



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/ICEF/1999/5
4 novembre 1998
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE
Conseil d'administration
Première session ordinaire de 1999
19-22 et 25 janvier 1999
Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

POUR SUITE À DONNER

LA SITUATION DE L'UNICEF POUR LA MOBILISATION DES RESSOURCES

RÉSUMÉ

Dans le présent rapport est exposée la stratégie de l'UNICEF pour la mobilisation des ressources, conformément à la demande formulée par le Conseil d'administration dans sa décision 1998/6 (E/ICEF/1998/6/Rev.1). Cette stratégie, fondée sur le projet soumis au Conseil à sa deuxième session ordinaire de 1998 (E/ICEF/1998/14), tient compte des observations présentées par certaines délégations au cours de ladite session et de la réunion intersessions tenue le 19 octobre 1998.

Le chapitre premier contient un exposé du contexte et de la mise au point de la stratégie. Au chapitre II figure la stratégie proprement dite, qui est principalement axée sur l'accroissement des contributions aux ressources de base et le partage des charges, sur les moyens de rendre ces contributions plus prévisibles, sur les fonds supplémentaires, sur les stratégies et activités complémentaires et sur les autres moyens de mobiliser des ressources pour l'UNICEF et pour les enfants. La recommandation de la Directrice générale figure au chapitre III.

* E/ICEF/1999/2.



TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. LE CONTEXTE ET LA MISE AU POINT DE LA STRATÉGIE POUR LA MOBILISATION DES RESSOURCES	1 - 30	3
A. Introduction	1 - 3	3
B. La nécessité d'une stratégie pour la mobilisation des ressources	4 - 9	3
C. Le contexte de l'activité de l'UNICEF : le plan à moyen terme, l'objectif fixé et les résultats en matière de financement	10 - 17	5
D. Les bases de l'appui dont jouit l'UNICEF	18 - 24	7
E. La nature des contributions à l'UNICEF	25 - 30	9
II. LA STRATÉGIE POUR LA MOBILISATION DES RESSOURCES	31 - 69	11
A. Accroissement des contributions aux ressources de base et répartition plus large des charges	32	11
B. Prévisibilité accrue des contributions aux ressources de base	33	12
C. Fonds supplémentaires	34 - 42	12
D. L'appui aux stratégies et activités	43 - 59	15
E. Autres moyens de mobiliser des ressources pour l'UNICEF et pour les enfants	60 - 69	18
III. RECOMMANDATION	70	20

I. LE CONTEXTE ET LA MISE AU POINT DE LA STRATÉGIE
POUR LA MOBILISATION DES RESSOURCES

A. Introduction

1. Tout au long de 1998, le Conseil d'administration a collaboré avec le secrétariat pour mettre au point une stratégie pour la mobilisation des ressources nécessaires à l'UNICEF, et lui a donné des directives dans le cadre des trois sessions officielles et de plusieurs réunions intersessions. Ces débats ont aidé le secrétariat à élaborer une série de rapports qui ont abouti à un projet de stratégie pour la mobilisation des ressources (E/ICEF/1998/14), présenté au Conseil à sa deuxième session ordinaire. Les observations formulées par les membres du Conseil sur ce projet ont permis au secrétariat d'apporter des perfectionnements à la stratégie, dont les grandes lignes sont exposées plus loin, au chapitre II.

2. Le texte qui a servi de base à l'élaboration de la stratégie est la résolution 50/227 de l'Assemblée générale, en date du 24 mai 1996, dans laquelle l'Assemblée a décidé que les organes directeurs des fonds et programmes devraient adopter, dans le contexte des arrangements relatifs à leurs programmes et de leurs plans financiers, un objectif précis et réaliste pour les ressources de base, fondé sur les besoins découlant des programmes et sur le mandat qui leur est propre. L'Assemblée a déclaré que les organes directeurs des fonds et programmes devraient prendre des décisions concernant leurs propres arrangements de financement, et a souligné qu'il importait de tenir les États Membres au courant de la situation financière des fonds et programmes, et insisté sur les liens entre besoins de programmation et financement disponible.

3. Dans sa résolution 1997/59 du 24 juillet 1997, le Conseil économique et social 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 plus prévisible le financement des ressources de base, d'atteindre leurs objectifs de financement et leurs objectifs de programme et de répondre aux priorités et aux besoins des pays visés par les programmes. Le Conseil économique et social a invité les conseils d'administration à prendre leurs décisions concernant leurs propres arrangements financiers conformément à la résolution 50/227 de l'Assemblée générale.

B. La nécessité d'une stratégie pour la mobilisation
des ressources

4. La mobilisation des ressources prend de plus en plus d'importance pour l'UNICEF car le montant des recettes pour ses ressources de base est resté relativement stagnant et les apports de fonds supplémentaires ont diminué ces dernières années. Malheureusement, on a pu constater dans le même temps qu'en l'absence d'engagements renouvelés et faute d'un accroissement des ressources, les principaux objectifs fixés lors du Sommet mondial pour les enfants en matière de mortalité maternelle et infantile, de malnutrition, d'accès à l'éducation de base, à l'eau salubre et à l'assainissement, ne pourraient pas être atteints d'ici à la fin de la décennie. Il devient en même temps évident que la pauvreté s'étend et s'aggrave, en particulier par suite de la crise financière qui sévit de plus en plus dans de nombreuses parties du monde. 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 ses préoccupations face à ce manque de ressources financières qui 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 sera à même de mieux appuyer les efforts des gouvernements en faveur des enfants et des femmes.

5. L'UNICEF n'est certes pas le seul organisme qui soit soucieux de tenir les engagements pris à l'échelon mondial à l'égard des enfants. L'investissement dans l'intérêt des enfants est une condition préalable et nécessaire du développement futur dans les domaines économique et social, et exige la participation des pays donateurs et des pays bénéficiaires de programmes, ainsi que de la communauté internationale tout entière. Pour sa part, l'UNICEF, en tant qu'organisme des Nations Unies principalement responsable des questions relatives à l'enfance, ne peut pas se permettre, à ce stade particulièrement critique, de fuir ses responsabilités et de manquer à sa tradition marquée par sa conviction que, moyennant une volonté politique suffisante, ce qui paraît impossible, peut, en fait, être possible. Par le passé, l'UNICEF a souvent gagné des paris difficiles, et son avenir doit être à la hauteur de son passé.

