



Conseil économique  
et social

Distr.  
GÉNÉRALE

E/ICEF/1998/14  
6 juillet 1998  
FRANÇAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE  
Conseil d'administration  
Deuxième session ordinaire de 1998  
8-11 septembre 1998  
Point 5 de l'ordre du jour provisoire\*

POUR SUITE À DONNER

PROJET DE STRATÉGIE POUR LA MOBILISATION  
DES RESSOURCES NÉCESSAIRES À L'UNICEF

RÉSUMÉ

Le présent rapport contient un projet de stratégie pour la mobilisation des ressources nécessaires à l'UNICEF. Ce projet vise à assurer l'augmentation des ressources nécessaires aux activités de base de l'UNICEF; à permettre une plus grande prévisibilité des contributions aux ressources de base; et à trouver les moyens d'élargir le partage des charges entre les donateurs qui contribuent aux ressources de base de l'UNICEF. Les divers éléments du projet de stratégie ont été traités pendant l'année 1998 dans une série de rapports élaborés par le secrétariat et débattus par le Conseil d'administration à des réunions intersessions ainsi qu'à la session annuelle de juin. La stratégie définitive devrait être approuvée par le Conseil à sa première session ordinaire de 1999.

\* E/ICEF/1998/12.



TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Pages</u>
I. INTRODUCTION . . . . .	1 - 6	3
II. LE CONTEXTE DES TRAVAUX FUTURS DE L'UNICEF . . . . .	7 - 9	4
III. RÉALISER LES OBJECTIFS DU SOMMET ET PRÉPARER LE NOUVEAU MILLÉNAIRE : NÉCESSITÉ DE RESSOURCES ADDITIONNELLES . . . . .	10 - 16	5
IV. LA BASE DE L'APPUI EN FAVEUR DE L'UNICEF . . . . .	17 - 23	8
A. Appui des gouvernements . . . . .	18 - 20	8
B. Appui direct de la société civile . . . . .	21 - 23	9
V. LA NATURE DES CONTRIBUTIONS À L'UNICEF . . . . .	24 - 29	10
VI. SCÉNARIOS ÉVENTUELS POUR L'ACCROISSEMENT DES RESSOURCES : LE PROJET DE STRATÉGIE DE MOBILISATION DES RESSOURCES . . . . .	30 - 69	11
A. Questions assujetties à l'agrément du Conseil d'administration . . . . .	31 - 43	12
B. Mesures à prendre par le secrétariat . . . . .	44 - 61	16
C. Autres sources de fonds . . . . .	62 - 69	19
VII. CONCLUSION . . . . .	70	21

## I. INTRODUCTION

1. L'Assemblée générale et le Conseil économique et social ont invité l'UNICEF, ainsi que les autres fonds et programmes de l'Organisation des Nations Unies (ONU), à élaborer une stratégie de mobilisation des ressources en vue de rendre le financement des ressources de base plus sûr et plus prévisible, en fonction des leurs besoins programmatiques et de leur mandat spécifique. L'Assemblée générale a abordé la question pour la première fois il y a deux ans (résolution 50/227 du 24 mai 1996), mais la question de la mobilisation des ressources nécessaires à l'UNICEF, principal organe de l'ONU au service des enfants, ne saurait se poser à un moment plus opportun.

2. La mobilisation de ressources présente une importance croissante pour l'UNICEF car le montant des recettes à ce titre est relativement stagnant et les apports de fonds supplémentaires ont diminué ces dernières années. Paradoxalement, on s'est rendu compte simultanément qu'en l'absence d'engagements renouvelés et faute d'une expansion des ressources, les principaux objectifs fixés au Sommet mondial pour les enfants en matière de mortalité maternelle et infantile, de malnutrition, d'accès à l'éducation de base, ainsi que d'eau salubre et d'assainissement, ne pourraient être atteints au plan mondial d'ici la fin de la décennie. Dans le même temps, on constate à l'évidence que la pauvreté s'étend et s'approfondit en dépit de la reprise de la croissance économique que l'on observe dans le monde entier. L'économie mondiale à deux vitesses conduit à une polarisation croissante et à la marginalisation des groupes les plus vulnérables et défavorisés, notamment les femmes et les enfants. Le Conseil d'administration a exprimé les préoccupations que lui inspire le fait que ce manque de ressources financières compromet la réalisation des principaux objectifs au plan mondial, d'où l'urgence de mettre en place une stratégie viable pour la mobilisation des ressources. Avec des ressources accrues, l'UNICEF serait mieux à même d'appuyer les efforts des gouvernements en faveur des enfants et des femmes.

3. Les divers éléments de la stratégie ont été traités pendant l'année 1998 dans une série de rapports élaborés par le secrétariat et débattus par le Conseil d'administration à des réunions intersessions et, plus récemment, à la session annuelle. La stratégie, qui devrait être approuvée par le Conseil à sa première session ordinaire de 1999 et qui est présentée sous forme de projet dans le présent rapport, vise à assurer l'augmentation des ressources nécessaires aux activités de base de l'UNICEF; à permettre une plus grande prévisibilité des contributions aux ressources de base; et à trouver les moyens d'élargir le partage des charges entre les donateurs qui contribuent aux ressources de base de l'UNICEF. La stratégie a été élaborée à la lumière du programme inachevé du Sommet mondial pour les enfants, du suivi des autres grandes conférences internationales, de la mise au point par l'UNICEF et ses partenaires gouvernementaux d'une programmation axée sur les droits fondamentaux, et sur la réforme en cours du système des Nations Unies, notamment le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

4. Il est certes nécessaire que l'UNICEF dispose de ressources accrues et prévisibles pour poursuivre sa mission, mais les fonds supplémentaires lui sont tout aussi indispensables car ils lui permettent de mettre pleinement en oeuvre les programmes de pays approuvés par le Conseil d'administration et de répondre aux situations d'urgence avec rapidité et efficacité. Le projet de stratégie

prévoit donc des moyens de mobiliser des fonds ordinaires et des fonds supplémentaire pour les urgences. Il contient aussi une description de la façon dont l'UNICEF entend renforcer les contributions du secteur privé, qui constituent le tiers de ses recettes, et des méthodes que l'organisation emploie pour mobiliser des ressources auprès d'autres partenaires, notamment les institutions financières internationales.

5. De même que le rapport présenté au Conseil à sa session annuelle, au sujet des mesures prises en vue de l'établissement de la stratégie de mobilisation des ressources (E/ICEF/1998/11), le projet de stratégie est lui-même composé d'éléments qui peuvent être mis en oeuvre immédiatement par le secrétariat et d'éléments qui exigent un complément de négociations avec l'ensemble du Conseil ou avec des donateurs individuels. En adressant ses recommandations au Conseil, la Directrice générale est consciente que tous les gouvernements ne sont pas en mesure de les appliquer intégralement, mais le secrétariat est prêt à collaborer avec eux afin de faciliter la mise en oeuvre de la stratégie dans la plus large mesure possible.

6. Le principe fondamental de la stratégie de mobilisation des ressources est le fait que l'UNICEF en tant que membre du système des Nations Unies, est un organe intergouvernemental dont le principal appui doit être constitué par les contributions des gouvernements. Cela ne diminue en rien l'importance de l'appui exclusif et précieux que le secteur privé et le grand public du monde entier apportent à l'organisation par l'intermédiaire des comités nationaux pour l'UNICEF et de sources intergouvernementales et autres intervenants privés. Les comités nationaux étant des partenaires indispensables qui fournissent aujourd'hui près du tiers des ressources de base de l'organisation, il y a lieu d'encourager et de citer en exemple leur contribution distinctive. Le secrétariat a pris en effet un certain nombre de mesures, notamment la réorganisation de la Division du secteur privé, tant dans le but d'appuyer les comités nationaux et d'accroître leur potentiel d'aider l'UNICEF à continuer de répondre aux besoins des enfants, qu'en vue de créer de nouvelles sources de contributions non gouvernementales. Mais si l'on veut éviter d'altérer le caractère de l'UNICEF, il est indispensable que les contributions volontaires des gouvernements soient désormais plus nettement prévisibles et augmentent parallèlement à celles du secteur privé. Tel est le défi de la stratégie de mobilisation des ressources.

