



## Conseil économique et social

Distr. générale  
19 juin 1998  
Français  
Original: anglais

---

### Session de fond de 1998

New York, 6-31 juillet 1998

Point 3 c) de l'ordre du jour provisoire\*

**Activités opérationnelles du système des Nations Unies  
au service de la coopération internationale pour  
le développement : rapports des conseils d'administration  
du Programme des Nations Unies pour le développement/  
Fonds des Nations Unies pour la population,  
du Fonds des Nations Unies pour l'enfance  
et du Programme alimentaire mondial**

### **Stratégie de mobilisation des ressources nécessaires au Fonds des Nations Unies pour l'enfance**

#### **Note du Secrétariat**

1. Dans la décision 1998/6, adoptée à sa première session ordinaire [voir E/1998/35 (Part I)], le Conseil d'administration du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a demandé que soit établi un rapport sur la stratégie de mobilisation des ressources nécessaires à l'UNICEF, qui sera examiné à la session annuelle de 1998. Dans la même décision, le Conseil d'administration a demandé également que le rapport et les commentaires qui seraient formulés par le Conseil soient communiqués au Conseil économique et social à sa session de fond de 1998.
2. Le rapport établi pour faire suite à cette demande fait l'objet de la section I du présent rapport. On trouvera à la section II les commentaires du Conseil d'administration.

---

\* E/1998/100.

# **I. Rapport sur les activités menées par le Conseil d'administration et le secrétariat de l'UNICEF en vue de l'établissement de la stratégie de mobilisation des ressources nécessaires à l'UNICEF (E/ICEF/1998/11)**

## **Introduction**

1. Le présent rapport est le deuxième à être établi comme suite à la décision 1998/6 du Conseil d'administration [E/ICEF/1998/6 (Part I)], dans laquelle le Conseil a décidé de tenir au cours du premier trimestre de 1998 au moins une réunion intersessions à laquelle pourraient participer toutes les délégations afin d'étudier une stratégie de mobilisation des ressources nécessaires à l'UNICEF. La première réunion intersessions, tenue le 5 mars 1998, a essentiellement porté sur un document de séance (E/ICEF/1998/CRP.7) et permis aux délégations et à un représentant du Groupe permanent des comités nationaux pour l'UNICEF d'échanger des vues sur les éléments de la stratégie de mobilisation de ressources.

2. L'étape suivante prévue dans la décision 1998/6 est le présent rapport, établi en vue d'être examiné par le Conseil d'administration à sa session annuelle et portant sur les activités menées par le secrétariat et le Conseil en vue de l'élaboration de la stratégie. Le rapport sera transmis au Conseil économique et social, accompagné du résumé du débat tenu à la session annuelle. À l'issue de cette session, la Directrice générale établira un projet de stratégie de mobilisation de ressources qui sera examiné à la deuxième session ordinaire en septembre en vue de l'adoption de la stratégie à la première session ordinaire de 1999.

3. L'Assemblée générale a défini le cadre d'élaboration de la stratégie de mobilisation des ressources dans sa résolution 50/227 du 24 mai 1996, dans laquelle elle a décidé que les organes directeurs de différents programmes et fonds devraient adopter, dans le contexte des arrangements relatifs à leur programme et de leurs plans financiers, un objectif précis et réaliste pour les ressources de base, fondé sur les besoins découlant de leur programme ainsi que sur le mandat spécifique de chaque programme. L'Assemblée a indiqué que les organes directeurs de chaque programme et fonds devraient prendre des décisions concernant leurs propres arrangements de financement et qu'il importait de continuer à améliorer la façon dont les États Membres sont tenus au courant de la situation financière des programmes et fonds,

et de souligner le lien entre besoins de programmation et financement disponible.

4. Poursuivant ses travaux, le Conseil économique et social, dans sa résolution 1997/59 du 24 juillet 1997, a recommandé aux conseils d'administration des fonds et programmes d'examiner et de suivre leurs arrangements en matière de financement afin de rendre plus sûr et prévisible le financement des ressources de base et afin d'atteindre leurs objectifs de financement et de refléter les priorités et les besoins des pays bénéficiant de programmes. Le Conseil a invité les conseils d'administration à prendre leurs décisions concernant leurs propres arrangements de financement conformément à la résolution 50/227 de l'Assemblée générale, et à lui faire rapport à ce sujet à sa session de fond de 1998.

5. En réponse aux demandes de l'Assemblée et du Conseil, le Conseil d'administration de l'UNICEF a engagé un processus de consultation avec le secrétariat à sa troisième session ordinaire de 1997, au cours de laquelle il a décidé que la Directrice générale présenterait un rapport oral sur la question de la mobilisation des ressources à la première session ordinaire de 1998. Dans ce rapport (reproduit dans le document E/ICEF/1998/CRP.7), la Directrice générale a décrit les activités menées par le secrétariat sur la question. Le secrétariat avait notamment constitué une équipe chargée d'examiner les efforts de mobilisation de ressources entrepris par l'UNICEF, mis l'accent sur l'importance de la masse commune des ressources (ressources de base), privilégié la collecte de fonds auprès du secteur privé, procédé à un examen de la Division du secteur privé (précédemment opération Cartes de vœux), élargi la collaboration avec les institutions financières internationales et amélioré la gestion des contributions. La Directrice générale a posé certaines questions au Conseil, notamment en ce qui concerne la façon dont l'UNICEF aiderait les gouvernements à mobiliser des fonds pour les enfants, la possibilité d'obtenir des ressources de base par des financements pluriannuels et les moyens permettant aux pays d'accroître leurs ressources en faveur des enfants.