6. L'UNICEF continuera de faire en sorte que les ressources destinées aux enfants soient utilisées avec le maximum d'efficacité, et la stratégie pour la mobilisation des ressources vise principalement à accroître les contributions aux fonds qui lui sont indispensables pour remplir son mandat et sa mission.

7. La stratégie de mobilisation des ressources repose aussi sur le principe que l'UNICEF, en tant que membre du système des Nations Unies, est un organisme intergouvernemental dont le principal appui doit être constitué par les contributions des gouvernements. Cela ne diminue en rien l'importance de l'appui inestimable 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 d'autres organismes, tant intergouvernementaux que 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 remarquable contribution. 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 capacité 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.

8. 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. La stratégie prévoit donc des moyens de mobiliser des fonds ordinaires et des fonds supplémentaires pour les urgences. Elle 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.

9. En tant que membre du système d'activités des Nations Unies en faveur du développement, l'UNICEF s'est engagé à respecter les principes fondamentaux de ce système – universalité, neutralité, multilatéralisme et engagement volontaire – tout en tenant dûment compte des priorités des pays bénéficiaires des programmes et en répondant avec souplesse aux besoins des pays en développement. À cette fin, la stratégie pour la mobilisation des ressources est fondée sur le sens de l'intérêt collectif et le partenariat, elle obéit aux exigences des programmes et encourage les liens de partenariat avec les pays donateurs et les pays bénéficiaires, ainsi qu'avec les organismes de financement, le secteur privé et les fondations privées.

C. Le contexte de l'activité de l'UNICEF : le plan à moyen terme, l'objectif fixé et les résultats en matière de financement

10. Les grandes priorités de l'UNICEF sont d'aider les gouvernements à atteindre durablement les objectifs fixés par le 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. La mise en place du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement permettra, à l'échelon des pays, d'intégrer ces objectifs prioritaires dans une perspective commune à tous les organismes du système des Nations Unies. Toutefois, comme cela est souligné dans 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 de catalyseur et de partenaire à jouer dans ce processus, mais il importe aussi que tous les pays renouvellent leur engagement de s'efforcer d'atteindre ces objectifs d'ici à la fin de la décennie.

11. Le plan à moyen terme (PMT) pour la période 1998-2001, approuvé en septembre 1998 par le Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire, donne un aperçu général des perspectives d'avenir des enfants au XXI^e siècle et fournit des orientations concernant les programmes de pays. Dans le cadre stratégique quadriennal, axé sur les résultats et actualisé tous les deux ans, sont intégrés les objectifs visés par les programmes, le plan financier et l'objectif de financement de l'UNICEF. Le PMT contient une description des priorités et des stratégies de l'organisation, notamment les programmes prioritaires visant à compléter le Plan d'action du Sommet mondial pour les enfants et les questions prioritaires d'actualité récente, ainsi qu'une méthode de programmation fondée sur les droits de l'enfant. Le PMT constitue un cadre, établi en fonction du mandat et des priorités de l'UNICEF définis par le Conseil d'administration, qui vise avant tout à obtenir des résultats concrets pour les enfants au niveau local. L'affectation des ressources, dont le détail figure dans le plan financier actualisé chaque année, est strictement conforme à la décision du Conseil relative à la répartition de la masse commune des ressources et respecte la proportion voulue entre les dépenses de programme et les dépenses

d'appui. Le plan financier, établi sur la base d'une analyse approfondie des prévisions de recettes, prévoit une marge de financement pour la mise en place de programmes de pays ayant fait l'objet de recommandations spécifiques, et garantit que les dépenses annuelles n'excèdent pas les ressources disponibles. Il sert en outre de cadre à l'élaboration du budget d'appui biennal qui est présenté au Conseil tous les deux ans, en alternance avec le PMT.

12. Afin d'intégrer pleinement, dans le plan stratégique que représente le PMT, le compte rendu des progrès accomplis et des résultats obtenus, la Directrice générale fournira désormais, dans son rapport annuel au Conseil, des données sur les progrès réalisés, en précisant les résultats obtenus pour chacune des activités prévues par le plan.

13. Étroitement lié à la stratégie de mobilisation des ressources, l'objectif de financement fixé dans le plan jusqu'en 2005 s'élève à 1,5 milliard de dollars des États-Unis, soit une augmentation des recettes de 7 % par an. Le plan financier indique le montant estimatif des recettes que l'UNICEF prévoit de réaliser pendant la période couverte par le PMT; ce montant est calculé sur la base des résultats antérieurs et des indicateurs disponibles. Entre le volume des fonds dont l'UNICEF a besoin pour concrétiser ses priorités et les montants qu'il espère actuellement recevoir, l'écart est énorme mais il est néanmoins possible de le combler. Les ressources supplémentaires permettront à l'UNICEF d'intensifier, d'étendre et d'accélérer la mise en oeuvre d'activités spécifiques qui joueront le rôle de catalyseur en appuyant les efforts nationaux visant à atteindre les buts fixés par le Sommet mondial pour les enfants. L'objectif de financement est un élément d'importance cruciale de la stratégie pour la mobilisation de ressources supplémentaires car il fixe un but qu'il est raisonnablement possible d'atteindre et qui lance un défi aux donateurs et permettrait à l'UNICEF de réaliser ses programmes prioritaires.

14. Bien que la communauté internationale ait encore beaucoup à faire pour mieux évaluer le coût des interventions en faveur des enfants et des femmes, le projet de stratégie pour la mobilisation des ressources et le plan à moyen terme donnent l'un et l'autre une estimation de certains de ces coûts. Il est indiqué dans le PMT que pour atteindre 90 % de couverture vaccinale et distribuer des suppléments en vitamine A, il faudra environ 60 millions de dollars d'aide extérieure, environ 115 millions de dollars pour la prévention et le traitement du paludisme dans les 20 pays les plus touchés par la maladie, et 25 millions de dollars pour la lutte contre la rougeole dans les pays où elle est endémique. Le secrétariat espère que certains pays pourront fournir à l'UNICEF des fonds supplémentaires pour soutenir ces interventions, de préférence sous forme de contributions aux ressources de base ou, si cela n'est pas possible, sous forme de contributions à des fins spéciales. Le secrétariat intensifiera son action auprès des donateurs par l'intermédiaire de son bureau de financement des programmes.

