



Conseil économique et social

Distr. générale
30 juillet 2008
Français
Original : anglais

Pour suite à donner

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Deuxième session ordinaire de 2008

15-18 septembre 2008

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

Rapport sur l'application du « système révisé d'allocation des ressources ordinaires aux programmes » approuvé par le Conseil d'administration en 1997**

Résumé

Dans sa décision 2003/13, le Conseil d'administration a prié le secrétariat de garder à l'étude le système révisé d'allocation des ressources ordinaires aux programmes, approuvé par le Conseil d'administration en 1997 et mis en application en 1999, et d'étudier les modalités susceptibles d'inscrire dans la durée les progrès qu'il a permis d'accomplir, en particulier dans le cadre du plan stratégique à moyen terme (PSMT).

Le présent rapport informe le Conseil d'administration des enseignements tirés de l'application du système révisé depuis 2003, propose d'apporter des modifications au système et soumet un projet de recommandation sur la question à l'approbation du Conseil.

* E/ICEF/2008/16.

** Le présent document a été soumis avec retard en raison de la tenue de consultations internes indispensables.

I. But

1. Le présent rapport informe le Conseil d'administration des progrès que le système actuel d'allocation des ressources ordinaires, approuvé par le Conseil en 1997 (E/ICEF/1997/P/L.17) et mis en application en 1999, a permis d'accomplir depuis 2003, ainsi que des enseignements qui ont été tirés de son application (E/ICEF/2003/P/L.21). Il y est demandé au Conseil d'approuver les modifications qu'il est proposé d'apporter au système pour que l'UNICEF puisse, plus largement encore :

- a) Renforcer les capacités nationales de concrétisation des droits de l'enfant et de suivi de leur application;
- b) Promouvoir les normes internationales relatives aux enfants;
- c) Dispenser un appui consultatif impartial fondé sur l'expérience, les compétences techniques et les bonnes pratiques disponibles à l'échelle internationale;
- d) Aider des pays ayant des revenus par habitant différents à remédier aux disparités et aux problèmes touchant de nombreux enfants, tels que la violence et la marginalisation.

II. Caractéristiques du système actuel d'allocation des ressources ordinaires

2. Le système actuel d'allocation des ressources ordinaires a pour buts :

- a) D'accorder un rang de priorité de plus en plus élevé aux enfants des pays à faible revenu, en particulier des pays les moins avancés (PMA) (60 % des ressources ordinaires) et des pays de l'Afrique subsaharienne (50 %);
- b) De permettre à l'UNICEF de continuer à s'acquitter de sa mission en tant qu'organisme chef de file des Nations Unies chargé des questions relatives à l'enfance en sensibilisant aux droits et aux besoins des enfants et en proposant des conseils et des politiques de qualité;
- c) De faire en sorte que les allocations de ressources ordinaires soient suffisantes pour renforcer l'efficacité de l'exécution des programmes dans chaque pays; et
- d) De permettre à l'UNICEF de disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour s'adapter à l'évolution des besoins des enfants et aux situations exceptionnelles dans lesquelles ils peuvent se trouver.

3. Afin d'accélérer la réalisation durable de ces objectifs majeurs, le Conseil d'administration a estimé, en 1997, que le système d'allocation devrait avoir les grandes caractéristiques suivantes :

- a) Les deux tiers au moins des ressources ordinaires destinées aux programmes seraient réparties en fonction des trois critères fondamentaux : taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans (TMM5), produit national brut (PNB) par habitant et population infantile;

b) Chaque pays bénéficiant d'un programme de pays recevrait un montant calculé en fonction de ces trois critères et du système de pondération révisé défini à l'annexe I du document E/ICEF/1997/P/L.17;

c) Chaque pays bénéficiant d'un programme de pays recevrait une allocation minimale de 600 000 dollars pour la programmation de base; le montant de cette allocation demeurerait le même lorsque les ressources ordinaires augmenteraient ou resteraient stables;

d) L'allocation minimale serait utilisée exclusivement aux fins de l'aide aux programmes;

e) Aucun PMA ne devrait recevoir une allocation inférieure à celle qui lui aurait été versée en vertu du système précédemment en vigueur;