6. Ces questions ont également été examinées plus en détail à la réunion intersessions du 5 mars, au cours de laquelle plusieurs domaines ont été définis devant faire l'objet d'un examen plus poussé. Ces questions seront prises en compte dans le projet de stratégie de mobilisation des ressources qui sera soumis au Conseil à sa deuxième session ordinaire en septembre.

7. La question de la mobilisation des ressources est également examinée par d'autres instances, notamment la Deuxième Commission, le Conseil économique et social et

le Groupe de travail du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement/Fonds des Nations Unies pour la population. Le secrétariat suit de près ces débats afin de tirer parti des résultats et conclusions et d'éviter les doubles emplois. Le secrétariat a également répondu avec plaisir aux délégations qui ont souhaité s'entretenir des efforts faits par l'UNICEF en matière de mobilisation de ressources.

### Principales questions à maintenir à l'étude

8. Il importe d'indiquer dès le départ qu'au total huit gouvernements ont augmenté leurs contributions en monnaie locale à la masse commune des ressources de l'UNICEF en 1997, bien que la bonne tenue du dollar des États-Unis ait eu une incidence négative sur les recettes de l'UNICEF. Le secrétariat se propose d'incorporer dans le projet de stratégie qui sera présenté à la deuxième session ordinaire une analyse des effets des fluctuations des taux de change et des mesures qui pourraient être adoptées pour les atténuer. La réduction des contributions supplémentaires a également eu une incidence sur les recettes totales de l'UNICEF en 1997.

9. Depuis 1990, le montant total des contributions des gouvernements (masse commune des ressources et fonds supplémentaires) à l'UNICEF a oscillé entre 500 millions de dollars et 700 millions de dollars, atteignant son niveau le plus élevé en 1992 et retombant presque à son niveau de 1990 en 1996. Pendant cette période, le niveau des contributions à la masse commune des ressources n'a pas beaucoup changé. Ces cinq dernières années, les même cinq principaux gouvernements donateurs (États-Unis, Japon, Norvège, Pays-Bas et Suède) ont contribué en moyenne pour 65 % à la masse commune des ressources fournies par les gouvernements. Les 10 premiers donateurs fournissent aujourd'hui plus de 80 % des contributions des gouvernements à la masse commune des ressources (il s'agit, outre les pays susmentionnés, du Danemark, de la Finlande, de l'Italie, du Royaume-Uni et de la Suisse). Les pays bénéficiant de programmes ont toujours fourni environ 10 % de la masse commune des ressources provenant des gouvernements. La proportion de la masse commune des ressources par rapport aux fonds supplémentaires au cours des 10 dernières années variait entre 69 % et 54 %, les fonds supplémentaires et les fonds d'urgence ayant enregistré d'importantes fluctuations. Ainsi, les fluctuations du montant total des recettes sont essentiellement la conséquence directe des fluctuations des contributions au titre des fonds supplémentaires et des fonds d'urgence. En revanche, les recettes provenant du secteur privé n'ont cessé d'augmenter depuis 1990, passant de près de 200 millions de dollars

à environ 300 millions en 1996. Le secteur privé fournit maintenant près d'un tiers du montant total de la masse commune des ressources (chiffres de 1997).

10. L'UNICEF ne disposera des ressources de base voulues provenant des gouvernements que si certains d'entre eux sont disposés à jouer un plus grand rôle en apportant un appui financier au Fonds et si les gouvernements qui lui fournissent l'essentiel des fonds nécessaires sont disposés à continuer d'accroître leurs contributions. L'élargissement du cercle des donateurs à un plus grand nombre de gouvernements, y compris ceux des pays bénéficiant de programmes, et la prise de mesures susceptibles d'accroître la contribution des donateurs actuels constituent les principaux enjeux d'une stratégie efficace de mobilisation des ressources. Pour ce qui est de l'obtention des recettes d'autres sources, l'UNICEF a un avantage unique au sein du système des Nations Unies du fait des relations historiques qu'il entretient avec le grand public et le secteur privé grâce aux activités des comités nationaux pour l'UNICEF et aux ambassadeurs itinérants.

#### A. Mesures à prendre par le secrétariat pour créer des conditions propices à une mobilisation efficace des ressources

11. La première et la plus importante condition que l'UNICEF doit satisfaire pour mobiliser efficacement des ressources consiste à poursuivre la mise en place, au niveau national, de programmes judicieux et viables qui donnent des résultats tangibles en faveur des enfants et des femmes. L'UNICEF doit être en mesure de montrer l'impact de ses programmes, y compris ses efforts en matière de renforcement des capacités et de plaidoyer. L'élaboration et l'application de directives et d'indicateurs pour une programmation axée sur les droits seront déterminantes pour l'évaluation de l'impact des programmes de l'UNICEF.