## II. LE CONTEXTE DES TRAVAUX FUTURS DE L'UNICEF

7. Les grandes priorités de l'UNICEF consistent à aider les gouvernements à atteindre et à préserver les objectifs fixés au Sommet mondial pour les enfants et à garantir le respect des droits des femmes et des enfants, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant et à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Toutefois, comme le signale le Rapport d'activité sur la suite donnée au Sommet mondial pour les enfants (E/ICEF/1998/8), la réalisation de ces objectifs exigera des gouvernements des efforts renouvelés dans un certain nombre de domaines. L'UNICEF a certes un rôle à jouer dans ce processus, en tant que catalyseur et que partenaire, mais il est important que tous les pays s'engagent à nouveau à relever le défi consistant à réaliser ces objectifs d'ici la fin de la décennie.

8. À titre de premier pas vers la solution de ce problème, le secrétariat a mis au point un ensemble de priorités programmatiques qui sont esquissées dans

le plan à moyen terme pour la période 1998-2001 (E/ICEF/1998/13) et se fondent sur les priorités de programmation pour 1998-2000 (CF/PD/PRO/98-003), une série de lignes directrices qui ont été diffusées à tous les bureaux en mai 1998 et communiquées au Conseil d'administration. Ces documents définissent quatre secteurs de concentration relatifs au «programme inachevé» du Sommet mondial pour les enfants, ainsi que trois secteurs de priorités nouvelles. Les quatre premiers secteurs sont les suivants : réduction de la morbidité et de la mortalité du jeune enfant et prévention et le traitement des incapacités chez les enfants; réduction de la mortalité et de la morbidité maternelles; amélioration de l'accessibilité et de la qualité de l'éducation de base; et réduction de l'exploitation et de la maltraitance des enfants. Les trois priorités nouvelles, qui sont importantes tant pour la réalisation des objectifs que pour les travaux futurs de l'UNICEF, sont les suivantes : améliorer les soins du jeune enfant pour assurer sa croissance et son développement; améliorer la santé et l'épanouissement des jeunes; et améliorer la disponibilité et l'exploitation des données dans les secteurs névralgiques.

9. Le secrétariat a également élaboré des lignes directrices pour la programmation axée sur les droits fondamentaux, qui définissent cette approche, soulignent les principes essentiels qui la guident, en évaluent les répercussions sur les programmes de pays de l'UNICEF et proposent une méthode pour l'élaboration d'un programme axé sur les droits fondamentaux. Ces lignes directrices, de même que l'agenda mondial de l'UNICEF pour les enfants au-delà de l'an 2000, actuellement en cours d'élaboration, sont essentielles à l'avenir de l'UNICEF ainsi qu'à ses efforts visant à mobiliser des ressources pour les enfants au cours du siècle prochain.

### III. RÉALISER LES OBJECTIFS DU SOMMET ET PRÉPARER LE NOUVEAU MILLÉNAIRE : NÉCESSITÉ DE RESSOURCES ADDITIONNELLES

10. Pour définir la stratégie de mobilisation des ressources nécessaires à l'UNICEF, la première étape consiste à identifier le coût des interventions programmatiques indispensables pour réaliser les objectifs en faveur des enfants. Dans le contexte de l'élaboration de son plan à moyen terme pour la période 1998-2001, l'UNICEF s'est efforcé d'estimer le montant-cible du financement à long terme qui permettrait de répondre à ses priorités en matière de programme. Le plan contient aussi une projection du niveau de recettes que l'UNICEF prévoit pour la période couverte par le plan. Il sera très difficile, mais néanmoins possible, de combler l'écart qui sépare le montant dont l'UNICEF a besoin pour réaliser ses priorités du montant de recettes actuellement prévu.

11. Dans le cadre de l'effort de collaboration à l'appui de la formule 20/20, les grands organismes internationaux, dont l'UNICEF, ont estimé que l'accès universel aux services sociaux de base exigera une augmentation des dépenses de l'ordre de 60 % à l'échelon mondial. Si la part de l'UNICEF dans les efforts déployés au plan mondial reste inchangée, cela signifie que son niveau de financement devra augmenter dans la même proportion, passant de 942 millions de dollars en 1998 à près de 1 500 millions en 2005, soit un objectif de croissance de 7 % par an (contre le taux de 3,5 % qui est projeté dans le plan à moyen terme).

12. Ces ressources additionnelles permettront à l'UNICEF d'intensifier, d'étendre et d'accélérer la mise en oeuvre d'activités catalytiques spécifiques à l'appui d'efforts nationaux visant à réaliser les buts du Sommet mondial pour les enfants. Ainsi, une partie des ressources additionnelles seraient affectées aux priorités programmatiques 1998-2000, qui sont axées sur les objectifs du Sommet, et une autre partie iraient aux priorités nouvelles (voir par. 8 ci-dessus).

13. La communauté internationale du développement a encore beaucoup à faire pour estimer plus précisément le coût des interventions visant à améliorer le bien-être des enfants et des femmes. Dans certains domaines névralgiques tels que la programmation pour l'épanouissement des jeunes et les soins du jeune enfant, les méthodes de calcul des coûts et d'estimation des impacts restent à mettre au point. Toutefois, les exemples ci-après, tirés des priorités programmatiques de l'UNICEF dont les estimations de coûts ont fait l'objet d'un consensus, illustrent le niveau éventuel des contributions de l'UNICEF si les objectifs de financement sont réalisés. Ces objectifs tiennent compte des pays qui ont le plus besoin d'une accélération des efforts et qui sont disposés à étendre leur action en vue d'atteindre les objectifs, sur la base de leurs niveaux actuels de réalisation :

a) Près de 125 millions de dollars sur une période de cinq ans (40 % du montant estimatif de financement extérieur nécessaire) permettraient à l'UNICEF d'aider plus de 50 pays, dont le taux de mortalité des moins de cinq ans dépasse 70 pour 1 000 naissances vivantes et qui ont besoin d'une importante assistance extérieure, à atteindre une couverture vaccinale et une desserte en suppléments vitaminiques A supérieures à 90 % avec un matériel d'injection sans risque et des procédures d'assurance de qualité;

b) Une allocation de 40 millions de dollars sur une période de cinq ans permettrait à l'UNICEF de prendre en charge un tiers des efforts extérieurs totaux nécessaires pour mettre en oeuvre des activités particulières de lutte contre la rougeole en milieu urbain dans les 20 pays qui enregistrent 85 % de la mortalité due à cette maladie dans le monde entier;

c) Si l'UNICEF disposait de 20 millions de dollars sur une période de cinq ans, il pourrait financer un tiers de toutes les actions nécessaires pour éliminer le tétanos néonatal dans les 25 pays où l'on enregistre 90 % de tous les cas signalés dans le monde;

d) Avec 65 millions de dollars sur une période de cinq ans, l'UNICEF pourrait promouvoir des approches communautaires intégrées pour la prise en charge des maladies de l'enfance et l'amélioration de l'hygiène et de l'assainissement dans 27 pays;

e) Avec 25 millions de dollars sur cinq ans, l'UNICEF pourrait mettre en oeuvre des activités catalytiques afin d'améliorer l'accès à l'eau salubre dans 22 pays, notamment le Bangladesh, la Chine et l'Inde;

f) Avec près de 115 millions de dollars sur cinq ans, l'UNICEF serait en mesure de fournir un cinquième de l'assistance extérieure nécessaire au soutien d'actions communautaires pour la prévention et le traitement du paludisme dans 20 pays prioritaires où cette maladie est endémique;

g) Avec 30 millions de dollars sur cinq ans, l'UNICEF contribuerait à améliorer la protection et les soins pour six millions d'enfants handicapés dans les neuf pays où se trouvent un quart de tous les enfants handicapés du monde;

