'autre, les répercussions des changements économiques, sociaux et politiques sur de vastes segments de la population ont été généralement pénibles, atteignant dans certains cas des proportions de crise. Comme l'indique un rapport régional de l'UNICEF publié en janvier 1994 sous le titre "Central and Eastern Europe in transition: Public Policy and Social Conditions", le chômage et la pauvreté augmentent tandis que l'accès garanti au travail et aux services de protection sociale, dont bénéficiait auparavant la population, disparaissent. Les services sociaux et de santé sont en régression, qualitativement et quantitativement. Il s'est produit des épidémies de maladies qui peuvent être évitées par la vaccination, et les taux de morbidité et de mortalité des enfants et des adultes ont augmenté. Dans la seule Fédération de Russie, on a enregistré une augmentation de la mortalité générale, avec 500 000 décès supplémentaires par an. Les mutations sociales rapides et les incertitudes qu'elles entraînent se reflètent dans une baisse du taux de scolarisation, une augmentation de la délinquance et de la criminalité juvénile et un recul marqué du taux de natalité dans l'ensemble de la région, y compris dans les pays où ce taux était déjà faible. La situation a encore été aggravée par l'essor des nationalismes, l'intolérance ethnique et l'instabilité politique, ainsi que par l'escalade des conflits armés entre pays ou à l'intérieur des pays de la région. Les enfants et les femmes sont les premières

victimes des conséquences de tous ces changements, mais aussi les personnes âgées et les minorités ethniques.

4. L'expérience acquise sur place dans des pays tels que l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), et plus récemment en Asie centrale, en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, ainsi que de fréquents contacts dans d'autres pays de la région ont montré clairement que les graves problèmes dont souffrent les enfants vont probablement persister un certain nombre d'années encore. Des situations d'urgence règnent dans plusieurs de ces pays et, en ce qui concerne la région dans son ensemble, il convient d'accorder sans tarder plus d'attention à la recherche d'une transition économique à visage humain.

II. PRINCIPALES ORIENTATIONS

5. Les grandes orientations de politique arrêtées par le Conseil d'administration se sont révélées comme bien adaptées aux besoins des 27 pays de la région en cette période de transition. Malgré les difficultés qu'il y a à sensibiliser l'opinion aux problèmes des enfants dans une période de bouleversements radicaux, l'expérience accumulée jusqu'ici dans la région a montré que l'UNICEF pouvait défendre avec succès la cause des femmes et des enfants auprès des gouvernements, de la société en général et de la communauté des donateurs.

6. En réussissant à combiner les interventions d'urgence et la planification à long terme, en opérant avec souplesse pour faciliter l'action des autres partenaires et en utilisant ses propres capacités techniques, l'UNICEF a été en mesure de jouer un rôle catalyseur sans avoir à procéder à d'importants transferts de ressources. La collecte et l'analyse des données qu'appuie l'UNICEF fournissent des preuves flagrantes – et d'un grand intérêt pour tous les partenaires – de la détérioration de la situation sociale dans ces pays, et ont appelé l'attention sur la nécessité de renforcer les filets de sécurité et d'adopter des politiques sociales cohérentes.

7. Dans beaucoup de pays, les transferts et échanges de connaissances se sont révélés rentables pour les couches de la population restées à l'écart du processus de développement d'autres pays et soucieuses de s'adapter aux nouvelles idées. Grâce à diverses activités nationales, internationales et régionales, l'UNICEF a aussi travaillé à la promotion d'approches intersectorielles pour cerner et résoudre les problèmes des enfants, et pour encourager le dialogue entre les gouvernements, les organisations non gouvernementales (ONG), les médias et les autres interlocuteurs, y compris les principaux donateurs.

8. À mesure que la gravité des problèmes de la région devenait plus apparente, on s'est aperçu qu'il était nécessaire d'accélérer les activités relatives aux éléments de programme et les activités de plaidoyer et de renforcer la capacité de l'UNICEF de répondre aux besoins des enfants et des femmes. Étant donné le nombre de pays concernés et l'ampleur des problèmes qu'ils rencontrent, l'UNICEF devra renforcer sensiblement sa capacité d'agir, tant au siège que sur le terrain, s'il veut être mieux à même de répondre à leurs besoins. Dans tous les pays de la région, on devra adopter des méthodes d'action plus intensives pour

permettre à l'UNICEF d'influencer, à cette époque critique, les politiques sociales en faveur des enfants.