f) Pour éviter que le montant alloué à un pays chute brusquement, il serait fait en sorte qu'il diminue de 10 % au maximum d'une année à l'autre;

g) Les pays ayant atteint le double seuil d'un revenu national brut (RNB) de 2 895 dollars par habitant et d'un TMM5 de 30 pour 1 000 naissances vivantes cesseraient progressivement de bénéficier des ressources ordinaires allouées aux programmes;

h) Les pays concernés par les trois programmes multinationaux (pays des Caraïbes orientales, îles du Pacifique et pays bénéficiant du programme de zone pour les enfants et les femmes palestiniens) continueraient de recevoir un montant forfaitaire global suffisant pour assurer la viabilité et l'efficacité des interventions;

i) Sept pour cent du montant annuel des ressources ordinaires consacrées aux programmes devraient être mis en réserve de façon que la Directrice exécutive dispose d'une marge de manœuvre pour aider les programmes de pays à, notamment :

i) Obtenir d'excellents résultats dans un ou plusieurs domaines de travail et domaines d'intervention;

ii) Disposer de la souplesse nécessaire pour faire face aux situations d'urgence;

iii) Éviter toute chute soudaine du montant des allocations de ressources ordinaires reçues par chaque pays.

III. Rapport sur l'application du système révisé

4. Le Conseil d'administration a rendu compte dans le document E/ICEF/2003/P/L.21 de l'application du système révisé durant la période 1999-2003. Depuis la publication de ce document, les principaux résultats et changements imputables à celle-ci sont les suivants :

a) Le montant des ressources ordinaires pouvant être allouées aux programmes de pays a augmenté : de 346 millions de dollars en 2004, il est passé à 631 millions de dollars en 2008;

b) Le montant des ressources ordinaires allouées aux pays à faible revenu, en particulier aux PMA et aux pays de l'Afrique subsaharienne, a augmenté progressivement, en valeur absolue comme en valeur relative;

c) L'objectif consistant à allouer 50 % des ressources ordinaires aux pays de l'Afrique subsaharienne a été atteint en 2004, celui consistant à allouer 60 % des ressources ordinaires aux PMA en 2007. L'annexe 1 montre l'évolution, par rapport à ces objectifs, du montant des allocations versées à ces pays durant les cinq dernières années;

d) Le système d'allocation, qui est fondé sur les droits de l'enfant, a permis à l'UNICEF de continuer à promouvoir ceux-ci tout en consacrant prioritairement des ressources ordinaires aux enfants qui en ont le plus besoin et à ceux qui sont le plus désavantagés, comme en témoignent l'augmentation rapide des allocations des ressources ordinaires aux PMA et aux pays de l'Afrique subsaharienne et le fait que l'Organisation a continué à financer sa coopération avec 147 pays à l'aide de ressources ordinaires, notamment dans le cadre de trois programmes multinationaux;

e) Les 7 % de ressources ordinaires mis en réserve ont permis de disposer d'une marge de manœuvre, tant pour saisir les occasions de venir en aide aux enfants que pour favoriser la qualité des programmes dans les domaines d'intervention du PSMT 2006-2009. Ils ont permis en particulier :

i) De procéder à des analyses concrètes utiles à la formulation des politiques nationales, qui ont été facilitées par l'amélioration de la collecte de données;

ii) De mieux intégrer la prestation des services essentiels, les interventions d'urgence et les mesures de protection des enfants;

iii) De renforcer l'efficacité des partenariats, qui ont aidé à obtenir des résultats;

iv) D'aider les pays à se préparer à des situations d'urgence et à intervenir après une crise et face à une situation nouvelle, telle que celle créée par le renchérissement rapide des denrées alimentaires;

v) D'élaborer des programmes novateurs, qui ont souvent incité les autorités nationales à les exécuter à plus grande échelle;

f) Le montant des ressources ordinaires allouées aux programmes de pays en fonction des trois critères de base a excédé l'allocation minimale de 600 000 dollars. Les critères de base ont favorisé les pays où le TMM5 est élevé et les pays à faible revenu qui ont une forte population infantine. Parallèlement, la diminution, d'une année sur l'autre, des allocations versées aux pays a été limitée de façon que les programmes en cours ne soient pas modifiés soudainement ou discontinués.