15. 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 et des programmes de pays, et d'analyser les enseignements tirés de l'exécution de programmes antérieurs ainsi que des examens annuels à mi-parcours et des rapports nationaux, régionaux et mondiaux. Le suivi de l'application du PMT sera mieux assuré grâce aux innovations adoptées par l'UNICEF dans le domaine des méthodes de gestion, notamment les

suivantes : définition plus précise des responsabilités à tous les niveaux; adoption de nouveaux systèmes de gestion [Système de gestion des programmes (PROMS), Système intégré de gestion et Système de gestion financière de soutien logistique (FLS)]; responsabilités de la Division des programmes quant à la qualité des programmes; méthodes de contrôle plus systématiques; et révision des directives relatives aux politiques et procédures en matière de planification des programmes. En ce qui concerne le suivi et l'établissement de rapports, le PMT marque en outre la distinction entre les rapports sur la performance de l'UNICEF et les rapports sur l'impact produit sur la situation des enfants.

16. La mise en oeuvre des activités de l'UNICEF dépend du montant et de la nature des ressources additionnelles qui lui sont allouées. Les ressources de base, pierre angulaire du financement de l'organisation, constituent un élément déterminant des moyens d'action des bureaux de l'UNICEF. Les ressources de base servent à renforcer les capacités des gouvernements et des organismes de la société civile, en fournissant par priorité un appui aux pays les moins avancés, et en adoptant des approches souples et rapides. Les fonds supplémentaires sont généralement utilisés pour appuyer des activités spécifiques à court terme visant à obtenir des résultats prévisionnels clairement définis et à tirer immédiatement parti des résultats de fond obtenus grâce aux ressources de base. Si l'UNICEF n'utilisait pas ses ressources de base pour poser des fondations solides, il ne serait pas possible d'employer efficacement les fonds supplémentaires destinés à des fins spéciales.

17. L'UNICEF est bien placé pour faire converger ses efforts sur ces priorités... puisqu'il a pour vocation de plaider en faveur des droits de l'enfant, d'aider à répondre aux besoins essentiels des enfants et d'accroître leurs possibilités d'épanouissement. Dans le cadre des programmes qu'il mène dans 161 pays et territoires (par l'intermédiaire de 125 bureaux de pays), l'UNICEF dirige des activités combinant la prestation de services, le renforcement des capacités, l'apprentissage de l'autonomie et le plaidoyer, et qui ont pour but principal d'aider les gouvernements à obtenir des résultats probants, favorables aux enfants et aux femmes. Depuis la fondation de l'UNICEF en 1946, les succès remportés par l'organisation ont suscité un large appui du grand public et lui ont donné une identité propre, reconnue dans le monde entier. L'UNICEF a pu ainsi agir en tant que force morale et mobiliser les volontés politiques et des ressources pour les enfants. Ce palmarès explique l'appui dont bénéficie l'organisation et constitue l'axe central de sa stratégie pour la mobilisation des ressources.

D. Les bases de l'appui dont jouit l'UNICEF

18. 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.

L'appui des gouvernements

19. L'UNICEF est une organisation intergouvernementale dirigée par un conseil d'administration et soumise aux décisions du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale. Les contributions des gouvernements lui fournissent environ deux tiers de ses ressources totales. En tant que chef de file des organismes des Nations Unies pour les questions concernant les enfants, il fonctionne sur la base d'un consensus mondial favorable aux activités qu'il mène par l'intermédiaire de ses rouages institutionnels. Sa mission a été approuvée par le Conseil d'administration, auquel il appartient également d'approuver aussi bien ses stratégies mondiales, que les programmes de coopération destinés à des pays déterminés, qui sont élaborés avec l'étroite collaboration des gouvernements bénéficiaires. À cet égard, on peut dire que l'UNICEF "appartient" aux gouvernements.

20. Plusieurs membres du Conseil d'administration ont souligné l'importance du maintien de l'appui volontaire des gouvernements à l'UNICEF, tout en se déclarant conscients de l'importance des contributions provenant du secteur privé. Beaucoup de délégations, représentant tant des pays donateurs que des pays bénéficiaires, de même que le Groupe permanent des comités nationaux pour l'UNICEF, ont suggéré que les contributions gouvernementales devraient augmenter au même rythme que celles du secteur privé. Toutefois, ces dernières années, les secondes se sont révélées supérieures aux premières, ce qui, de l'avis des comités, pourrait avoir des répercussions à long terme pour l'UNICEF et pour le Conseil d'administration.

21. De nombreuses délégations ont aussi souligné qu'il importait de mieux répartir les charges entre les donateurs car, à l'heure actuelle, la plus grande partie des contributions à l'UNICEF est fournie par un petit nombre de gouvernements (voir par. 26 ci-dessous). De ce fait, l'UNICEF est vulnérable aux fluctuations économiques et politiques internes 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 bénéficiaires contribuent également aux ressources de base de l'UNICEF, outre leurs contributions en nature, et la possibilité d'accroître ces apports devrait être étudiée au cas par cas.

Appui direct de la société civile

22. 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 essentiel 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 collecte de fonds privés. 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.

23. 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 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 contribue à créer un esprit de solidarité mondiale chez les jeunes - les électeurs et les donateurs de demain -, constitue une stratégie à long terme d'importance capitale.

24. 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, 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.

E. La nature des contributions à l'UNICEF

25. Les ressources de base sont et doivent rester la fondation sur laquelle repose le financement de l'UNICEF : elles sont indispensables à l'organisation pour préserver son caractère multilatéral. La stratégie de mobilisation des ressources vise à rendre plus prévisible le montant des ressources de base fournies 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.

26. 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 10 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.

27. 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 et qui lui donnent les moyens d'élaborer un programme national de coopération avec le gouvernement, et ensuite à en appuyer la mise en oeuvre. Mais de nombreux

donateurs souhaitent fournir des ressources additionnelles. Ces ressources 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 d'apporter une aide efficace aux enfants. Les fonds supplémentaires sont également indispensables à l'UNICEF pour faire face aux situations d'urgence.

28. Les fonds supplémentaires ordinaires ont considérablement fluctué entre leur niveau le plus bas (165 millions de dollars en 1991) et leur montant le plus élevé (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.