12. Le secrétariat tente de résumer la contribution de l'UNICEF à l'amélioration de la situation des enfants dans le monde et les résultats tangibles obtenus dans divers rapports et publications visant différents publics. Il s'agit notamment du rapport du Directeur général, qui est présenté au Conseil d'administration chaque année à la session annuelle; des deux publications vedettes, à savoir *La situation des enfants dans le monde* et le *Progrès des nations*; et d'autres publications plus techniques. Dans la stratégie de communication qui sera présentée au Conseil d'administration à sa session annuelle (E/ICEF/1998/10) est examinée la possibilité pour l'UNICEF de recourir à la presse et aux autres formes de communication pour attirer l'attention sur les besoins des enfants.

13. Tout en privilégiant actuellement les programmes de pays et l'amélioration de l'efficacité grâce au Programme de perfectionnement des méthodes de gestion, l'UNICEF pense déjà à l'avenir, grâce à l'examen décennal des progrès réalisés depuis le Sommet mondial pour les enfants et aux orientations de l'organisation au-delà de l'an 2000, qui seront fortement inspirées par la Convention relative aux droits de l'enfant. Malgré les progrès remarquables accomplis à ce jour, les données disponibles laissent présager des difficultés quant à la réalisation des objectifs fixés au niveau mondial et dans de nombreuses régions pour la décennie. Parmi les problèmes influant sur la situation des enfants, et donc sur la réalisation des objectifs, figurent l'augmentation croissante de la pauvreté et de l'inégalité, la réduction de l'aide publique au développement et des dépenses publiques consacrées aux services sociaux de base, la propagation du VIH/sida, le nombre croissant de situations d'urgence ayant une incidence sur les enfants et la disparition des filets de sécurité subventionnés par les gouvernements dans les pays en transition, dont les économies planifiées s'ouvrent aux forces du marché. Pour aborder ces problèmes et d'autres questions connexes, la Directrice générale a mis en place, à la fin de 1997, un «groupe de réflexion sur l'avenir» de haut niveau chargé de définir un programme d'action pour l'UNICEF au cours du siècle prochain. Le travail de ce groupe, qui est un processus permanent, permettra de définir les priorités du Fonds et d'affirmer son identité dans les années à venir et sera déterminant pour la collecte de fonds et la mobilisation des ressources non seulement pour l'UNICEF mais aussi pour le programme mondial en faveur des enfants.

14. L'exécution de programmes judicieux doit également se traduire par l'établissement de rapports convenables à l'intention des donateurs. Comme l'a indiqué la Directrice générale dans son rapport oral de 1998, la gestion des contributions, y compris la présentation de meilleures informations sur la masse commune des ressources et les fonds supplémentaires aux donateurs, est une priorité pour les bureaux de pays et les représentants de l'UNICEF. À cette fin, un plan de travail sur la gestion des contributions est en cours d'élaboration, un module de formation comprenant des directives sur la mobilisation des ressources sera établi et la réunion d'information annuelle des nouveaux représentants prévue en mai 1998 portera sur ces questions et d'autres questions connexes. Les rapports à l'intention des donateurs doivent indiquer, sur le plan de la qualité, les progrès réalisés en faveur des enfants ainsi que les avantages concrets qu'offre la coopération de l'UNICEF dans un domaine donné. Il a été proposé que ce type de résultats soit ensuite utilisé dans les efforts déployés à grande échelle pour mobiliser des ressources supplémentaires en faveur d'interventions thématiques

ou régionales. Par ailleurs, le système des directeurs de programme permettra de réaliser de meilleures analyses de gestion quant à l'utilisation rationnelle des ressources financières de l'UNICEF.

15. S'agissant des fonds supplémentaires, le secrétariat est disposé à collaborer avec le Conseil d'administration en vue de fournir des informations plus précises fondées sur les montants dont l'approbation est proposée dans les recommandations relatives aux programmes de pays aux fins de la collecte de fonds et de rendre compte des montants reçus pour les programmes de pays pendant les cycles de programmation. Il a été demandé aux bureaux de pays de faire des propositions d'appel de fonds supplémentaires qui soient réalistes et fondées sur la capacité du programme de pays à attirer, dans le passé, des fonds supplémentaires ainsi que sur les indications émanant des donateurs potentiels. Les recommandations relatives aux programmes de pays soumises au Conseil d'administration indiquent déjà dans quelle mesure le programme sera touché si des fonds supplémentaires du montant approuvé par le Conseil ne sont pas reçus. Si les donateurs (gouvernements et autres) sont toujours encouragés à contribuer en priorité aux ressources de base, les fonds supplémentaires représentent toutefois une importante source de recettes additionnelles qui ne peuvent normalement pas être utilisées comme ressources de base pour diverses raisons. L'UNICEF a une longue tradition en matière de recherche de possibilités de financement supplémentaire auprès de toutes les catégories de donateurs. Le Conseil d'administration aura l'occasion d'examiner la politique de recouvrement des coûts au titre des fonds supplémentaires à sa deuxième session ordinaire de 1998.