h) L'UNICEF pourrait mener des actions de plaidoyer pour aider 44 pays ayant les taux de mortalité maternelle les plus élevés à établir des sociétés « amies des bébés » pour un coût estimé à 20 millions de dollars. Avec près de 70 millions de dollars, l'UNICEF pourrait aider à créer des conditions propices à la maternité sans risque dans 450 districts de 15 pays d'Afrique occidentale et centrale;

i) L'amélioration de l'enseignement féminin dans 35 pays d'Afrique et d'Asie du Sud, où la part estimative de l'effort global qui serait prise en charge par l'UNICEF serait d'environ 250 millions de dollars sur cinq ans, aurait des répercussions à long terme sur la réduction de la mortalité maternelle;

j) L'UNICEF concentre ses efforts sur l'élimination progressive des formes les plus dangereuses et les plus graves d'exploitation du travail des enfants dans la vingtaine de pays où le problème se pose de la façon la plus aiguë. Pour appuyer cet effort mondial à hauteur d'un tiers, l'UNICEF aurait besoin de 30 millions de dollars sur cinq ans;

k) Les contributions de l'UNICEF aux programmes qui visent les enfants, les familles et les collectivités touchés par le VIH/SIDA en Afrique orientale et australe, au Brésil, au Cambodge, en Côte d'Ivoire, au Sénégal, en Thaïlande et au Viet Nam s'élèvent à quelque 100 millions de dollars sur une période de cinq ans. On estime qu'une allocation de 30 millions de dollars à l'UNICEF sur cinq ans permettrait la mise en oeuvre à grande échelle de projets pilotes en Afrique (Botswana, Côte d'Ivoire, Ouganda, Rwanda et Zambie) et en Asie (Cambodge, Thaïlande, Viet Nam) dans le but de réduire la transmission du VIH/SIDA entre la mère et l'enfant. On prévoit que l'UNICEF recevra également des dons en nature, notamment des médicaments, des tests de dépistage du VIH et des fournitures essentielles à l'appui de ces efforts.

14. Les mécanismes de suivi et d'évaluation des programmes qui sont déjà en place permettront de mesurer l'impact des ressources additionnelles acheminées par l'intermédiaire de l'UNICEF, dans l'organisation tout entière et dans le cadre des programmes de pays, et d'analyser les enseignements tirés de l'exécution de programmes antérieurs, des examens annuels et à mi-parcours et des rapports nationaux, régionaux et mondiaux. L'adoption au niveau mondial de modalités nouvelles telles que système de gestion des programmes renforcera encore les capacités de l'UNICEF en matière de suivi et d'évaluation, contribuera à améliorer la qualité de la programmation et accroîtra la transparence de toutes les opérations.

15. La mise en oeuvre des activités dépendra du niveau et du type d'allocations de ressources additionnelles reçues par l'UNICEF. Les ressources de base étant la pierre angulaire du financement de l'organisation, elles constituent un élément déterminant de la capacité des bureaux de l'UNICEF. Les ressources de base servent à renforcer les capacités des gouvernements et des organismes de la société civile tout en apportant un appui prioritaire aux pays les moins avancés par des approches souples et rapides. Les fonds

supplémentaires sont généralement utilisés à l'appui d'activités spécifiques à court terme visant des résultats prévisionnels clairement définis et s'appuyant directement sur les fondations établies grâce aux ressources de bases. Sans un solide programme UNICEF fondé sur les ressources de base, il ne serait pas possible d'employer efficacement les fonds supplémentaires affectés à des activités spécifiques.

16. L'UNICEF est bien placé pour se concentrer sur ces priorités car son mandat consiste à plaider en faveur de la protection des droits de l'enfant, d'aider à répondre aux besoins essentiels des enfants et d'étendre leurs possibilités d'épanouissement. Tous les programmes de l'UNICEF s'inscrivent dans des stratégies générales de développement et tiennent compte de facteurs tels que l'exécution nationale; le renforcement des capacités; la réduction de la pauvreté; l'autonomisation des collectivités et la démarginalisation des femmes, ainsi que leur participation à la planification et à l'exécution; la durabilité; le respect de l'environnement; et des politiques coordonnées et intersectorielles. Dans le cadre de ses programmes avec 161 pays et territoires (par l'intermédiaire de 125 bureaux de pays), l'UNICEF se livre à des activités comprenant l'adoption de normes, la mobilisation sociale, des services de passation de marchés, la mobilisation de fonds, l'appui aux organisations non gouvernementales (ONG), l'analyse de politiques et le dialogue sur les politiques. En 52 ans d'existence, l'UNICEF a toujours produit des résultats probants en faveur des enfants, ce qui explique le vaste appui dont jouit l'organisation auprès du grand public ainsi que son identité distinctive dans le monde entier. L'UNICEF a ainsi été en mesure d'agir en tant que force morale en faveur des enfants et de mobiliser les volontés politiques et des ressources pour les enfants. Ce palmarès explique l'appui que reçoit l'UNICEF et il constitue l'axe central de sa stratégie pour la mobilisation de ressources

#### IV. LA BASE DE L'APPUI EN FAVEUR DE L'UNICEF

17. L'appui dont jouit l'UNICEF repose sur deux bases. L'organisation est soutenue par les gouvernements car elle est au nombre des fonds et programmes du système multilatéral d'activités opérationnelles des Nations Unies en faveur du développement. Elle bénéficie aussi de l'appui de la société civile dans le monde entier – de particuliers, de groupes et d'entreprises privées qui sont convaincus que les enfants en particulier ont besoin d'une attention, d'un soutien et d'une aide spéciale, et que l'UNICEF est bien placé pour ce faire.

##### A. Appui des gouvernements

18. L'UNICEF est un organisme intergouvernemental encadré par un Conseil d'administration et subordonné aux décisions du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale. Les contributions volontaires faites par les gouvernements lui fournissent près du tiers de ses ressources totales. En tant que chef de file des organismes des Nations Unies pour ce qui concerne les enfants, l'UNICEF fonctionne sur la base d'un consensus mondial à l'égard de ses activités et dans le cadre de sa structure de gouvernance. Sa mission a été approuvée par le Conseil d'administration. Le Conseil approuve à la fois ses stratégies mondiales et les programmes de pays individuels pour la coopération, qui sont élaborés en étroite coopération avec les gouvernements coopérants. De ce point de vue, l'UNICEF est la «créature» des gouvernements.

19. Lorsque le Conseil d'administration a débattu de la stratégie de mobilisation des ressources à la session annuelle de 1988, de nombreuses délégations ont souligné l'importance du maintien de l'appui volontaire des gouvernements à l'UNICEF, tout en se déclarant conscientes de l'importance des contributions provenant du secteur privé. Beaucoup de délégations, représentant tant des pays donateurs que des pays coopérants, de même que le Groupe permanent des comités nationaux pour l'UNICEF, ont proposé que les contributions gouvernementales augmentent au même rythme que celles du secteur privé. Toutefois, ces dernières années, les premières se sont révélées supérieures aux secondes, ce qui, de l'avis des comités, pourrait avoir des répercussions à long terme pour l'UNICEF et pour le Conseil d'administration.

20. De nombreuses délégations ont aussi souligné l'importance d'un élargissement du partage des charges entre les donateurs car, à l'heure actuelle, la plus grande partie des contributions à l'UNICEF sont fournies par un petit nombre de gouvernements (voir par. 25 ci-dessous). De ce fait, l'UNICEF est vulnérable aux conjonctures économiques intérieures d'un groupe restreint de pays. De nombreux pays pourraient fournir une plus grande partie de leur aide publique au développement (APD) à l'UNICEF, ce qui encourage les gouvernements à accroître leur apport global d'APD. Les pays coopérants contribuent également aux ressources de base de l'UNICEF, outre les contributions en nature, et la possibilité d'accroître ces apports devrait être étudiée au cas par cas.