IV. Liens avec le plan stratégique à moyen terme (PSMT) 2006-2009

5. Le PSMT 2006-2009 porte essentiellement sur les capacités de l'UNICEF dont il organise les priorités pour qu'il puisse aider efficacement les enfants, ses priorités étant les suivantes : appuyer les efforts qui sont déployés aux niveaux national et international pour appliquer la Déclaration du Millénaire, atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et faire en sorte qu'il soit donné suite aux engagements pris en faveur des enfants, en particulier au titre de la Convention relative aux droits de l'enfant. L'UNICEF vise donc essentiellement, dans ses

travaux, à établir des partenariats et à obtenir des résultats dans les cinq domaines d'intervention du plan, à savoir : la survie et le développement du jeune enfant; l'éducation de base et l'égalité des sexes; le VIH/sida et les enfants; la protection des enfants contre la violence, l'exploitation et la maltraitance, et la mobilisation et les partenariats en faveur des droits des enfants.

6. Les ressources ordinaires constituent le fondement des programmes de pays de l'UNICEF. Elles permettent à l'organisation d'aider les pays à apporter à certains enfants l'aide dont ils ont besoin pour survivre et de renforcer les moyens disponibles, aux niveaux national et local, pour agir efficacement et durablement en faveur des enfants en général et de leur famille. Le PSMT souligne qu'il importe d'agir efficacement en faveur des enfants en s'assurant de leur participation et en recourant à des méthodes de mobilisation et de planification fondées sur les droits de l'homme. Le système révisé d'allocation des ressources ordinaires accorde une importance prioritaire aux pays dans lesquels les droits des enfants sont les plus compromis, c'est-à-dire ceux où le taux de mortalité infantile est élevé et le revenu par habitant faible et où les enfants qui ont besoin d'aide sont nombreux.

V. Enseignements tirés de l'expérience et changements proposés

7. Conformément aux décisions du Conseil d'administration, l'UNICEF continue à examiner la situation des pays qui sont près d'atteindre le seuil de reclassement ou qui l'ont atteint et qui, à ce titre, vont cesser de recevoir des ressources ordinaires, ainsi que le montant et les types d'engagements à prendre en faveur des enfants de ces pays. Le présent PSMT envisage de réorienter les travaux de l'Organisation de façon : a) qu'elle puisse aider au développement des capacités nationales nécessaires pour concrétiser les droits des enfants, en suivre l'application et atteindre les objectifs de développement connexes; et b) qu'elle puisse appuyer les efforts qui sont faits pour formuler des politiques nationales en faveur des enfants et des femmes et renforcer les politiques existantes. Durant la période couverte par le présent PSMT, les disparités entre les indicateurs de développement et leurs incidences sur les enfants, tant dans les PMA que dans les pays à revenu intermédiaire, se sont accrues de façon préoccupante. En outre, il est de plus en plus manifeste que bon nombre des facteurs qui compromettent le plus souvent les droits des enfants et fragilisent ces derniers, tels que la violence, la marginalisation et les migrations, ne concernent pas que les pays et les régions à faible revenu.

8. Le mandat de l'UNICEF, le descriptif de sa mission (E/ICEF/1996/AB/L.2 et décision 1996/1) et le PSMT soulignent le rôle normatif qu'il joue lorsqu'il aide les pays à concrétiser les droits de l'enfant (conformément, en particulier, à la Convention relative aux droits de l'enfant), y compris l'impératif universel d'aider à en assurer la survie, la protection et le développement. Il continue par ailleurs de détenir d'importants avantages comparatifs pour ce qui est de rallier des partenaires à la cause des enfants, de stimuler l'analyse et l'action et de faciliter le dialogue entre les différents secteurs s'occupant de nombreuses questions touchant les enfants. Si l'on ajoute à cela qu'il faut que les pays tirent mutuellement profit de leur expérience et que les meilleures pratiques de promotion des droits des enfants et pratiques connexes soient diffusées plus largement au niveau international, il

importe donc que l'UNICEF poursuive sa coopération avec les pays qui sont près d'accéder au statut de pays à revenu intermédiaire.