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 aux environs de 100 millions de dollars depuis deux ans et il est probable qu'ils resteront à ce niveau 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 l'importance que les donateurs potentiels attachent à ces crises. Il convient de noter que si le montant total des recettes affectées aux situations d'urgence a baissé ces cinq dernières années, cela résulte largement de la réduction des objectifs annoncés, de l'attention croissante portée à la coordination interinstitutions et au partage rationnel des tâches, d'une planification interne plus réaliste et d'une orientation plus nette de la programmation vers les besoins particuliers des enfants en situation d'urgence. Les niveaux de réponse ont légèrement progressé mais 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.

30. 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 dans des 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 envisager, dans des domaines tels que les déplacements et les services de consultants, des mesures d'économie qui ne porteront pas atteinte à la qualité de l'exécution des programmes. 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 que celui-ci a approuvés risquent de ne pas être mis en oeuvre intégralement.

II. LA STRATÉGIE POUR LA MOBILISATION DES RESSOURCES

31. La stratégie pour la mobilisation des ressources vise à accroître les contributions aux ressources de base, à les rendre plus sûres et plus prévisibles, en même temps, à encourager les gouvernements donateurs à partager plus largement les charges et à accroître les contributions au titre de l'aide publique au développement (APD) qu'ils destinent aux enfants par l'intermédiaire de l'UNICEF. La stratégie traite aussi de questions concernant les fonds supplémentaires, tant ordinaires, qu'au titre des situations d'urgence.

A. Accroissement des contributions aux ressources de base et répartition plus large des charges

32. Les questions de l'accroissement des contributions aux ressources de base et de la répartition plus large des charges entre les donateurs sont étroitement liées car la majeure partie des ressources de base est actuellement fournie par un nombre restreint de donateurs. Si davantage de gouvernements consacraient une plus large part de leur APD à l'UNICEF, ils augmenteraient le nombre des donateurs, ce qui procurerait à l'organisation d'importantes ressources supplémentaires. Pour favoriser ces nouveaux flux de ressources, les mesures ci-après sont proposées dans la stratégie :

a) S'il est vrai que la responsabilité des organisations telles que l'UNICEF incombe à la communauté intergouvernementale, en revanche, la décision de fournir des ressources appartient, en dernier ressort, à chaque gouvernement souverain. Il est donc proposé d'organiser chaque année une session d'annonces de contributions afin de faciliter le partage de la responsabilité intergouvernementale en matière de mobilisation des ressources entre les gouvernements;

b) Le secrétariat, dont un bureau est chargé de mobiliser des ressources auprès des gouvernements — le Bureau de financement des programmes — tiendra régulièrement des consultations avec tous les gouvernements donateurs afin de rechercher avec eux les moyens d'accroître leurs contributions aux ressources de base. Pour faciliter ces consultations, le Bureau a entrepris d'élaborer des profils de pays récapitulant tous les éléments relatifs à la collecte de fonds dans un pays donné, y compris la contribution du gouvernement, la collecte de fonds privés et l'activité des comités nationaux. Les possibilités et les contraintes n'étant pas les mêmes pour tous les pays, le Bureau mettra au point des stratégies spécifiquement adaptées à chaque pays donateur en vue d'accroître le plus possible sa capacité d'appui à l'UNICEF. Le secrétariat présentera chaque année au Conseil d'administration un rapport sur le résultat de ces efforts, analysant notamment les difficultés rencontrées et les possibilités à exploiter;

c) De nombreux pays bénéficiaires des programmes se sont engagés à accroître leurs contributions à l'UNICEF. Dans ces pays, les équipes de l'UNICEF, qui doivent, dans le cadre de leur tâche, se réunir pour étudier les possibilités offertes en matière de mobilisation des ressources, organiseront chaque année des réunions avec leurs partenaires gouvernementaux pour examiner la possibilité d'accroître les contributions aux ressources de base.

B. Prévisibilité accrue des contributions aux ressources de base

33. Permettre à l'UNICEF de mieux prévoir le montant de ses ressources de base est un des principaux objectifs de la stratégie. L'un des moyens d'y parvenir serait que les gouvernements fassent des annonces de contributions pluriannuelles, mais certains d'entre eux ne sont pas en mesure de le faire en raison de leurs procédures législatives et budgétaires. Aussi est-il proposé dans la stratégie :

a) Que les gouvernements annoncent leurs contributions annuelles aux ressources de base de l'UNICEF lors de la première session ordinaire du Conseil, tenue chaque année, en janvier. En cas d'impossibilité, ils communiqueraient le montant de leur contribution au Conseil d'administration et au secrétariat une fois achevée leur procédure budgétaire, mais en avril au plus tard;

b) Qu'à la même époque, les gouvernements annoncent les contributions qu'ils prévoient pour les deux années suivantes ou, à défaut, indiquent l'ordre de grandeur que pourrait atteindre le montant de ces contributions;

c) Que les gouvernements versent dès le début de l'année la totalité de leurs contributions pour l'exercice en cours ou présentent un calendrier de leurs versements échelonnés sur l'année;

d) Que le secrétariat dresse, dans le cadre de son analyse de la prévisibilité, des obstacles, des contraintes et des possibilités futures que comporte le processus d'annonces de contributions pluriannuelles, un tableau comparatif des versements reçus et des calendriers, qui figurera dans le rapport annuel de la Directrice générale au Conseil.

C. Fonds supplémentaires

Fonds supplémentaires ordinaires

34. Les fonds supplémentaires permettent à l'UNICEF de développer les activités prévues dans les programmes de pays approuvés et dans les programmes de portée mondiale, régionale et nationale. 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, ce sont des contributions à des fins spéciales généralement fournies par un petit nombre de donateurs et destinées à des projets précis dans des pays déterminés, et chacune de ces contributions exige une reddition de comptes relativement détaillée. Certaines régions comme 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.