#### B. Appui direct de la société civile

21. Presque depuis sa création, l'UNICEF entretient des rapports exceptionnels avec le grand public dans le monde entier par l'intermédiaire de ses ambassadeurs itinérants, de ses cartes de vœux, et surtout des comités nationaux pour l'UNICEF. L'appui de la société civile est un élément névralgique de la base de ressources de l'UNICEF : près d'un tiers des ressources de l'organisation dépend des comités nationaux et des campagnes de financement menées auprès du grand public. La contribution totale du secteur privé à l'UNICEF (ressources de base et fonds supplémentaires) a triplé entre 1987 et 1996, tandis que les contributions gouvernementales ont progressé de moins de 50 % pendant la même période. Les autres partenaires non gouvernementaux sont entre autres des organismes philanthropiques (notamment Rotary International, Kiwanis et les Lions Clubs) qui apportent traditionnellement un précieux appui à l'UNICEF. De nouvelles sources de financement pourraient être recherchées auprès de fondations et d'entreprises.

22. Outre leurs campagnes de financement en faveur de l'UNICEF, les comités nationaux contribuent pour beaucoup, par leurs activités en matière de communication, à sensibiliser l'opinion aux questions qui touchent les enfants et le développement, tout en mettant en relief l'UNICEF et l'efficacité de ses programmes. La création dans l'opinion publique d'un climat favorable à l'aide publique au développement en général et à l'UNICEF en particulier constitue la base qui permet aux gouvernements de maintenir tant leurs niveaux d'APD que leur appui à l'organisation. À cet égard, le programme de l'UNICEF «Éducation pour le développement», qui encourage la formation d'attitudes de solidarité mondiale chez les jeunes - les électeurs et les donateurs de demain -, constitue une stratégie à long terme déterminante.

23. Le secteur privé présente un bon potentiel de croissance des contributions, en espèces comme en nature. Avec la réorganisation de sa Division du secteur privé (voir par. 48 à 54 ci-dessous), l'UNICEF s'efforce d'étendre encore ses rapports avec ce secteur. De nouveaux mécanismes pour la mobilisation de fonds sont en cours d'élaboration en coopération avec les comités nationaux et ceux-ci se communiquent leurs meilleures techniques. La vente de cartes de vœux et de produits UNICEF reste la principale base des contributions fournies par les comités, mais des efforts sont en cours, par l'intermédiaire de la Division du secteur privé, en vue d'élaborer pour certains pays des campagnes de financement ciblant les entreprises. Les comités étudient aussi des moyens de contribuer tant aux ressources de base qu'aux fonds supplémentaires pour des programmes précis. L'UNICEF examine la possibilité d'accroître les ressources mobilisées auprès du secteur privé dans les pays coopérants à titre de fonds supplémentaires pour les programmes de pays qui les concernent.

#### V. LA NATURE DES CONTRIBUTIONS À L'UNICEF

24. Les ressources de base sont et doivent rester la fondation sur laquelle repose le financement de l'UNICEF. La stratégie de mobilisation des ressources vise ainsi à rendre plus prévisibles le montant des ressources de base fournie par les gouvernements et à assurer qu'elles augmentent de façon adéquate. Depuis 1990, les contributions aux ressources de base sont restées pratiquement inchangées en termes réels à près de 533 millions de dollars par an en moyenne. Le taux de croissance des contributions aux ressources de base plafonne depuis sept ans en termes nominaux, tandis que la proportion fournie par les gouvernements est tombée de 73 % du total en 1990 à 66 % en 1997.

25. Un nombre relativement restreint de gouvernements fournit la plus grande partie des contributions gouvernementales, dont le niveau stagne ou se contracte légèrement. En 1997, cinq gouvernements ont fourni 65 % du total des contributions gouvernementales aux ressources de base, dont 87 % provenaient de dix gouvernements. La baisse des contributions gouvernementales aux ressources de base a été légèrement compensée par une augmentation des fonds de base provenant du secteur privé par le canal des comités nationaux pour l'UNICEF.

26. L'UNICEF préfère recevoir des contributions à ses ressources de base, car ce sont elles qui lui permettent d'avoir une présence dans un pays, qui lui donnent les moyens d'élaborer un programme de pays pour la coopération avec le gouvernement, et enfin à en appuyer la mise en oeuvre. Mais de nombreux donateurs souhaitent fournir des ressources additionnelles. Ces ressources additionnelles sont indispensables à une action efficace de l'UNICEF, pour qui le mécanisme des fonds supplémentaires est un instrument permettant d'étendre la portée des programmes de pays et d'assurer que l'organisation possède les moyens de fournir une aide cruciale aux enfants. Les fonds supplémentaires sont aussi essentiels à l'UNICEF pour faire face aux situations d'urgence.

27. Les fonds supplémentaires ordinaires ont considérablement fluctué entre leur niveau le plus bas, soit 165 millions de dollars en 1991, et leur montant le plus élevé, soit 311 millions en 1995, pour retomber à 243 millions en 1997. Le nombre de donateurs gouvernementaux est restreint : cinq donateurs ont fourni en moyenne 65 % du total des fonds supplémentaires ordinaires en 1997.

28. Lorsque les recettes ne sont pas à la hauteur des prévisions figurant dans le plan financier annuel à moyen terme, l'UNICEF doit ajuster ses dépenses en conséquence. Ces dernières années, alors que les recettes baissaient surtout en raison de la fermeté constante du dollar des États-Unis et de la contraction des recettes au titre des fonds supplémentaires, aucun effort n'a été épargné pour éviter une réduction des programmes. Le Programme de perfectionnement des méthodes de gestion a permis de maximaliser le rendement des structures et des processus dans toute l'organisation, évolution qui a été portée à l'attention du Conseil d'administration au moyen de rapports périodiques. En outre, dans le cadre du processus annuel d'examen budgétaire, tant le siège que les bureaux hors siège ont été invités à rechercher des mesures d'économie qui ne porteront pas atteinte à la qualité de l'exécution du programme, dans des domaines tels que les déplacements et les services de consultants. Toutefois, la contraction ininterrompue des contributions aux ressources de base se soldera à terme par une réduction des allocations aux programmes de pays sur la base de la formule adoptée par le Conseil d'administration en 1997, si bien que les programmes approuvés par le Conseil d'administration risquent de ne pas être mis en oeuvre intégralement.

29. Les fonds supplémentaires pour les situations d'urgence, qui sont passés d'un minimum de 29 millions de dollars en 1987 à un maximum de 214 millions en 1994, ont diminué en 1995 et 1996. Ils se sont stabilisés à près de 100 millions de dollars depuis deux ans et il semble qu'ils pourraient diminuer encore en 1998. Certes, les contributions au titre des situations d'urgence varient d'une année à l'autre en fonction de la nature et de l'importance des crises humanitaires. D'autres facteurs interviennent, notamment les montants demandés par l'UNICEF dans le cadre des appels communs de fonds et de l'importance que les donateurs potentiels attachent à ces crises. S'il est vrai que le niveau des recettes totales pour les situations d'urgence a baissé ces cinq dernières années, cela résulte largement de la réduction des objectifs annoncés, de l'accent croissant porté sur la coordination interinstitutions et le partage rationnel des tâches, d'une planification interne plus réaliste et d'une orientation plus nette de la programmation sur les besoins particuliers des enfants en situation d'urgence. Si les niveaux de réponse ont légèrement progressé, le Bureau de coordination des affaires humanitaires calcule que les montants reçus par l'UNICEF représentent encore moins de 10 % du budget humanitaire total affecté par les donateurs aux organismes des Nations Unies.