9. Les nouveaux défis qui se posent à ces pays ont également offert de nouvelles occasions de renforcer la coopération entre institutions. L'UNICEF a établi de bonnes relations de travail avec les autres organismes des Nations Unies opérant déjà dans la région. Dans un certain nombre de pays en transition (États baltes, Bélarus, République de Moldova, Ukraine et Fédération de Russie), l'UNICEF a entamé un dialogue avec le représentant du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et avec les coordonnateurs résidents sur les moyens de progresser sur le plan de l'action sociale en faveur des femmes et des enfants. La coopération avec l'Organisation mondiale de la santé dans le secteur sanitaire – particulièrement en ce qui concerne les vaccins et les médicaments essentiels – demeure un élément essentiel des programmes de pays. Le fait que la Banque mondiale accorde une attention accrue aux questions relevant du secteur social fournit également à l'UNICEF l'occasion de collaborer, à de nombreux égards, pendant les phases de mise au point et d'exécution des projets. De même, le Fonds des Nations Unies pour la population, le Programme alimentaire mondial, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et les organismes donateurs bilatéraux ont collaboré avec l'UNICEF dans beaucoup de pays pour faire face aux besoins immédiats et pour ce qui est d'entreprendre les évaluations ainsi que la planification des programmes. De nombreuses ONG ont collaboré étroitement avec l'UNICEF, notamment au niveau des échanges d'informations et des transferts de technologie.

III. APPUI AUX PROGRAMMES

A. Programmes de pays

10. Il n'y a pas à l'heure actuelle d'approche uniforme de la part de la communauté des donateurs et même au sein du système des Nations Unies en ce qui concerne la classification des pays en transition aux fins d'assistance au développement, sur la base de leur niveau de développement économique et humain. Par conséquent, pour les pays de cette région, les catégories dans lesquelles ils sont placés pour ce qui est de leur droit à la coopération au titre des programmes et de l'assistance technique, comme pour ce qui est d'établir des niveaux appropriés d'allocation d'aide, varient considérablement d'un organisme à l'autre. Ainsi, le PNUD, la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'UNICEF ont chacun des critères différents. En raison de la fluctuation des valeurs des indicateurs statistiques individuels [par exemple, produit national brut (PNB)] de ces pays et à cause des mutations rapides dans la région, les divers organismes ont fixé cas par cas les conditions que doit officiellement remplir un pays pour avoir droit à l'assistance. C'est peut-être là, pendant cette période de transition, l'approche la plus pratique.

11. Dans cette région, les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier d'une assistance aux programmes de l'UNICEF ont été, et continueront d'être, évaluées sur la base des critères que l'UNICEF utilise normalement pour l'allocation des fonds provenant de la masse commune des ressources : produit national brut par habitant, taux de mortalité des moins de 5 ans, et population juvéno-infantile.

Sur cette base, le Conseil d'administration a adopté en 1993 des programmes de pays à court terme "de relais" pour l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan, ainsi qu'un programme lancé à l'aide de fonds supplémentaires pour la Roumanie. Ces programmes se poursuivront au cours de l'année 1994 et des recommandations concernant des programmes quinquennaux pour ces pays seront présentées au Conseil d'administration en 1995. Des recommandations "de relais" de deux ans, financées la plupart à l'aide de fonds supplémentaires, pour la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), l'Ex-République yougoslave de Macédoine et la Géorgie, sont présentées au Conseil à sa deuxième session ordinaire de 1994. Les programmes d'autres pays pourront être présentés au Conseil en 1995. Ils seront financés à l'aide de la masse commune des ressources et des fonds supplémentaires. Une assistance transitoire ou d'urgence sera envisagée pour d'autres pays de la région dans le cadre d'une stratégie régionale (voir par. 13 et 14 ci-après).

B. Appui aux interventions d'urgence

12. L'UNICEF a participé à des appels communs interinstitutions lancés par le Département des affaires humanitaires du Secrétariat de l'ONU en faveur de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, de la Géorgie et du Tadjikistan. Des interventions d'urgence de cette nature continueront d'être entreprises en étroite collaboration avec d'autres institutions du système des Nations Unies. Des avances prélevées sur le Fonds de programmation pour les secours d'urgence permettront à l'UNICEF de répondre rapidement, dans ces pays, à des besoins immédiats dans le domaine de la santé et dans d'autres domaines. En outre, l'UNICEF continuera de fournir une assistance pour aider à répondre aux besoins des femmes et des enfants dans diverses républiques de l'ex-Yougoslavie.