35. Étant donné que nombreux donateurs ont manifesté leur intérêt pour l'élaboration d'un budget "axé sur les résultats" et souhaitent concentrer leur aide au développement dans des secteurs précis (par exemple l'enseignement féminin), l'accent 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 façon nouvelle de mobiliser des ressources autour de questions ayant une portée sous-régionale, régionale ou même mondiale, comme le travail des enfants, les mines terrestres ou l'enseignement féminin. Ces problèmes et d'autres thèmes d'intervention qui se sont révélés prioritaires au cours des années 90, notamment l'iodation du sel et l'éradication de la polio, se prêtent généralement bien à une approche thématique et plurinationale. Les fonds supplémentaires fournis à l'UNICEF à l'appui d'initiatives de cette nature peuvent être utilisés avec souplesse et ils aident l'organisation à redresser les déséquilibres des fonds supplémentaires qui résultent souvent des priorités du financement multilatéral ou bilatéral.

36. Le secrétariat s'est engagé à améliorer la qualité des rapports adressés aux donateurs de fonds supplémentaires. Pour ce faire, on pourrait remplacer la pratique actuelle, qui consiste à fournir à chaque donateur un rapport individuel pour chaque contribution versée aux fonds supplémentaires, par l'établissement d'un rapport annuel sur l'état d'avancement des activités dans un secteur et dans un pays donnés. Cela vaudrait également pour les ressources de base. Un rapport type sur "La santé en Ouganda" a été élaboré selon ce principe. Avant de faire leurs contributions annuelles, les donateurs pourraient convenir avec l'UNICEF des grandes orientations stratégiques à financier à l'aide de ces contributions, compte tenu de leurs priorités en matière d'APD. Les rapports pourraient fournir des détails sur les contributions de tel ou tel donateur aux activités menées dans le secteur qui l'intéresse. Grâce au Système de gestion des programmes (PROMS) et au nouveau Système de gestion financière et de soutien logistique (FLS), le Secrétariat serait en mesure de fournir, si nécessaire, aux donateurs des indications supplémentaires et détaillées. Ce nouveau système de rapports réduirait le temps nécessaire pour les élaborer 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 rendus possibles grâce aux ressources de base.

37. Pour répondre de façon concrète à ces deux questions, la stratégie prévoit ce qui suit :

a) Dans le cadre de ses consultations régulières avec les gouvernements donateurs, le Bureau de financement des programmes envisagera des approches thématiques plurinationales. Le secrétariat établira chaque année un rapport sur les résultats de ces efforts et sur les contributions versées traditionnellement par certains pays au titre des fonds supplémentaires;

b) Le Bureau de financement des programmes collaborera avec les gouvernements donateurs et les comités nationaux pour mettre au point un nouveau système d'établissement de rapports, et rendra compte de l'état d'avancement des travaux.

Contributions au titre des situations d'urgence

38. L'an passé, l'UNICEF a sensiblement renforcé sa participation au mécanisme d'appels communs de fonds mis en place par l'ONU, qui réunit les services centraux et les bureaux régionaux et locaux en un effort conjoint pour une intervention plus rapide, plus convergente et mieux coordonnée. Grâce à ce mécanisme, les mesures qui pourraient être prises pour améliorer la mobilisation des ressources ont été définies, le but final étant de rendre plus prévisible, plus rapide et plus efficace l'action de l'UNICEF face à des situations d'urgence.

39. Dans le cadre des interventions interinstitutions, l'UNICEF continuera d'axer ses efforts sur les programmes en faveur des enfants et des femmes, en les intensifiant encore dans les situations et les domaines liés à un déplacement de population; sur les activités de plaidoyer, la protection des enfants et la défense des droits de l'enfant dans les situations de conflit et d'instabilité; et sur les moyens d'atténuer pour les enfants les conséquences des situations d'urgence, y compris les catastrophes naturelles. Le secrétariat a défini des mesures susceptibles de permettre à l'UNICEF de gérer avec plus de souplesse les fonds versés au titre des urgences et d'améliorer ainsi l'efficacité des services que l'organisation dispense aux enfants lors de crises humanitaires.

40. Planification anticipée des allocations de ressources. Le fait de pouvoir compter plus fermement sur les ressources de base escomptées permettrait de mieux coordonner les interventions des diverses institutions et de mieux prévoir les activités que mènerait l'UNICEF dans le cadre de ces interventions. La planification anticipée des allocations de ressources est nécessaire pour que les fonds soient utilisés plus efficacement. Les prévisions établies par le Bureau de coordination des affaires humanitaires en matière d'appels de fonds, et le fait de fournir aux gouvernements des informations sur les situations d'urgence complexes dès le début de 1999 puis au début de chacune des années suivantes, doivent être complétées en rendant les ressources de base nécessaires plus prévisibles et plus accessibles. La stratégie prévoit donc ce qui suit :

a) Les gouvernements devraient fournir sans retard une indication du montant des contributions qu'ils prévoient et s'engagent à verser au titre des programmes d'urgence, dès réception des appels communs lancés par le Bureau de coordination des affaires humanitaires;

b) Dans la mesure du possible, l'UNICEF et les donateurs établiront des accords-cadres. Le Bureau de financement des programmes examinera cette question avec chacun des donateurs au cours des consultations bilatérales qu'il tient régulièrement avec ces derniers.

41. Affectation des contributions. Les donateurs affectent la plupart de leurs contributions au titre des urgences à des secteurs bien déterminés, mais ces restrictions nuisent à la souplesse des interventions de l'UNICEF. Aussi, la stratégie prévoit-elle ce qui suit :

a) les gouvernements pourraient accepter que les fonds soient utilisés avec le maximum de souplesse pour répondre à des besoins prioritaires à mesure que ces besoins apparaissent dans les situations d'urgence qui évoluent

/...

rapidement. Le secrétariat recommande aux donateurs d'envisager des mesures qui laisseraient à l'UNICEF plus de latitude pour transférer des fonds d'un secteur à l'autre et à l'intérieur des régions. Les gouvernements pourraient, par exemple, laisser 20 % de leur contribution sans affectation spéciale;

b) Le Bureau de financement des programmes pourrait examiner avec chaque donateur le degré de souplesse qu'il lui serait possible de consentir.

42. Simplification de rapports. Pour alléger le volume de travail des bureaux extérieurs sans pour autant diminuer leurs obligations redditionnelles, la stratégie propose de réviser le système d'établissement de rapports : un rapport global serait établi pour chaque appel particulier et serait accompagné d'une récapitulation des contributions provenant de diverses sources et du montant total des dépenses, ventilées par secteur.