#### VI. SCÉNARIOS ÉVENTUELS POUR L'ACCROISSEMENT DES RESSOURCES : LE PROJET DE STRATÉGIE DE MOBILISATION DES RESSOURCES

30. Comme on l'a signalé à l'origine, la stratégie de mobilisation des ressources vise à assurer l'augmentation des ressources nécessaires aux activités de base de l'UNICEF; à permettre une plus grande prévisibilité des contributions aux ressources de base, afin de garantir un climat propice à une bonne planification; et à trouver les moyens d'élargir le partage des charges entre les donateurs qui contribuent aux ressources de base. Les divers éléments du projet de stratégie visent ces objectifs fondamentaux. De plus, le projet de stratégie traite des moyens de mobiliser les contributions aux fonds ordinaires et supplémentaires pour les situations d'urgence et d'améliorer la gestion de ces fonds. Certaines propositions devront être soumises à l'agrément du Conseil d'administration tandis que d'autres, qui sont propres à la gestion interne de

l'UNICEF, peuvent être mises en oeuvre par la Directrice générale et, dans certains cas, sont déjà en vigueur.

A. Questions assujetties à l'agrément du Conseil d'administration

1. Contributions aux ressources de base

31. Avant la session annuelle de 1998 du Conseil d'administration, la Directrice générale a posé, lors de la réunion intersessions du 1<sup>er</sup> mai, une série de questions tendant à recueillir les points de vue préliminaires des délégations sur certains sujets. De nombreuses délégations ont répondu à ces questions lors de la session annuelle et leurs réponses ont été prises en compte dans la formulation des propositions ci-après.

Accroissement des contributions aux ressources de base et élargissement du partage des charges

32. Les questions de l'accroissement des contributions aux ressources de base et de l'élargissement du partage des charges entre les donateurs sont étroitement liées car, comme on l'a signalé, la plus grande partie des contributions aux ressources de bases sont actuellement fournies par un petit groupe de donateurs. Si un plus grand nombre de gouvernements destinaient une plus grande proportion de leur APD à l'UNICEF, le nombre de donateurs augmenterait, ce qui procurerait d'importantes ressources nouvelles à l'UNICEF.

33. À l'heure actuelle, 12 gouvernements affectent plus de 1 % de leur APD à l'UNICEF, notamment la Suède (6,4 %), la Finlande et la Norvège (plus de 3 % chacune). Si tous les donateurs fournissaient à l'UNICEF une contribution annuelle égale au moins à 1 % de leur APD, les recettes annuelles de l'UNICEF augmenteraient de 260 millions de dollars, à supposer que les niveaux actuels d'APD restent inchangés. Si les gouvernements ne peuvent encore atteindre ce niveau, ils pourraient envisager la possibilité d'accroître leurs contributions à l'UNICEF d'au moins 7 %, ce qui représente le taux de croissance visé pour les recettes totales de l'UNICEF dans le plan à moyen terme, en vue de parvenir graduellement à la proportion de 1 %. On pourrait faire le point sur les progrès accomplis vers la réalisation des chiffres convenus, par exemple à l'occasion de l'examen annuel du plan financier actualisé de l'UNICEF.

34. Le secrétariat est prêt à collaborer avec les gouvernements afin de déterminer comment atteindre ces objectifs, autant que possible par des contributions aux ressources de base. On espère que la définition d'un objectif pour la mobilisation des ressources et l'identification d'interventions à court terme spécifiques pour atteindre les objectifs mondiaux permettront aux gouvernements de réaffirmer leur engagement à atteindre les buts fixés au Sommet mondial pour les enfants et de fournir des ressources additionnelles pour la réalisation de ces buts.

35. Le secrétariat se félicite que les pays coopérants se soient engagés à accroître leurs contributions à l'UNICEF. Il existe dans beaucoup de ces pays, au-delà des contributions gouvernementales aux ressources de base et des apports en nature, des possibilités considérables de conclure des partenariats avec l'entreprise privée et de multiplier les fonds mobilisés en faisant appel à sa contribution. Dans le cas des pays qui cesseront d'être admissibles aux

ressources de base, l'UNICEF examine actuellement les modalités d'un éventuel maintien de sa présence.

### Une plus grande prévisibilité

36. Un certain nombre de délégations ont proposé que les donateurs fassent des annonces de contributions négociées pluriannuelles à l'UNICEF, d'autres ont argué que ces annonces négociées dérogeraient au principe selon lequel les contributions sont volontaires. Un certain nombre de gouvernements sont tenus d'observer des règles législatives et budgétaires qui leur interdisent de prendre des engagements au-delà de l'exercice financier en cours. La présente stratégie propose que les gouvernements dont les règles le permettent fassent des annonces de contributions pluriannuelles et que ceux dont les règles l'interdisent fassent des annonces pluriannuelles indicatives à confirmer chaque année à une date convenue. Cela permettrait au secrétariat de disposer de chiffres plus fermes pour établir sa planification financière, et donc les allocations de ressources de base proposées pour les programmes de pays.

37. Plusieurs donateurs ont signalé qu'ils seraient prêts, dans le cadre du processus des annonces de contributions, à indiquer le chiffre plancher de leurs contributions annuelles sans exclure l'éventualité d'apports additionnels soit aux ressources de base soit aux fonds supplémentaires. Cela permettrait également une planification financière plus précise.

38. Bien que les années financières ne coïncident pas et que les diverses administrations nationales sont assujetties à des règles différentes, la stratégie prévoit que les gouvernements versent leurs contributions - si possible intégralement - au tout début de l'exercice financier. Les gouvernements qui ne peuvent agir ainsi devraient annoncer un calendrier ferme pour l'échelonnement de leurs contributions afin que l'UNICEF puisse savoir à l'avance la date à laquelle les apports des donateurs seront reçus. Dès que les donateurs indiquent le montant de leurs contributions et les dates auxquelles elles seront versées, l'UNICEF peut se couvrir à terme sur le marché des changes afin de protéger le pouvoir d'achat de ces contributions. Le seul fait de connaître ces renseignements accroîtrait le montant des fonds à la disposition de l'UNICEF.

39. La fermeté ininterrompue du dollar des États-Unis est l'une des principales raisons qui expliquent la baisse des recettes de l'UNICEF ces deux dernières années. Le secrétariat a demandé aux gouvernements s'ils pourraient libeller leurs annonces de contributions en dollars des États-Unis afin de mitiger les incertitudes de change. Les délégations ont quasi unanimement rejeté cette éventualité.

## 2. Fonds supplémentaires

### Fonds supplémentaires ordinaires

40. Les fonds supplémentaires permettent à l'UNICEF d'étendre les activités des programmes de pays approuvés ainsi que des programmes à l'échelon mondial, régional et national. Les gouvernements qui ne peuvent pas accroître leurs contributions aux ressources de base sont souvent en mesure d'acheminer des fonds supplémentaires additionnels par l'intermédiaire de l'UNICEF. Toutefois,

ces contributions à des fins spéciales sont généralement fournies par un petit nombre de donateurs pour des projets précis dans des pays spécifiques et chacune de ces contributions exige une reddition de comptes relativement détaillée. Certaines régions, par exemple l'Afrique occidentale et l'Afrique centrale, reçoivent généralement peu de fonds supplémentaires en dépit de leurs besoins manifestes, bien que le niveau des contributions s'améliore graduellement.

41. Étant donné que de nombreux donateurs ont manifesté leur intérêt pour l'élaboration d'un budget « aux résultats » et souhaitent concentrer leurs apports d'aide au développement dans des secteurs précis (par exemple l'enseignement féminin) est mis plus résolument sur les programmes sectoriels coordonnés au niveau du terrain. Parmi les contributions de ce type récemment mises en oeuvre avec succès, on peut citer les fonds fournis par le Canada et la Norvège pour l'enseignement féminin en Afrique; par les Pays-Bas pour les enfants ayant besoin d'une protection particulière; et aussi par les Pays-Bas pour l'initiative multinationale du Mékong contre le SIDA. Les donateurs et l'UNICEF sont de plus en plus conscients que de telles priorités thématiques constituent une modalité nouvelle pour mobiliser des ressources autour de question ayant une portée sous-régionale, régionale ou même mondiale comme le travail des enfants, les mines terrestres ou l'enseignement féminin. Ces problèmes se prêtent généralement bien à une approche thématique. Les fonds supplémentaires fournis à l'UNICEF à l'appui d'initiatives thématiques peuvent être mis en oeuvre avec flexibilité et ils aident l'organisation à redresser, au niveau des pays, les déséquilibres des fonds supplémentaires qui résultent souvent des priorités du financement multilatéral ou bilatéral.