9. Compte tenu de ces considérations et de la poursuite de l'examen de l'application du système révisé d'allocation des ressources ordinaires, il est proposé de faire du seuil international à partir duquel un pays est considéré comme ayant un revenu élevé (11 456 dollars de RNB par habitant en 2007) le seuil de reclassement en ce qui concerne l'allocation de ressources ordinaires, au lieu de la limite supérieure du RNB des pays à faible revenu intermédiaire (3 705 dollars par habitant en 2007). Dans cette logique, un montant minimum de 600 000 dollars serait alloué au titre des programmes de coopération, à tous les pays à revenu intermédiaire élevé (compris dans une fourchette de 3 706 dollars à 11 455 dollars de RNB par habitant en 2007) et les pays ne pourraient plus se voir allouer des ressources ordinaires s'ils conservaient leur statut de pays à revenu élevé pendant deux années consécutives après y avoir accédé. Afin de simplifier le calcul du seuil de reclassement, le pourcentage de réduction du TMM5 ne serait pas utilisé comme critère de reclassement.

10. Les seuils de RNB par habitant seraient ajustés tous les ans s'il y a lieu, conformément aux dernières estimations en date de la Banque mondiale.

11. Les taux nationaux estimatifs du TMM5 continueraient d'être utilisés comme paramètre dans la formule servant à déterminer, lorsqu'il y a lieu, la part de l'allocation de ressources ordinaires qui vient s'ajouter au montant minimum de 600 000 dollars. Afin d'encourager la poursuite de la réduction du TMM5 partout dans le monde, un taux de pondération « positif » de ce taux continuerait d'être appliqué dans tous les pays.

12. Ces modifications du système auraient le mérite : de faire en sorte que les allocations de ressources ordinaires aux programmes de pays soient conformes aux normes acceptées sur le plan international et soient révisées périodiquement si nécessaire; de permettre à l'UNICEF de continuer à aider les pays à suivre la situation des enfants et des femmes (et à mettre en évidence les disparités de leur statut); de l'aider à renforcer les capacités nationales nécessaires pour donner suite à la Convention relative aux droits de l'enfant et atteindre les cibles des objectifs du Millénaire pour le développement relatives aux enfants; d'aider à tirer les conclusions nécessaires pour élaborer les futures méthodes de coopération; et d'aider à prolonger, dans de nombreux pays, la période de transition qui suit les programmes de coopération, ce qui permettrait d'y assurer une évolution en douceur de l'action et de la présence de l'organisation.

13. En 2008, les allocations versées aux pays à revenu intermédiaire élevé au titre de la coopération représentaient 2 % du montant total des allocations de ressources ordinaires, soit 13,9 millions de dollars (voir annexe 2). Le secrétariat s'emploiera à concevoir des modalités novatrices et efficaces de coopération qui permettent de continuer à venir en aide aux enfants de ces pays.

14. Le secrétariat continuera à passer en revue les incidences, sur les enfants, de l'application du système d'allocation des ressources ordinaires, y compris des modifications susmentionnées, et à donner des avis au Conseil d'administration au sujet de toutes les questions qui se poseront à l'occasion de cet examen.

VI. Projet de décision

15. Compte tenu du plan d'application du système révisé d'allocation des ressources ordinaires aux programmes et des résultats de l'application du système, il es recommandé au Conseil d'administration d'adopter le projet de décision suivant :

Le Conseil d'administration,

1. *Prend acte* du rapport sur l'application du système révisé d'allocation des ressources ordinaires aux programmes, publié sous la cote E/ICEF/2008/20, et l'approuve;

2. *Décide* de maintenir le système d'allocation des ressources ordinaires aux programmes de coopération tel qu'il a été approuvé dans sa décision 1997/18, en lui apportant les modifications ci-après :

a) Des ressources ordinaires continueront d'être allouées aux pays bénéficiaires de programmes de coopération, à l'exception de ceux bénéficiant de programmes multinationaux, tant qu'ils n'auront pas accédé au statut de pays à revenu élevé (conformément aux données et aux définitions actuelles de la Banque mondiale) et qu'ils ne conserveront pas ce statut pendant deux années consécutives, après y avoir accédé;