D. L'appui aux stratégies et activités

43. À l'appui des stratégies pour la mobilisation des ressources, le secrétariat mène une série d'importantes activités décrites ci-après :

Activités de l'UNICEF en matière de communication

44. La communication joue un rôle capital dans les efforts de mobilisation des ressources, tant sur le plan mondial, que dans les pays donateurs et bénéficiaires. 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 relative à l'utilisation de la communication à l'appui de la mobilisation des ressources. La Division de la communication coordonne les activités de l'UNICEF à l'échelon mondial et, à l'échelon national dans les pays industrialisés, par l'intermédiaire des partenaires principaux que sont les comités nationaux. Les objectifs communs sont de sensibiliser l'opinion aux problèmes de l'enfance, de renforcer l'image de l'UNICEF et de ses programmes et d'asseoir la crédibilité de l'organisation afin de créer ainsi un climat favorable au maintien de l'appui dont elle jouit dans l'opinion publique. Pour réaliser ces objectifs, des exemples de l'efficacité de ses programmes sont diffusés dans les médias - publications, télévision, radio, World Wide Web, expositions et autres. Outre ces activités, les manifestations spéciales, l'action des ambassadeurs itinérants et les visites des médias sur le terrain attirent aussi l'attention sur les réalisations de l'UNICEF.

45. Le choix des diverses activités de communication à utiliser à l'appui de la mobilisation des ressources dépend du public et du but à atteindre, et ce choix est déterminé en fonction des priorités, dans la limite des ressources budgétaires existantes. Ces activités sont fondées sur les résultats obtenus par l'UNICEF sur le terrain. L'action des comités nationaux est indispensable à cet effort car ils plaident dans leurs pays respectifs en faveur du "message" de l'UNICEF. Le secrétariat appuie les comités de diverses manières, notamment en organisant des ateliers et en leur fournissant des publications, des photographies et autres documents. Ainsi, la publication annuelle du rapport sur la Situation des enfants dans le monde, porte-drapeau de l'organisation, a suscité ces dernières années l'attention soutenue des médias pour les questions relatives au travail des enfants, aux enfants dans les situations de guerre, et

/...

à la nutrition. La page d'accueil de l'UNICEF sur le World Wide Web (www.unicef.org) a reçu plus de 2,7 millions de messages par mois (soit une augmentation par rapport à 1,1 million l'an passé), et nombreux sont les comités nationaux qui ont leur propre page d'accueil. Le secrétariat étudie les moyens d'utiliser Internet pour accroître les recettes de l'UNICEF.

La Division du secteur privé

46. L'appui fourni à l'UNICEF par le secteur privé, principalement par l'intermédiaire des comités nationaux, a une importance primordiale pour la mobilisation des ressources car il apporte à l'organisation un tiers de ses ressources grâce à la vente de cartes de vœux et autres produits et aux collectes de fonds. Afin d'accroître le plus possible les recettes provenant du secteur privé et compte tenu des ressources financières et humaines limitées dont elle dispose, la Division a été réorganisée au cours de l'année écoulée, ce qui a abouti à une transformation de ses structures, de ses pratiques commerciales et de sa place dans l'organisation.

47. La Division du secteur privé améliore ses méthodes et pratiques commerciales et définit plus clairement son rôle et ses responsabilités ainsi que ceux de ses partenaires principaux, les comités nationaux. Le nouveau concept de "gestion de l'image de marque" a été adopté, ce qui signifie que 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. Vu la valeur et l'importance de cette "marque", 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.

48. La vente de cartes 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 diffusion des cartes UNICEF à l'ensemble de l'année. La collection des produits, entièrement remaniée, présente désormais une nouvelle série thématique de cadeaux pour les enfants.

49. S'agissant des campagnes de financement menées auprès des entreprises, une nouvelle section a été créée au sein de la Division du secteur privé afin de mettre en place et de gérer des alliances internationales aux fins de ces campagnes. La stratégie consiste dans son ensemble à concentrer les actions sur un petit nombre de marchés importants, dans les pays dotés d'un comité national, et dans les pays bénéficiaires qui possèdent un bon potentiel pour la mobilisation de fonds, en ciblant en particulier les entreprises. Des stratégies spécifiques seront élaborées en accord avec les comités nationaux ou les bureaux locaux concernés.

50. Les partenariats actuels avec des entreprises, qui ont fait la preuve de leur succès, sont en expansion et produisent des ressources accrues et une sensibilisation plus grande à l'UNICEF. Ils sont à l'origine notamment des

programmes "Quête pour les enfants" et "Check out for Children" (régler la note pour les enfants) conclus respectivement avec plusieurs grandes compagnies aériennes et chaînes hôtelières, ainsi que des relations avec la société Time Warner, illustrées par la tenue à New York des Jeux 1998 de la bonne volonté.

51. La Division du secteur public continuera à privilégier les programmes à long terme et thématique 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 établi des rapports précieux avec l'UNICEF.

52. 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 répartir le 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 au Viet Nam, dans des domaines allant de la lutte contre les maladies, à la démobilisation des enfants soldats. En juin 1998, la Fondation a approuvé un montant de 9,1 millions de dollars destiné à trois projets supplémentaires relatifs à la lutte contre le VIH/sida, à l'enseignement féminin et à l'éradication de la poliomyélite.

Le rôle des bureaux extérieurs de l'UNICEF

53. Plusieurs donateurs commencent à décentraliser les responsabilités pour ce qui est de définir les programmes prioritaires et de déterminer leur financement et les modalités de reddition des comptes. Les équipes locales de l'UNICEF ont donc un rôle central à jouer dans l'établissement de contacts directs avec les donateurs et le maintien de liens de partenariat plus étroits avec les gouvernements d'accueil en vue d'identifier les priorités et d'évaluer les besoins. Dans une instruction administrative adressée à tous les bureaux de pays, la Directrice générale a demandé aux équipes locales de mettre au point des stratégies nationales de collecte de fonds visant à mobiliser un financement supplémentaire au stade de la planification des programmes de pays. Tous les bureaux régionaux ont mis au point des stratégies de mobilisation des ressources qui seront actualisées chaque année.

Fluctuations des taux de change

54. La fermeté persistante du dollar des États-Unis continue d'affecter défavorablement les recettes de l'UNICEF. Lors de la session annuelle de 1998, de nombreuses délégations ont demandé une analyse de ce problème et ont souhaité savoir ce que l'UNICEF pourrait éventuellement faire pour le résoudre.