#### Contributions au titre des situations d'urgence

42. Les fonds reçus par l'UNICEF en réponse aux appels communs de fonds des Nations Unies servent à financer des programmes en faveur des enfants et des femmes dans des situations d'urgence complexes. Une plus grande prévisibilité des ressources améliorerait le rendement, la rapidité et la fiabilité des actions de l'UNICEF dans les situations d'urgence. L'UNICEF, qui contribue déjà au processus de relèvement à la suite de certains conflits, pourrait étendre cette action si les contributions au titre des situations d'urgence augmentaient. Le secrétariat propose la série de mesures ci-après qui permettraient à l'UNICEF de renforcer ses capacités de réponse en situation d'urgence :

a) Allocations précoces afin d'améliorer la planification. Il est essentiel de connaître avec une certaine certitude la base des ressources afin d'assurer l'efficacité de l'action coordonnée des Nations Unies dans les situations d'urgence, ainsi que la prévisibilité de la réponse de l'UNICEF. Dans le cadre de l'effort réalisé par le Bureau de coordination des affaires humanitaires en vue d'assurer dans de meilleurs délais la préparation des appels communs pour 1999, les gouvernements recevront d'ici décembre 1998 les renseignements nécessaires concernant le total des besoins pour l'année suivante. Une fois qu'ils disposeront des renseignements voulus au sujet des stratégies, des plans et des besoins financiers de l'équipe interinstitutions des Nations Unies, les gouvernements pourront faire dès le début de l'année des allocations en réponse aux appels de fonds;

b) Non-affectation des contributions (entre sous-régions et dans le cadre d'un même appel) afin de pouvoir répondre de façon plus flexible et opportune à l'évolution des priorités géographiques et sectorielles.

La tendance croissante des donateurs à choisir entre les pays et les projets, et même entre les diverses activités d'un même projet, complique à l'extrême la gestion opportune et flexible des ressources au titre des situations d'urgence et crée souvent de graves lacunes dans la couverture sectorielle et géographique. Le secrétariat propose que les contributions faites par les donateurs en réponse aux appels de fonds comprennent une fraction non affectée d'au moins 20 %, l'UNICEF faisant rapport après coup sur l'usage qui aura été fait de ce montant;

c) Simplification des rapports. Dans le cadre du système pilote de rapports simplifiés qui a été inauguré dans la région africaine des Grands Lacs et au Rwanda, un rapport général est établi pour chaque année de l'appel, accompagné par un récapitulatif général des dépenses. Des rapports financiers individuels peuvent être établis au besoin afin de refléter les niveaux d'exécution de telle ou telle contribution. Le secrétariat propose que les donateurs modifient les accords accompagnant les contributions afin de permettre l'établissement de tels rapports simplifiés plutôt que de rapports individuels dans les situations d'urgence;

d) Contributions pour une période minimale de 12 mois et mesures permettant de financer les dépenses du personnel à long terme au moyen de contribution de courte durée. Le secrétariat suggère que, dans la mesure du possible, les donateurs modifient les conditions attachées à leurs contributions au titre de situations d'urgence. Si les fonds fournis à titre de don pouvaient être affectés sur une période minimale de 12 mois, l'UNICEF pourrait plus facilement faire la transition entre l'aide d'urgence et l'aide à plus long terme. Le secrétariat propose que les donateurs envisagent de prévoir que le siège pourrait affecter au moins 10 % de chaque contribution versée à un fonds géré au plan mondial, lequel serait à la disposition des bureaux hors siège pour le financement des contrats du personnel;

e) Accords cadres. Les accords cadres ou de partenariat se sont révélés très efficaces pour rationaliser les travaux administratifs exigés par les donateurs. Le secrétariat propose que les donateurs envisagent d'élaborer des accords cadres pour les situations d'urgence, notamment les ressources relatives aux propositions des paragraphes 42 a) à d) ci-dessus.

43. Les possibilités de collaboration de l'UNICEF s'accroissent à mesure qu'un certain nombre de donateurs bilatéraux et la Banque mondiale portent une plus grande attention aux questions touchant le relèvement suite à la solution de conflits ainsi que la relance du secteur social. Dans la mesure où des ressources additionnelles sont mises à disposition, l'UNICEF est bien placé pour exercer un impact important sur ces situations, l'organisation ayant le potentiel de contribuer plus largement aux efforts interinstitutions, au niveau des politiques comme au plan opérationnel. Dans les cas où une aide bilatérale directe n'est pas réalisable, les contributions à l'UNICEF peuvent appuyer le relèvement du secteur social.

## B. Mesures à prendre par le secrétariat

### 1. Questions de gestion

44. La Directrice générale est résolue à faire le meilleur usage possible des ressources confiées à l'UNICEF. Le Programme de perfectionnement des méthodes de gestion et la mise au point de nouveaux systèmes contribuent à améliorer le bilan coûts/efficacité et la gestion dans son ensemble, ce qui permet à l'UNICEF de consacrer la plus grande partie de ses ressources aux programmes.

45. La gestion des contributions dans le cadre de la bonne exécution des programmes revêt autant d'importance que la mobilisation des fonds. Le système de gestion des programmes et le nouveau système financier du siège seront mis en service à New York en 1999. Ces deux systèmes amélioreront les capacités de l'UNICEF de fournir aux donateurs des informations financières actualisées. Parallèlement à un effort accru visant à fournir aux donateurs des rapports actualisés, concis et lisibles, ces systèmes serviront de base pour la gestion des contributions. Comme il en a été fait rapport au Conseil à la session annuelle, les capacités en matière de gestion des contributions étaient à l'ordre du jour de l'orientation des nouveaux représentants de l'UNICEF qui s'est tenue en mai 1998, ainsi qu'aux séances régionales de formation organisées pendant l'année. Cette formation portait sur les «meilleures pratiques» en matière de gestion des contributions à l'intérieur des bureaux de pays, ainsi que sur les lignes directrices relatives aux rapports destinés aux donateurs et sur la mobilisation de fonds auprès du secteur privé.

### 2. Rapports destinés aux donateurs

46. Le secrétariat s'est engagé à améliorer la qualité des rapports adressés aux donateurs. Une méthode pour ce faire consisterait à remplacer la pratique actuelle, qui consiste à fournir à chaque donateur un rapport individuel pour chaque contribution faite aux fonds supplémentaires, par l'établissement d'un rapport annuel sur l'avancement de l'exécution pour un secteur donné dans un pays. Cela vaudrait également pour les ressources de base. Un rapport type sur « La santé en Ouganda » a été élaboré selon cette méthode. Avant de faire leurs contributions annuelles, les donateurs pourraient convenir avec l'UNICEF des grandes orientations stratégiques de ces contributions, conformément à leurs priorités en matière d'APD. Avec le système de gestion des programmes et le nouveau système financier, le secrétariat pourrait fournir aux donateurs des détails additionnels voulus. Ce nouveau système d'établissement des rapports réduirait le temps nécessaire pour l'élaboration des rapports et fournirait aux donateurs une meilleure idée de l'impact de leurs contributions au titre des fonds supplémentaires et de la façon dont ils appuient les travaux réalisés au moyen des ressources de base. C'est avec plaisir que le secrétariat collaborera à ce sujet avec les gouvernements donateurs et les comités nationaux.