16. Les contributions au titre des situations d'urgence constituent une autre source de fonds supplémentaires. Les recettes de l'UNICEF au titre des situations d'urgence ont varié considérablement depuis 1991 (entre 100 millions et 200 millions de dollars par an), selon le nombre et la gravité des événements survenus pendant cette période ainsi que la publicité dont ils ont bénéficié. L'accord que le Conseil d'administration a officiellement donné à la politique et à la stratégie de l'UNICEF en faveur des enfants dans des situations d'urgence a permis au Fonds de concentrer ses efforts sur la survie et la protection des enfants et des femmes et de rationaliser ses partenariats à cette fin. Néanmoins, le taux de réponse à la composante UNICEF de l'appel global interinstitutions se situe entre 30 et 50 % des besoins indiqués. Toutes les contributions reçues portent sur une durée maximale d'un an bien qu'il s'agisse de problèmes à long terme. Afin de rendre le Fonds mieux à même de satisfaire de manière régulière et prévisible les besoins des enfants dans des situations de crise, la stratégie de mobilisation des

ressources proposera différents moyens d'accroître le niveau des ressources consenties pour les interventions d'urgence et de les rendre plus prévisibles.

17. Il importe que l'UNICEF et les comités nationaux entreprennent des activités de plaidoyer et de mobilisation efficaces et ciblées afin de conserver la visibilité voulue pour garantir le succès de la collecte de fonds, que ce soit auprès des gouvernements ou de l'ensemble de la société civile. Le Bureau du financement des programmes, dont la responsabilité première est de traiter avec les gouvernements donateurs, tient à jour des descriptifs de tous les gouvernements donateurs et coordonne les efforts de collecte de fonds déployés par l'UNICEF auprès des gouvernements, y compris ceux des bureaux extérieurs. Les membres du Conseil d'administration ont soulevé un certain nombre de questions concernant leur propre capacité de fournir des fonds à l'UNICEF, questions qui sont traitées plus loin au paragraphe 25. Le secrétariat compte étudier avec le Conseil la manière dont ses consultations avec les gouvernements permettraient de mobiliser des ressources de manière plus efficace.

18. Les 37 comités nationaux, dont l'une des principales fonctions est d'établir des relations entre l'UNICEF et la société civile, apportent près d'un tiers des recettes et représentent dans une large mesure la voix de l'UNICEF dans les pays industrialisés. Les statistiques illustrent à quel point les comités nationaux avaient et continueront d'avoir un rôle important dans la mobilisation des ressources : les contributions des comités nationaux (à la masse commune des ressources et aux fonds supplémentaires) ont triplé entre 1987 et 1996 alors que les contributions des gouvernements (à la masse commune des ressources et aux fonds supplémentaires) ont augmenté de moins de 50 %. En outre, les comités contribuent pour beaucoup à sensibiliser l'opinion publique aux problèmes des enfants et aux questions de développement et, partant, à faire mieux connaître l'UNICEF et à créer les conditions qui permettent aux gouvernements et à l'opinion publique de manifester leur soutien au Fonds. Ainsi, comme indiqué au Conseil d'administration à la première session ordinaire de 1998, les comités nationaux ont récemment axé leurs activités de plaidoyer sur le travail et l'exploitation sexuelle des enfants et les mines terrestres. Aux fins d'une planification stratégique commune, le Bureau régional pour l'Europe a demandé à tous les services du secrétariat qui travaillent avec les comités de revoir leurs priorités et leurs activités. On a mis en place de nouveaux mécanismes internes de collaboration et de coordination, défini des procédures plus claires en matière de contrôle et d'orientation des politiques et établi des priorités pour la planification commune. Le secrétariat pourra ainsi mieux épauler les comités nationaux en 1998 et au cours des années ultérieures. Ce dernier point

sera traité en détail dans un rapport oral sur la mise en oeuvre des politiques concernant les comités nationaux, qui sera présenté à la session annuelle.

19. Comme l'a indiqué le représentant du Groupe permanent des comités nationaux à la réunion intersessions du 5 mars, la question de l'élaboration d'une politique de collaboration entre l'UNICEF et le secteur privé intéresse particulièrement les comités. Des directives concernant les activités de collaboration du Fonds sont en cours d'élaboration et la version définitive en sera établie en consultation avec les comités nationaux. Il importe d'accorder une attention particulière aux relations entre l'UNICEF et le secteur privé car elles offrent de vastes perspectives. Consciente qu'il importe d'accroître les recettes provenant du secteur privé, la Division du secteur privé a pris plusieurs mesures visant à renforcer les liens avec le secteur privé, notamment la création d'une nouvelle section chargée de conclure des alliances internationales aux fins de la collecte de fonds, par exemple avec des entreprises multinationales, des sociétés internationales de services et des fondations. La Division du secteur privé collaborera étroitement avec le Bureau du financement des programmes, d'autres divisions et les comités nationaux afin d'élaborer des stratégies de coopération avec le privé et de définir des grands thèmes pour appeler l'attention des donateurs sur les besoins des enfants.

20. L'Union européenne et les institutions financières internationales sont une autre source potentielle de financement. Le Directeur régional pour l'Europe a rendu compte au Conseil d'administration des travaux que menait le bureau de l'UNICEF à Bruxelles pour instaurer un dialogue avec les directions des institutions européennes et améliorer les relations de travail sur les questions de financement avec le bureau chargé des questions humanitaires de la Communauté européenne. Toutefois, malgré les perspectives qu'elle offre, la collaboration avec l'Union européenne continue de poser des problèmes, en particulier administratifs, à l'UNICEF et aux autres organismes des Nations Unies. Les membres du Conseil d'administration ont souhaité que l'on renforce la collaboration avec l'Union européenne, notamment aux fins de la collecte de fonds. À cet égard, le secrétariat souhaiterait recevoir les conseils et l'aide des pays membres.