C. Stratégie régionale

13. Il faudra recourir à une approche régionale pour compléter les programmes de pays et le personnel d'appui travaillant au niveau des pays. En consultation avec les dirigeants des gouvernements et les experts en santé et protection de l'enfance, on a pu identifier de nombreux problèmes et thèmes hautement prioritaires communs à la région, qui sont notamment : la rapidité de la transition, l'érosion des filets de sécurité et des structures de services sociaux qui existaient auparavant et, en général, les graves conséquences du processus de transition sur le plan économique. Dans ce contexte, il existe de nombreux domaines prioritaires exigeant une action de l'UNICEF, notamment une assistance pour ce qui concerne : la mise au point de politiques et de législations sociales nouvelles utilisant comme cadre la Convention relative aux droits de l'enfant et la Déclaration du Sommet mondial pour les enfants, la mise au point de programmes d'action nationaux sous forme d'agendas prioritaires pour les enfants et de suite à donner au Sommet mondial pour les enfants, des mesures spéciales pour la protection des enfants se trouvant dans les circonstances très difficiles de l'heure actuelle, la surveillance des indicateurs sociaux, et le fait d'édifier, en prenant pour base les services et les infrastructures existants ainsi que les ressources humaines bien développées de la région, une intervention plus efficace dans le domaine de la santé ainsi que des modes de promotion et de prévention sur le plan sanitaire. Compte tenu de ces éléments communs et de la nécessité d'utiliser au maximum les ressources limitées de

l'UNICEF, le Directeur général propose que le Fonds mette au point une stratégie régionale et un programme d'appui technique régional pour compléter l'action au niveau des pays.

14. Pour faciliter cette tâche, en particulier durant cette phase critique de transition, et pour obtenir une utilisation plus efficace des ressources existantes, le Directeur général envisage de créer une équipe d'appui régionale ayant un directeur à sa tête. Provisoirement, et jusqu'à ce qu'une structure régionale appropriée analogue à celle dont sont dotées les opérations de l'UNICEF dans d'autres régions puisse être mise en place sur le terrain, l'équipe régionale opérera à partir du siège à New York. Cela permettra au Directeur général et à ses adjoints de fournir sur place des directives à l'équipe, en consultation avec le Secrétaire général, le Département des affaires humanitaires et le PNUD, pour l'aider dans sa tâche d'élaboration et de mise en place de la coopération de l'UNICEF dans la région. Le personnel qui sera affecté à cette équipe d'appui régionale, sera, pour le moment, transféré des ressources existantes. Comme elle se trouvera à New York, l'équipe sera en mesure de bénéficier du personnel existant et des ressources des diverses divisions du siège, ce qui évitera d'avoir à établir de nouvelles opérations importantes, et pourrait se faire sans fortes allocations budgétaires supplémentaires.

IV. SOURCES DE FINANCEMENT

15. L'UNICEF aura certes besoin de capacités et de ressources supplémentaires pour faire face aux besoins des pays concernés; toutefois le Directeur général pense que cela n'entraînera pas nécessairement une diversion sensible de ressources. Il sera essentiel d'attribuer davantage de fonds à la région, mais les fonds supplémentaires devraient être la principale source de financement d'une intensification des activités. Les fonds supplémentaires qui seront demandés ne se trouveront cependant pas en compétition directe avec des fonds destinés à d'autres pays, vu que de nombreux donateurs ont des fonds réservés expressément aux pays de cette région.

16. Une proposition détaillée concernant les besoins administratifs et de programme sera présentée au Conseil d'administration en 1995 en tant que partie du budget administratif et du budget d'appui aux programmes pour 1996-1997, des budgets financés par les programmes d'action générale et des recommandations de programme pour le pays concerné.

V. RECOMMANDATION

17. Le Directeur général recommande que le Conseil d'administration adopte le projet de recommandation suivant :

Le Conseil d'administration

Approuve la politique de l'UNICEF pour l'Europe centrale et orientale, la Communauté d'États indépendants et les États baltes telle qu'elle est exposée dans le document E/ICEF/1994/L.12.