### 3. Le rôle des activités de l'UNICEF en matière de communication

47. La communication est un facteur névralgique des efforts pour la mobilisation de ressources. La politique de l'UNICEF en matière de communication (E/ICEF/1998/10), approuvée par le Conseil d'administration à sa session annuelle de 1998, définit une stratégie en vue d'utiliser la communication à l'appui de la mobilisation de ressources. Les activités de l'UNICEF en matière de communication se déroulent au niveau mondial dans le

cadre des travaux de la Division de la communication et du Bureau régional pour l'Europe à Genève, ainsi qu'à l'échelon national, dans les pays industrialisés, dans le cadre d'un partenariat crucial avec les comités nationaux.

Les objectifs communs consistent à sensibiliser l'opinion aux problèmes de l'enfance, à relever le profil de l'UNICEF et de ses programmes et à établir la crédibilité de l'organisation, créant ainsi un climat propice au maintien de l'appui du grand public. Ces objectifs sont réalisés en illustrant l'efficacité des programmes de l'UNICEF par l'intermédiaire de divers médias tels que la presse écrite, la télévision, la radio, le *World Wide Web*, les expositions, etc. Au-delà des manifestations exceptionnelles, des activités des ambassadeurs itinérants nationaux et internationaux de l'UNICEF et des visites des médias sur le terrain, ces activités appellent aussi l'attention sur les succès programmatiques de l'UNICEF. Les rapports avec les médias d'information à l'échelon mondial, national et local contribuent à définir l'identité de l'UNICEF comme le chef de file des défenseurs de l'enfance au plan mondial. L'impact que ces activités peuvent exercer à court comme à long terme est déterminant pour le succès de la stratégie de mobilisation des ressources nécessaires à l'UNICEF.

#### 4. La Division du secteur privé

48. L'appui du secteur privé, essentiellement par l'intermédiaire des comités nationaux, est crucial pour les efforts de l'UNICEF en matière de mobilisation de ressources, dans la mesure où le secteur privé apporte à l'organisation le tiers de ses recettes grâce à la vente de cartes de vœux et autres produits et des campagnes directes de financement. Au cours de l'année écoulée, la Division du secteur privé a été réorganisée, dans les limites de ses ressources financières et humaines, en vue de maximaliser les recettes provenant du secteur privé. Cette action s'est traduite par une transformation du concept organisationnel, des structures et des pratiques commerciales de la Division.

49. La Division du secteur privé améliore ses méthodes et processus commerciaux et définit plus clairement son rôle et ses responsabilités ainsi que ceux de ses partenaires névralgiques, les comités nationaux. Le nouveau concept de «gestion de marque» a été introduit et, de ce fait, toutes les activités de la Division, qu'il s'agisse de ventes de produits ou d'appels au grand public ou aux entreprises partenaires, multiplient l'effet mobilisateur de la «marque UNICEF». Dans cette approche, la planification et l'exécution des opérations cartes de vœux sont associées aux campagnes de financement. Du fait de la valeur et de l'importance de ce nom, tout appel de fonds et toute approche de consommateurs ou d'entreprises ciblés doivent être soigneusement choisis et stratégiquement exécutés. L'intention est ici de multiplier l'effet mobilisateur de nom «UNICEF» afin de maximaliser le montant des contributions à l'organisation.

50. La vente de carte de vœux est traditionnellement une importante source de recettes pour les ressources de base et divers changements ont été apportés à cette activité en vue d'en maximaliser les recettes. Dès 1999, la collection de printemps comprendra des cartes de vœux pour la Saint-Valentin, Pâques et la fête des mères afin d'étendre la présence des cartes UNICEF à l'ensemble de l'année. La collection des produits, entièrement remaniée, représente désormais une nouvelle série thématique de cadeaux pour les enfants.

51. S'agissant des campagnes de financement menées auprès des entreprises, une nouvelle section a été créée au sein de la Division du secteur public afin d'élaborer et de gérer des alliances internationales pour ces campagnes. La stratégie consiste dans son ensemble à concentrer les actions sur un petit nombre de marchés névralgiques dans les pays dotés d'un comité national et dans les autres pays qui possèdent un bon potentiel pour la mobilisation de fonds, en ciblant en particulier le secteur privé. On propose que la stratégie soit mise à l'épreuve en Allemagne, en Espagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

52. Les partenariats actuels qui ont fait la preuve de leur succès sont en expansion et produisent des ressources accrues et une sensibilisation à l'UNICEF. Ce sont notamment les programmes «Quête pour les enfants» et «*Check out for Children*» (régler la note pour les enfants) conclus avec plusieurs grandes compagnies aériennes et chaînes hôtelières respectivement, ainsi que les relations avec la société Times Warner, soulignées par la tenue à New York des Jeux 1998 de la bonne volonté.

53. La Division du secteur public continuera à promouvoir des programmes thématiques avec des organismes philanthropiques tels que Kiwanis (carence en iode), Rotary International (éradication de la poliomyélite) et les Lions Clubs (coffrets pédagogiques). Ces groupes, dont les membres travaillent bénévolement et mènent des campagnes de financement innovatrices, ont établis des rapports précieux avec l'UNICEF.

54. Les fondations constituent une nouvelle source possible d'appui que l'UNICEF continue d'explorer et de cultiver. En mai 1998, l'UNICEF a reçu des annonces de contributions de près de 6,5 % millions de dollars sous forme de dons de la Fondation pour les Nations Unies, entité créée afin de distribuer de don de 1 milliard de dollars fait à l'ONU par Ted Turner. Six propositions de l'UNICEF ont été acceptées pour des travaux immédiats en Afrique, en Indonésie et aux Viet Nam dans des domaines allant de la lutte contre les maladies à la démobilisation des enfants-soldats.

#### 5. Le rôle des bureaux hors siège de l'UNICEF

55. Plusieurs donateurs commencent à décentraliser les responsabilités concernant la détermination des priorités et des modes de financement des programmes, ainsi que l'établissement des rapports. Le représentant de l'UNICEF est donc le pivot pour l'établissement de contacts directs avec les donateurs et le maintien d'un partenariat plus étroit avec le gouvernement coopérant en vue de l'identification des priorités et l'évaluation des besoins. Dans une directive envoyée à tous les bureaux hors siège, la Directrice générale a demandé aux représentants de mettre au point des stratégies nationales pour la mobilisation de fonds supplémentaires dans le cadre du processus de planification du programme de pays. Tous les bureaux régionaux ont élaboré des stratégies régionales pour la mobilisation de ressources, qui seront actualisées tous les ans.

#### 6. Fluctuations des taux de change

56. La fermeté ininterrompue du dollar des États-Unis continue d'affecter défavorablement les recettes de l'UNICEF. À la session annuelle de 1998, de nombreuses délégations ont demandé qu'il soit procédé à une analyse de ce

problème, posant la question de savoir ce que l'UNICEF pourrait éventuellement faire pour mitiger les effets de ce phénomène.

57. On notera d'abord que la monnaie de base dans laquelle l'UNICEF (comme l'ONU) libelle ses comptes est le dollar des États-Unis. En 1997, 41 % des fonds reçus en monnaies convertibles aux fins des opérations de trésorerie étaient libellés en dollars des États-Unis et 59 % dans d'autres monnaies. Sur le montant total des décaissements de trésorerie réalisés en monnaies convertibles en 1997, 84 % étaient libellés en dollars des États-Unis et 16 % dans d'autres monnaies.

58. Le décalage entre les proportions de recettes et de décaissements réalisés dans les différentes monnaies expose l'UNICEF à un risque de change. Compte tenu de la situation dans laquelle opère l'UNICEF, une hausse du dollar des États-Unis se traduit par une perte de recettes supérieure à l'augmentation du pouvoir d'achat de son encaisse. L'approche prudente adoptée par l'UNICEF consiste à réduire le risque de change en constituant dans son portefeuille des positions en devises qui compensent les engagements effectifs ou provisionnels dans chaque devise. De ce fait, l'UNICEF est vendeur net de devises et acheteur de dollars des États-Unis.

59. L'euro pourrait réduire le risque de change pour l'UNICEF entre les monnaies participantes et offrir de nouvelles possibilités en matière de gestion de trésorerie. Mais comme l'euro ne circulera pas intégralement avant 2002, les monnaies nationales seront acceptées jusqu'à cette date.