55. 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.

En 1997, sur le montant total des décaissements de trésorerie en monnaies convertibles, 84 % étaient libellés en dollars des États-Unis et 16 % dans d'autres monnaies.

56. Le fait que les recettes et les décaissements soient libellés dans des monnaies différentes expose l'UNICEF à un risque de change. Compte tenu du contexte dans lequel opère l'UNICEF, une hausse du dollar des États-Unis se traduit par une perte de recettes supérieure du gain réalisé en pouvoir d'achat. L'approche prudente adoptée par l'UNICEF consiste à réduire le risque de change en détenant dans son portefeuille des positions en devises qui compensent les engagements effectifs ou prévisionnels dans chaque devise. L'UNICEF est donc vendeur net de devises et acheteur de dollars des États-Unis.

57. 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. L'euro sera mis en circulation en janvier 1999, et c'est alors que seront fixés les taux de change des différentes monnaies nationales des pays participants.

58. Dans la plupart des cas, l'UNICEF ne reçoit ni annonces de contributions ni 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 ils seront libellés.

59. L'UNICEF se comporte en opérateur prudent sur le marché des changes. Cette position de principe est indispensable pour limiter les risques de pertes tout en préservant le pouvoir d'achat de sa trésorerie.

E. Autres moyens de mobiliser des ressources pour l'UNICEF et pour les enfants

60. L'UNICEF continuera à collaborer avec l'Union européenne, les institutions de Bretton Woods et d'autres partenaires pour mobiliser des ressources supplémentaires et les exploiter au mieux des intérêts de l'organisation et des enfants.

Les institutions de Bretton Woods

61. L'UNICEF s'efforce de concevoir de nouveaux moyens de collaborer dans le domaine social avec les gouvernements et les institutions de Bretton Woods, en particulier avec la Banque mondiale. Avec l'accord des gouvernements qui utilisent des prêts de l'Association internationale de développement (IDA), il fournit une assistance technique et des services d'achat. Cette forme de partenariat, fondée sur l'expérience de l'UNICEF, tend à encourager les "meilleures pratiques" en matière de politiques et de projets en faveur des enfants. De nouveaux accords ont été négociés au Yémen pour un montant de 30 millions de dollars destiné à financer un projet concernant le développement de l'enfant, et au Bangladesh, pour un montant de 10 millions de dollars pour financer un projet relatif à l'enseignement. L'UNICEF a reçu de la Banque mondiale, au titre du Mécanisme de dons institutionnels, un crédit de 3 millions

/...

de dollars destiné à promouvoir l'enseignement féminin en Afrique et en Asie, ainsi qu'un appui à l'établissement d'une étude, portant sur deux pays, relative aux enfants dans les situations de guerre et, par l'intermédiaire d'Action Aid, un appui au financement d'un projet visant à venir en aide aux jeunes en situation critique en Sierra Leone. Au Brésil, un projet relatif à la lutte contre le sida offre l'exemple d'une nouvelle forme de collaboration : le Ministère de la santé et la Banque mondiale ont ensemble fourni un montant de 14,6 millions de dollars pour financer un accord de coopération avec l'UNICEF, prévu pour une durée de quatre ans.

62. Les priorités régionales que vise la collaboration entre l'UNICEF et la Banque mondiale sont la réduction de la mortalité maternelle, les jeunes et la violence en Amérique latine, l'enseignement primaire dans 15 pays africains où le taux d'inscription scolaire est tombé au-dessous de 50 % et, au Moyen-Orient, l'appui au secteur privé et l'enseignement féminin. Deux domaines retiennent particulièrement l'attention : la main-d'oeuvre infantine et la réintégration des communautés dans leur pays après les conflits. Le partenariat avec la Banque mondiale porte aussi sur d'autres domaines tels que l'Initiative 20/20, les programmes d'investissements sectoriels, dont on trouve un excellent exemple au Ghana, et les approches sectorielles du développement.

63. La collaboration de l'UNICEF avec les banques régionales de développement, notamment avec la Banque asiatique de développement, est en expansion. Le Fonds internationale pour le développement agricole (FIDA) et le Gouvernement ivoirien ont fourni, pour une période de six ans, un million de dollars à l'UNICEF, dans le cadre d'un prêt plus important du Gouvernement, destiné à financer un projet relatif à la sécurité alimentaire.

64. L'UNICEF et la Banque mondiale tiennent, deux fois par an, des réunions sur les orientations à donner à leur action. Les représentants de l'UNICEF dans les pays concernés jouent un rôle important en collaborant avec les institutions de Bretton Woods et les banques de développement agricole, avec l'appui du service du siège chargé de l'examen des politiques.

L'Union européenne

65. Le Bureau de l'UNICEF à Bruxelles assure d'une façon générale la coopération avec l'Union européenne, tant au niveau de la Commission européenne, qu'à celui du Parlement européen. Il est principalement chargé d'établir progressivement des liens de partenariat avec l'Union pour la promotion et la défense des droits de l'enfant. Il est probable que ce partenariat prendra des formes diverses et ne se limitera donc pas à la question du financement direct des projets de l'UNICEF, bien que ce financement 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 sur l'avantage comparatif de l'UNICEF dans certains secteurs prioritaires d'intérêt mutuel. À ce jour, la plupart des contributions ont 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 15,1 millions de dollars, ont été reçus pour 27 projets dans 16 pays. En 1997, ce montant est passé à 15 millions d'ECU (17,6 millions de dollars) pour 26 projets dans 15 pays, et l'on espère qu'il augmentera encore en 1998.

/...

67. La progression du financement se heurte à des blocages 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 encouragé l'ouverture entre le Secrétariat de l'ONU et la Commission de négociations portant sur tous les aspects de ce problème en vue de le résoudre. 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 déjà financées bilatéralement par ses 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.

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 sociaux 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 au profit 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 de santé primaires 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 qui remplissent les conditions requises et à assouplir ces conditions. 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 affectées à des programmes en faveur des enfants. L'allégement de la dette offre à l'UNICEF une occasion concrète de mobiliser des ressources sur la base d'arrangements qui permettront aux gouvernements débiteurs de collaborer avec l'UNICEF à des activités spécifiques en faveur des enfants.