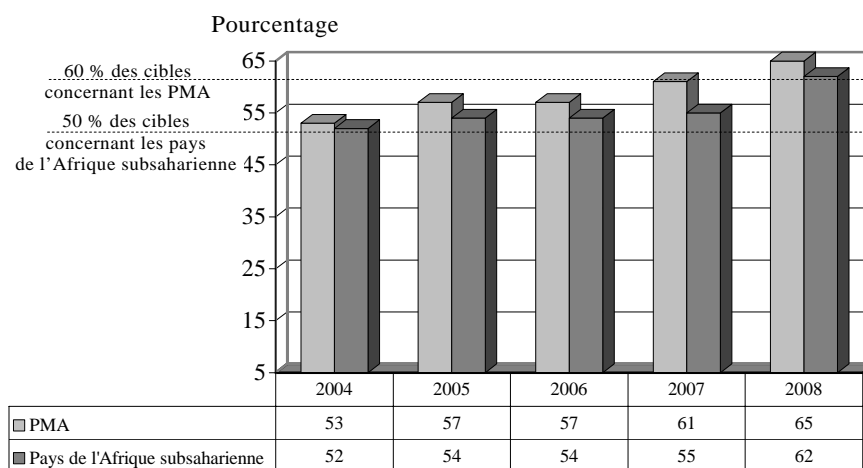
b) L'UNICEF continuera, au titre de la coopération dans le cadre des programmes, à allouer un montant annuel d'au moins 600 000 dollars aux pays appartenant à la catégorie des pays à revenu intermédiaire élevé (conformément aux données et aux définitions actuelles de la Banque mondiale), à l'exception de ceux bénéficiant de programmes multinationaux;

3. *Demande* que l'on continue de passer en revue les progrès et l'évolution de l'application du système d'allocation des ressources ordinaires et attend avec intérêt un rapport sur l'application du système à sa deuxième session ordinaire de 2012.

Annexe 1

Réalisation des cibles d'allocation des ressources ordinaires

Figure 1
Allocation approuvée des ressources ordinaires par groupe de pays,
2004-2008



Annexe 2

Allocation de la part des ressources ordinaires disponibles aux fins des programmes de pays, par région et par groupe de pays

	<i>Ressources ordinaires de 2004 (dollars É.-U.)</i>	<i>Ressources ordinaires de 2004 (pourcentage)</i>	<i>Ressources ordinaires de 2008 (dollars É.-U.)</i>	<i>Ressources ordinaires de 2008 (pourcentage)</i>
Montant des ressources ordinaires programmables disponibles	392,50	100	728,57	100
Par région :				
Afrique orientale et australe et Afrique de l'Ouest et Afrique centrale	174,84	51	385,33	61
Asie	111,55	32	169,20	27
Europe centrale et orientale, Communauté d'États indépendants et États baltes	16,72	5	18,36	3
Amériques et Caraïbes	17,15	5	17,72	3
Moyen-Orient et Afrique du Nord	20,76	6	27,86	4
Allocations fixes multipays	6,11	2	12,70	2
Part des ressources directement allouées aux programmes de pays	346,13	88	631,17	87
Fonds mis en réserve à des fins de flexibilité	26,38	7	50,02	7
Fonds pour les programmes d'urgence	5,00	1	30,00	4
Division du secteur public	2,50	1	3,00	0
Mobilisation et élaboration des programmes pour le siège et les bureaux régionaux	12,50	3	14,38	2
Montant total des ressources ordinaires programmables	392,51	100	728,57	100
Par groupe de pays :				
Pays les moins avancés	185,10	53	412,23	65
Pays de l'Afrique subsaharienne	180,52	52	394,57	62
Pays à faible revenu	285,53	82	536,44	85
Pays à faible revenu intermédiaire	54,61	16	80,79	13
Pays à revenu intermédiaire élevé	6,18	2	13,94	2