60. Dans la plupart des cas, l'UNICEF ne reçoit ni des annonces de contributions ni des calendriers de versements. Si l'UNICEF vendait des devises à terme sur des bases estimatives, son risque de change augmenterait. Pour adopter une stratégie valable de couverture à terme, l'UNICEF devrait obtenir des gouvernements et des comités nationaux des engagements quant au montant minimal qui sera versé, quant à la date limite des derniers versements et quant à la devise dans laquelle ceux-ci seront libellés.

61. L'UNICEF se comporte en opérateur prudent sur le marché des changes. Une telle attitude fondamentale est indispensable pour limiter les risques de pertes tout en préservant le pouvoir d'achat de sa trésorerie.

### C. Autres sources de fonds

#### 1. Institutions financières internationales

62. La stratégie de l'UNICEF concernant la collaboration avec les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et les banques régionales de développement, procède de l'expérience et des points forts de l'UNICEF, particulièrement dans le domaine des services sociaux de base. À l'échelon des pays, le personnel de l'UNICEF prend une part accrue à l'élaboration de la Stratégie d'aide par pays de la Banque mondiale, tandis que les «meilleures pratiques» issues de certains projets sont reproduites ailleurs grâce au financement de la Banque. Au niveau du siège, les institutions ont étendu leur dialogue de politique à des questions telles que la formule 20/20, le travail des enfants et les jeunes en période d'après-conflit. Dans le cadre d'un mécanisme de dons institutionnels, la Banque mondiale a

/...

récemment fourni, sur la base d'une proposition de l'UNICEF, une aide portant sur 2 millions de dollars pour la démobilisation et le relèvement communautaire en République démocratique du Congo et 100 000 dollars pour les jeunes en crise en Sierra Leone. Une proposition concernant les politiques sociales et les programmes communautaires pour adolescents en Amérique latine est actuellement à l'étude.

63. Pour l'UNICEF et la Banque mondiale, les priorités régionales sont la réduction de la mortalité maternelle, les jeunes et la violence en Amérique latine et l'enseignement primaire dans 15 pays d'Afrique où les taux d'inscription scolaire sont tombés à moins de 50 %. L'UNICEF est un des partenaires des « programmes d'investissements sectoriels » de la Banque mondiale, par exemple au Ghana, ainsi que de ses « approches sectorielles ». L'UNICEF s'est joint à la Banque mondiale et à plusieurs gouvernements pour participer à la conception et à la mise en oeuvre de prêts de l'Association internationale de développement (IDA), notamment en ce qui concerne le programme de pays pour le Yémen, présenté au Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire de 1998. Une équipe de politique formée de représentant de l'UNICEF et de la Banque mondiale se réunit deux fois par an. Des groupes de travail ont été créés au sujet des activités en période d'après-conflit, de l'enseignement féminin et des accords de passation de marchés. L'UNICEF a participé au Groupe des Nations Unies pour le développement pour les examens et les activités mixtes de l'ONU et des institutions de Bretton Woods.

64. La collaboration de l'UNICEF avec les banques régionales de développement est en expansion, tandis que les accords de coopération et l'identification des priorités thématiques sont à l'examen. En outre, la coordination programmatique avec le Fonds international de développement agricole s'intensifiera au niveau des pays en 1999.

## 2. Coopération avec l'Union européenne

65. Le bureau de l'UNICEF à Bruxelles est chargé de la coopération générale avec l'Union européenne, tant au niveau de la Commission européenne qu'à celui du Parlement européen. La principale fonction de ce bureau consiste à élaborer graduellement un partenariat avec l'Union en ce qui concerne la promotion et la protection des droits de l'enfant. Comme on prévoit que ce partenariat s'exprimera sous des formes diverses, il ne se limite pas au financement direct de projets de l'UNICEF, même si cela demeure un objectif important.

66. Le bureau de Bruxelles s'efforce d'asseoir son action pour la mobilisation de ressources sur un ferme dialogue programmatique avec la Commission et d'identifier un avantage comparatif dans certains secteurs névralgiques d'intérêt mutuel. À ce jour, la plupart des contributions on été reçues de l'Office humanitaire de la Communauté européenne. En 1996, des fonds d'un montant de 12 millions d'unités de compte européennes (ECU), soit l'équivalent de 10,8 millions de dollars, ont été reçus pour 27 projets dans 16 pays. En 1997, ce montant est passé à 15 millions d'ECU (13,5 millions de dollars) pour 26 projets dans 15 pays.

67. L'expansion des financements se heurte à des goulets d'étranglement et, dans certains cas, à des incompatibilités entre les règles administratives et financières de la Commission européenne, de l'ONU et de l'UNICEF, ce qui oblige parfois l'UNICEF à refuser des contributions. L'UNICEF a favorisé l'ouverture

de négociations étendues entre le Secrétariat de l'ONU et la Commission en vue de résoudre ce problème. On espère qu'un accord général valable pour toutes les institutions des Nations Unies sera conclu fin 1998 ou début 1999.

68. Un autre obstacle réside dans le fait que la Commission européenne préfère financer des ONG plutôt que des institutions des Nations Unies, au motif que ces dernières sont financées bilatéralement par les États membres. Ce point de vue n'est cependant pas partagé par tous les États membres, dont certains souhaitent que s'instaure un partenariat renforcé entre la Commission et les organes de l'ONU. Les membres du Conseil d'administration qui sont aussi membres de la Commission européenne pourraient envisager de promouvoir une collaboration plus étroite et plus harmonieuse entre l'Union et l'UNICEF.

### 3. Allégement de la dette

69. Bien qu'il ne constitue pas un moyen de mobiliser des ressources pour l'UNICEF, l'allégement de la dette contribue pour beaucoup à aider les pays à consacrer des ressources accrues aux enfants et aux services de base. L'UNICEF estime que le poids de la dette extérieure est un obstacle important qui empêche plusieurs pays de réaliser les objectifs de la décennie en faveur des enfants. L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés pourrait libérer des montants importants de ressources à l'avantage des services sociaux de base. L'Initiative incite explicitement les pays débiteurs à entreprendre des réformes de leurs politiques sociales afin d'améliorer notamment les soins primaires de santé et l'éducation de base. L'UNICEF s'inquiète cependant de la lenteur avec laquelle l'Initiative est mise en oeuvre et il invite instamment les créanciers à accorder d'ici l'an 2000 un allégement de leur dette à tous les pays admissibles. L'UNICEF est prêt à collaborer avec les gouvernements et avec la communauté internationale afin de garantir que les ressources libérées par les accords d'allégement de la dette seront directement appliquées à des programmes en faveur des enfants. L'allégement de la dette offre à l'UNICEF une occasion concrète de mobiliser des ressources au moyen de modalités qui permettront aux gouvernements débiteurs de collaborer avec l'UNICEF à des activités spécifiques en faveur des enfants.

## VII. CONCLUSION

70. La stratégie de mobilisation des ressources a pour but ultime d'assurer l'augmentation des ressources de base de l'UNICEF, de permettre une plus grande prévisibilité des ressources et de promouvoir l'élargissement du partage des charges entre les donateurs. En réalisant ces buts, l'UNICEF sera en mesure, avec l'appui ininterrompu de tous ses donateurs, d'appuyer les gouvernements dans leurs efforts visant à assurer les droits des enfants et des femmes à la survie, au développement, à la protection et à la participation. La Directrice générale se félicite de pouvoir s'entretenir du projet de stratégie avec le Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire de 1998. Ce débat permettra de donner forme à la stratégie définitive qui devrait être adoptée à la première session ordinaire de 1999. Une stratégie viable pour la mobilisation de ressources sera ainsi mise en place pour le début du prochain siècle, au moment où l'UNICEF appuie ses partenaires en vue de réaliser pleinement les objectifs fixés lors du Sommet mondial pour les enfants et de mettre en oeuvre intégralement la Convention relative aux droits de l'enfant.