21. Lors d'une réunion tenue à Washington à la fin du mois de février, la Banque mondiale et l'UNICEF ont recensé plusieurs domaines de collaboration. On créera, par exemple, un groupe de travail sur les périodes d'après-conflit qui s'intéressera aux mines terrestres, à l'administration de la justice pour les mineurs, aux jeunes et à l'éducation. La Banque mondiale est disposée à financer du personnel dans les bureaux de l'UNICEF pour les secours d'urgence, notamment dans les pays menant des activités de réintégration

et de réinstallation après un conflit. Elle a déjà versé 2 millions de dollars à l'UNICEF au titre d'un programme de démobilisation et de réadaptation communautaire en République démocratique du Congo. On proposera à la Banque mondiale de financer un projet d'éducation dans les situations de crise qui fait actuellement l'objet de quelques retouches. En ce qui concerne les filles, les activités de collaboration seront consacrées au développement des fillettes avant la petite enfance et les soins à leur apporter, à la qualité de l'éducation et à l'éducation comme substitut du travail des enfants. La Banque a décidé de verser 5 millions de dollars pour instaurer de meilleures pratiques concernant l'éducation des filles en Asie du Sud-Est.

22. On a recensé d'autres domaines de collaboration dont les réseaux mondiaux d'information, les programmes d'investissements sectoriels, le suivi des stratégies de lutte contre la pauvreté et l'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Sommet mondial pour les enfants, les services d'achat et l'échange de personnel. En outre, comme la Directrice générale l'a fait savoir au Conseil d'administration en janvier, l'UNICEF met en place un nouveau partenariat important avec la Banque mondiale au Yémen, où on a élaboré un programme commun en faveur de l'enfance qui sera présenté au Conseil à sa seconde session ordinaire en septembre. Dans ce cadre, le Fonds devrait collaborer avec le Gouvernement et la Banque mondiale à la gestion de projets qui bénéficient d'un prêt de 30 millions de dollars de l'Association internationale de développement. On mènera des activités auprès des écoles implantées dans les communautés et on accordera la priorité à l'éducation des filles, à l'épanouissement des jeunes enfants, à la décentralisation des services de santé et à la création de revenus pour les femmes des zones rurales. Un vaste programme d'évaluation et de supervision permettra de suivre l'exécution des projets et d'évaluer leur impact.

23. L'UNICEF et la Banque mondiale se réuniront deux fois par an pour dresser le bilan de leurs activités de collaboration qui ne cessent de se développer. La Directrice générale de l'UNICEF et le Président de la Banque mondiale adresseront une lettre commune au personnel de leur siège et de leurs bureaux extérieurs respectifs afin de présenter les grandes lignes de leur programme de collaboration et d'en exposer les stratégies. Des ressources ont déjà été allouées aux programmes en faveur de l'enfance et pourraient être complétées par d'autres fonds. L'UNICEF servira d'intermédiaire pour certaines de ces ressources et d'autres viendront compléter sa contribution. En outre, le Fonds participera à l'élaboration des programmes d'investissements sectoriels et procédera à l'examen des politiques afin de renforcer la coordination entre les donateurs dans le cadre des program-

mes d'investissement dans le secteur social, ce qui lui offrira davantage de possibilités de plaider la cause des enfants.

24. Enfin, le secrétariat entend indiquer les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs des programmes et fournir des estimations concernant les contributions des gouvernements et des organismes non gouvernementaux dans le plan stratégique à moyen terme de l'UNICEF, qui est présenté au Conseil d'administration tous les deux ans alors que le plan financier est actualisé tous les ans. Le plan à moyen terme pour 1998-2001 sera présenté au Conseil d'administration à sa seconde session ordinaire de 1998.

#### **B. Questions soumises à l'examen du Conseil d'administration**

25. L'Assemblée générale, dans sa résolution 50/227, et le Conseil économique et social, dans sa résolution 1997/59, ont souligné qu'il incombait aux organes directeurs de chaque programme et fonds de prendre des décisions concernant leurs propres arrangements de financement. Lorsque le Conseil d'administration a examiné la question d'une stratégie de mobilisation des ressources, à la première session ordinaire de 1998 et à la réunion intersessions du 5 mars, les délégations ont fait observer qu'un certain nombre de questions mériteraient de faire l'objet de consultations plus approfondies entre les membres du Conseil, notamment la possibilité d'établir des objectifs financiers pour les gouvernements donateurs et des contributions pluriannuelles négociées à l'UNICEF. Le secrétariat est disposé à étudier avec le Conseil les moyens de traiter certaines questions soulevées, comme le partage des charges financières, de définir ce que l'on entend par la nécessité pour les gouvernements de fournir de manière constante l'essentiel des contributions de base et de déterminer quel pourcentage des contributions doit être versé par les gouvernements pour que l'UNICEF puisse continuer à être considéré comme un organisme intergouvernemental. Le secrétariat se félicite qu'à la réunion intersessions, les délégations intéressées aient proposé d'aborder ensemble ces questions et attend avec intérêt le résultat de telles consultations.