III. RECOMMANDATION

70. La Directrice générale recommande au Conseil d'administration d'adopter le projet de décision ci-après :

Le Conseil d'administration

1. Se félicite du rôle que joue l'UNICEF dans l'accomplissement de sa mission en tant qu'organisme des Nations Unies principalement chargé des questions concernant les enfants et, en particulier, de son appui aux efforts nationaux visant à atteindre les buts du Sommet mondial pour les enfants et à donner effet à la Convention relative aux droits de l'enfant;

/...

2. Reconnaît que le plan à moyen terme constitue l'élément central d'un cadre stratégique pluriannuel, souple et axé sur les résultats, dans lequel s'intègrent à la fois une perspective d'avenir pour les enfants au XXI^e siècle et les objectifs précis que visent les programmes, le plan financier et l'objectif de financement, et note que dans son rapport annuel, la Directrice générale rendra compte des progrès réalisés et des résultats obtenus en regard du plan;

3. Approuve l'objectif de financement qui prévoit une croissance annuelle des recettes de 7 % pour atteindre 1,5 milliard de dollars d'ici 2005, et qui constitue un objectif réalisable pour l'UNICEF et ses donateurs et permettrait à l'organisation de mener à bonne fin ses programmes prioritaires;

4. Exprime sa gratitude aux comités nationaux pour l'UNICEF pour leur précieuse contribution qui représente environ le tiers des recettes totales de l'organisation, et prie le secrétariat, en particulier le Bureau régional pour l'Europe, la Division du secteur privé et la Division de la communication, de continuer d'appuyer l'action des comités;

5. Décide, afin d'accroître les contributions aux ressources de base et les rendre plus sûres et plus prévisibles, et pour faciliter le partage des charges entre les donateurs, d'adopter les mesures ci-après :

a) Chaque année, la première session ordinaire de janvier sera pour les gouvernements le moment où ils devront :

i) Annoncer leurs contributions volontaires annuelles aux ressources de base de l'UNICEF, selon les modalités suivantes : un engagement ferme de financement pour l'année en cours; pour les gouvernements en mesure de le faire, un engagement ferme ou une indication du montant de leur contribution pour l'année suivante et un engagement ferme ou une estimation provisoire de leur contribution pour la troisième année. S'ils ne sont pas en mesure de le faire, ils communiqueront le montant de leur contribution au Conseil d'administration et au secrétariat, une fois achevée leur procédure budgétaire, mais en avril au plus tard;

ii) Annoncer le calendrier de leurs versements pour l'année en cours. Il conviendrait d'encourager les versements anticipés;

b) Le secrétariat, par l'intermédiaire de son Bureau de financement des programmes, tiendra régulièrement des consultations avec tous les gouvernements donateurs pour déterminer comment il pourrait les aider à accroître leurs contributions aux ressources de base. Le Bureau mettra eu point des stratégies spécifiquement adaptées à chacun des pays donateurs en vue de maximaliser leur appui à l'UNICEF, et le secrétariat présentera un rapport sur le résultat de ces efforts, contenant aussi une analyse des difficultés rencontrées et des possibilités à exploiter;

c) Dans les pays bénéficiant de programmes, les représentants de l'UNICEF tiendront chaque année des réunions avec leurs partenaires gouvernementaux pour étudier la possibilité d'accroître les contributions aux ressources de base;

d) Le secrétariat dressera un tableau comparatif collationnant les paiements reçus avec les calendriers de versements, à inclure dans une analyse des résultats de l'adoption du système d'annonces de contributions pluriannuelles, tant en matière de prévisibilité des ressources, qu'en ce qui concerne les obstacles, contraintes et possibilités d'avenir découlant de ce système;

6. Décide en outre que l'UNICEF adoptera les mesures suivantes en ce qui concerne les contributions aux fonds supplémentaires :

a) Fonds supplémentaires ordinaires :

i) Dans le cadre de ses consultations périodiques avec les gouvernements donateurs, le Bureau de financement des programmes explorera des approches thématiques plurinationales. Le secrétariat établira un rapport annuel sur les résultats de ces travaux et sur les contributions les plus régulières aux fonds supplémentaires;

ii) Le Bureau de financement des programmes collaborera avec les gouvernementaux donateurs et les comités nationaux à la mise au point d'un nouveau système de rapports et rendra compte des progrès accomplis;

b) Contributions au titre des situations d'urgence;

i) Les gouvernements fourniront une indication préliminaire des contributions qu'ils prévoient et s'engagent à verser au titre des programmes d'urgence pour l'année, dès réception des appels communs de fonds émanant du Bureau de coordination des affaires humanitaires;

ii) Dans la mesure du possible, l'UNICEF et les gouvernements donateurs établiront des accords-cadres. Le Bureau de financement des programmes examinera cette question avec chaque gouvernement donateur au cours de ses consultations bilatérales périodiques;

iii) Les gouvernements pourraient accepter que les fonds soient utilisés avec le plus de souplesse possible et affectés aux besoins les plus urgents à mesure qu'ils se présentent dans des situations d'urgence en évolution rapide, et de laisser ainsi à l'UNICEF plus de latitude pour transférer des fonds entre les secteurs ou à l'intérieur des régions. Les mesures qu'ils prendraient à cet effet pourraient, par exemple, prévoir de laisser 20 % de leur contribution sans affectation spéciale;

iv) Le Bureau de financement des programmes s'efforcera de déterminer le niveau de souplesse que chaque gouvernement donateur pourra consentir, et rendra compte des résultats de ces recherches;

v) La présentation des rapports pourrait être modifiée de telle sorte que, pour chaque appel de fonds, il soit établi un rapport global et complet, accompagné d'une récapitulation des contributions provenant des diverses sources et des dépenses totales, ventilées par secteur;

7. Prie la Directrice générale d'étudier la possibilité de modifier les dates auxquelles sont présentés au Conseil d'administration les divers éléments du cadre pluriannuel, notamment le plan à moyen terme et le budget biennal, afin de mieux assurer la cohésion des documents présentés, et de soumettre au Conseil, lors de sa première session ordinaire de l'an 2000, un rapport sur la possibilité de donner effet à la modification proposée;

8. Prie en outre la Directrice générale de rendre compte au Conseil, dans son rapport annuel, des progrès réalisés jusqu'alors dans l'application de la présente décision.