#### **C. Étude de méthodes novatrices permettant de recueillir des fonds non gouvernementaux**

26. Comme on l'a dit plus haut (par. 18 et 19), l'UNICEF a la chance de pouvoir compter sur 37 «laboratoires», à savoir les comités nationaux, pour recueillir des fonds non gouvernementaux. Ces comités adoptent des stratégies novatrices de collecte de fonds et utilisent des méthodes nouvelles pour collaborer avec la société civile et mobiliser des fonds en faveur de l'enfance. La Division du secteur privé entend

renforcer la capacité de l'UNICEF de transformer les initiatives nationales des comités en initiatives mondiales ou multinationales. Parmi ces initiatives, on citera les programmes «Quête pour les enfants» et «Check-out for Children», des accords de licence avec les entreprises Flic Flac et Caran d'Ache et, au niveau local, les partenariats conclus avec des villes.

27. Comme l'a indiqué la Directrice générale dans son rapport oral à la première session du Conseil d'administration, l'UNICEF collabore avec le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour assurer une utilisation rationnelle des fonds versés par M. Ted Turner et espère que s'y ajouteront des contributions d'autres donateurs privés.

28. On pourrait également étudier de nouvelles modalités de financement afin de poursuivre les programmes dans les pays qui ne remplissent plus les conditions requises pour recevoir des fonds prélevés sur la masse commune des ressources (conformément à la politique approuvée par le Conseil d'administration en 1997) mais dans lesquels l'UNICEF, étant donné son expérience et son savoir-faire, pourrait encore jouer un rôle essentiel en prônant l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant et la réalisation des objectifs convenus lors du Sommet mondial.

29. Enfin, le secrétariat attend avec intérêt de recevoir les observations des membres du Conseil d'administration concernant les questions posées par la Directrice générale dans son rapport oral à la première session ordinaire de 1998, questions qui figurent également dans le document de travail établi pour la réunion intersessions du 5 mars. Ces observations serviront d'orientations pour l'élaboration du projet de stratégie de mobilisation des ressources qui sera soumis au Conseil à la seconde session ordinaire de septembre 1998. Les questions posées par la Directrice générale sont les suivantes :

a) Comment pouvons-nous mieux vous aider à réunir les ressources indispensables pour que nous puissions, en collaboration avec d'autres partenaires, honorer nos engagements à l'égard des enfants les plus pauvres, tels qu'énoncés dans la Convention relative aux droits de l'enfant, et réaliser les objectifs convenus lors du Sommet mondial?

b) Quelles seront les répercussions de la réforme de l'Organisation des Nations Unies sur les ressources dont dispose l'UNICEF et comment pouvons-nous, ensemble, faire en sorte qu'elles soient positives?

c) Notre démarche auprès des gouvernements et du secteur privé est-elle bien ciblée aux niveaux appropriés, et a-t-elle l'effet souhaité?

d) Le moment est-il venu de rechercher plus activement un financement pluriannuel pour les ressources de base?

e) Le fait d'accepter des fonds importants de sources nouvelles si différentes, comme les institutions financières internationales, met-il en cause la vocation propre de l'UNICEF?

f) Le fonctionnement actuel de l'UNICEF présente-t-il des imperfections qui, à votre connaissance, limitent sa capacité de mobiliser des ressources?

g) Que pouvez-vous faire, en tant que partenaires essentiels de l'UNICEF, pour accroître vos propres ressources financières en faveur du développement et venir directement en aide aux enfants de vos pays respectifs?

## **II. Extrait du rapport du Conseil d'administration de l'UNICEF sur les travaux de sa session annuelle de 1998 (1er-5 juin) [E/1998/35 (Part II) - E/ICEF/1998/6 (Part II)]**

### **Point 7 de l'ordre du jour : Stratégie de mobilisation des ressources de l'UNICEF**

La Directrice générale a présenté le rapport sur la mobilisation des ressources (E/ICEF/1998/11), soulignant qu'il fallait les rendre plus prévisibles et en accroître le niveau, et faisant valoir que la responsabilité de financer les interventions de l'UNICEF en faveur des enfants devrait être partagée de façon plus équitable. Elle a remercié les délégations d'avoir contribué aux débats de manière informelle et précisé que le rapport et un résumé des débats seraient communiqués au Conseil économique et social. Elle a invité les membres à faire part de leurs observations et de leurs réactions au sujet des problèmes et questions soulevés lors des réunions intersessions, leurs contributions devant servir à tracer les grandes lignes de la stratégie de mobilisation des ressources qui serait présentée à la session de septembre du Conseil et approuvée à la première session ordinaire de 1999. Elle a indiqué que non seulement le Conseil d'administration mais l'organisation tout entière faisaient des efforts considérables pour améliorer la qualité des rapports et respecter davantage les délais de parution, mieux gérer les ressources au niveau des pays, et coordonner plus efficacement les activités des responsables des différents aspects de la mobilisation des ressources au sein de l'organisation.

Plusieurs délégations se sont déclarées satisfaites du rapport et ont félicité le secrétariat d'avoir su établir dans les délais voulus un document concis et bien ciblé.

Dans l'ensemble, elles ont été d'avis qu'il fallait accroître le niveau des ressources de l'UNICEF et le rendre plus prévisible. C'était là non seulement un moyen de faciliter la planification et la gestion des opérations menées par l'UNICEF sur le terrain, mais également un objectif valable pour tous les fonds et programmes à l'échelle du système. Plusieurs délégations ont estimé qu'il fallait faire preuve d'une volonté politique accrue en faveur du système multilatéral, et un certain nombre ont déclaré souhaiter voir répartir de façon plus équitable la charge que constituait le financement du budget de base. Ces deux derniers éléments revêtaient une importance cruciale pour l'efficacité et la durabilité à long terme des efforts de collecte de fonds déployés par l'UNICEF et d'autres fonds et programmes.

À la Directrice générale qui s'interrogeait sur ce que pouvait faire l'organisation pour mobiliser elle-même l'appui des donateurs, les délégations ont apporté une triple réponse. La grande majorité a tout d'abord souligné que la mobilisation des ressources dépendait largement de la qualité, de l'efficacité et de l'utilité des programmes. Ensuite, les principaux donateurs ont fait valoir qu'à leurs yeux, il était important de pouvoir démontrer quel était l'impact des programmes – en améliorant la qualité des rapports et des techniques d'information et en perfectionnant les systèmes financiers de façon à accroître la transparence. Enfin, un certain nombre de délégations ont été d'avis qu'exécuter des programmes novateurs et durables était un moyen sûr d'attirer l'attention de nouveaux donateurs tout en conservant celle des donateurs existants.

Maintes délégations ont jugé indispensable d'asseoir les objectifs de collecte de fonds sur des demandes de ressources quantifiées. Il fallait toutefois que ces objectifs soient réalistes et les priorités bien définies, et il importait que l'UNICEF puisse non seulement faire comprendre à quoi serviraient les ressources demandées mais ce qu'il fallait redouter si ces ressources n'étaient pas fournies. Plusieurs délégations ont félicité la Directrice générale d'avoir pris l'initiative de fixer des priorités et de déterminer les mesures à prendre d'ici à l'an 2000 pour atteindre les objectifs du Sommet mondial pour la fin de la décennie. D'autres ont demandé des précisions sur l'orientation de l'organisation au-delà de l'an 2000. Ces deux initiatives étaient perçues comme des éléments valables dans l'élaboration d'une stratégie de mobilisation des ressources. Certains gouvernements donateurs ont fait valoir qu'il était de plus en plus judicieux de présenter de façon thématique les besoins en ressources des programmes, car ce type de financement était de plus en plus attrayant.

Il fallait toutefois avoir la souplesse et les moyens institutionnels voulus pour programmer, présenter et gérer les ressources en conséquence.

Le débat a principalement porté sur les mécanismes qui permettraient d'examiner la question des objectifs des programmes dans le contexte de contributions appropriées, davantage prévisibles et équitablement réparties. À cet égard, une délégation a proposé que les objectifs des programmes et les budgets administratifs soient consolidés sur un cycle mobile de trois ans et présentés au Conseil d'administration pour examen. Dans le même temps, les délégations devraient pour leur part annoncer leurs engagements, voire de façon indicative, également sur une période de trois ans, permettant ainsi au Conseil d'administration d'établir un lien entre l'approbation des besoins en matière de programme et un plan destiné à obtenir les ressources nécessaires pour exécuter ces programmes. Un certain nombre des principaux donateurs de l'UNICEF ont appuyé cette position, en particulier l'idée d'établir un lien entre le niveau de planification des programmes et les engagements de ressources. Certains donateurs ont approuvé l'idée d'engagements pluriannuels, tandis que d'autres n'ont pu que convenir de fournir, pour les échéances supérieures à un an, des niveaux indicatifs de planification.

Outre le processus d'annonces de contributions, les débats ont également porté sur d'autres mécanismes proposés par la Directrice générale lors de discussions précédentes avec le Conseil, à savoir :

- a) Le paiement en début d'exercice fiscal de l'UNICEF des contributions destinées aux programmes de base. Pratiquement tous les donateurs en ont accepté le principe;
- b) Le paiement des contributions annoncées selon un calendrier préétabli. Cela ne devrait pas poser de problème mais en fait serait peut-être inutile dans de nombreux cas étant donné que la plupart des donateurs ont convenu de verser l'intégralité de leur contribution en début d'exercice;
- c) La fixation d'un minimum pour les contributions destinées aux activités de base. Un ou deux donateurs ont considéré cette position acceptable tandis que d'autres l'ont estimé souhaitable mais impossible à appliquer étant donné que, de leur avis, cela revenait à modifier la nature volontaire de la contribution et/ou, plus simplement, parce que leur système budgétaire ne le permettait pas;
- d) Le versement des contributions en dollars des États-Unis. Cette proposition a été d'une manière générale rejetée bien que la Directrice générale ait par la suite précisé qu'il ne s'agissait pas tant d'effectuer les versements en

dollars des États-Unis que de rechercher un mécanisme permettant de limiter les risques de change.

La plupart des délégations ont consacré au moins une partie de leurs déclarations à la question des sources de financement. La question de savoir si l'UNICEF devrait, en fait, chercher à renforcer sa collaboration avec les institutions financières internationales telles que la Banque mondiale et les banques régionales et à obtenir un financement accru de ces institutions a donné lieu à un nombre considérables d'interventions positives et d'encouragements. D'une manière générale, les intervenants ont considéré que dans la mesure où le Conseil d'administration continuait de jouer un rôle clef en matière de programme et de politique générale et où l'UNICEF restait fidèle à son mandat, il n'y avait guère de danger d'en modifier de façon sensible la nature. Une délégation a toutefois mis en garde contre le risque de voir l'UNICEF devenir un agent d'exécution.

De même, la Directrice générale a été encouragée par de nombreuses délégations à poursuivre le dialogue avec l'Union européenne et ses efforts visant à obtenir un soutien financier de celle-ci. Plusieurs délégations ont offert leur appui à cet égard.

Un certain nombre de délégations ont souligné le rôle important joué par le secteur privé en ce qui concerne d'une manière plus générale les sources de financement susceptibles d'accroître leurs contributions. Plusieurs intervenants ont insisté sur les possibilités d'obtenir un financement accru du secteur privé, mais il a été considéré qu'un tel accroissement devrait suivre le même rythme que celui du financement de sources publiques au lieu de le remplacer. De nombreux orateurs se sont empressés de préciser qu'environ un tiers des ressources provenaient actuellement du secteur privé et que cette proportion ne devrait pas augmenter sensiblement si l'on voulait que l'UNICEF reste pour l'essentiel un organisme intergouvernemental. Les comités nationaux eux-mêmes ont insisté sur l'importance de rapports de qualité et présentés dans des délais suffisamment brefs, de la capacité à faire preuve de souplesse pour adopter des modalités spécifiques de financement, de l'importance qu'il y avait à fixer des priorités et de l'urgence qu'il y avait à présenter des principes directeurs concernant la collecte de fonds auprès d'entreprises. Le Président du Groupe permanent sur les comités nationaux a suggéré que ces comités pourraient, en fait, consacrer un pourcentage donné de leurs revenus au financement d'activités générales sur une base pluriannuelle.

Quelques délégations ont brièvement fait référence aux sources de financement au niveau des pays. Certains orateurs ont estimé que l'on pouvait accroître davantage les activités de collecte auprès du secteur privé et des entreprises dans

certain pays en développement. Un gouvernement donateur a fait observer que le fait que le processus de prise de décisions d'un certain nombre de gouvernements donateurs soit décentralisé donnait au personnel de l'UNICEF au niveau des pays la possibilité d'intervenir, de participer au niveau bilatéral à la planification de la politique et de dialoguer avec les gouvernements ainsi que de mieux intégrer les plans de l'UNICEF avec ceux de partenaires sur le terrain. À terme, cette décentralisation devrait également impliquer une plus grande efficacité de la gestion des contributions au niveau des pays, ce que devraient permettre les nouveaux logiciels des bureaux sur le terrain.

Deux délégations de pays en développement ont fait observer qu'il était possible de compléter les ressources financières par des dons en nature et des ressources humaines.

Plusieurs intervenants des pays bénéficiaires se sont déclarés préoccupés par le peu de réponses suscitées par les appels d'urgence, même si, pour une délégation, il ne fallait pas que le financement des activités d'urgence perturbe les actions en faveur du développement. Une autre délégation a souligné les besoins persistants des pays en transition qui se trouvent régulièrement en porte-à-faux entre développement et situations d'urgence.

La Directrice générale a remercié les délégations de leurs observations et en particulier de la précision de ces observations. Elle a déclaré que le secrétariat avait pris note de l'accent mis par les donateurs sur la qualité, l'efficacité et l'utilité de programmes dont on pouvait observer concrètement les résultats. Elle a souligné que chacun, à l'UNICEF, jouait un rôle en matière de collecte de ressources, que le secrétariat était parfaitement conscient du fait que dans certains pays donateurs le processus de prise de décisions était décentralisé, et que les comités nationaux jouaient un rôle essentiel et que, de ce fait, l'UNICEF essayait de travailler en collaboration encore plus étroite avec eux.

Par ailleurs, il a été fait observer qu'étant donné que l'UNICEF intervenait désormais sur de nouveaux marchés et en faveur de nouveaux bénéficiaires, il devait ajuster différemment ses efforts. Par conséquent, les relations avec les bénéficiaires devenaient plus importantes, ce qui impliquait de réduire la bureaucratie et de simplifier les procédures en vue de parvenir à une plus grande efficacité.

Dans une certaine mesure, la question du partage du financement a été abordée dans le cadre de la diversification des sources de financement et de la recherche de nouveaux donateurs appartenant au secteur privé et au monde des affaires tels que Change for Good, Caran d'Ache, Flic Flac et Merck. Les relations avec les entreprises au niveau des pays se développaient également et les partenariats avec des

organisations de services telles que Rotary International et Kiwanis étaient renforcés.

Répondant aux questions concernant l'équipe chargée de la mobilisation des ressources, les délégations ont été informées que cette équipe avait été transformée en un groupe de travail interdivisionnel sur la mobilisation des ressources composé des directeurs des divisions concernées. Ce groupe se réunira régulièrement pour examiner les questions soulevées par l'équipe, ainsi que les thèmes de travail intersectoriels permanents tels que le développement des relations avec l'Union européenne, le financement des opérations d'urgence et l'utilisation d'Internet pour la collecte des ressources.

---