

**Pour décision**

**Fonds des Nations Unies pour l'enfance**

Conseil d'administration

**Deuxième session ordinaire de 2014**

9-12 septembre 2014

Point 4 de l'ordre du jour provisoire\*

**Financement du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2014-2017**

**Document de réflexion**

**I. Introduction**

1. En réponse à la résolution 67/226 du 21 décembre 2012 de l'Assemblée générale relative à l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies et à la résolution E/2014/L.19 du Conseil économique et social relative à la progression de la mise en œuvre de la résolution 67/226, l'UNICEF organise un débat structuré sur le financement des résultats attendus du Plan stratégique de l'UNICEF et sur la masse critique des ressources de base, qui se déroulera le 9 septembre 2014 dans le cadre de la deuxième session ordinaire du Conseil d'administration. Pour préparer cette session, deux réunions préparatoires informelles consacrées aux modalités de financement du Plan stratégique ont eu lieu en amont, le 29 mai et le 9 juillet. Une autre réunion préparatoire informelle est prévue le 27 août prochain.

2. L'UNICEF a entamé un dialogue avec d'autres fonds et programmes par le biais d'une série de consultations, qu'elle a elle-même organisées pour la plupart, en vue de débattre et d'identifier une approche harmonisée permettant de mener à bien les mandats de l'examen quadriennal complet relatifs au débat structuré et à la masse critique des ressources de base. Une consultation conjointe informelle a notamment été organisée le 19 décembre 2013. Elle a rassemblé les conseils d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)/Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA) et de l'UNICEF, ainsi que l'ONU-Femmes et le Programme alimentaire mondial (PAM), en vue d'arrêter des principes communs permettant de définir une masse critique des ressources de base.

3. Le présent document de référence alimentera le dialogue avec le Conseil d'administration de l'UNICEF concernant le financement des résultats attendus du Plan stratégique pour 2014-2017, ainsi que la discussion et les décisions relatives à la question de la masse critique des ressources de base. Ce document dresse le bilan des deux réunions préparatoires informelles consacrées aux modalités de financement du Plan stratégique et présente un aperçu des efforts de mobilisation des ressources menés dans l'ensemble de l'UNICEF en vue de financer les résultats du Plan stratégique. Dans ce contexte général, le présent document met en lumière les principes communs définissant la

---

\* E/ICEF/2014/14.

masse critique des ressources de base et les observations émises par les membres du Conseil d'administration concernant la façon d'aborder cette question.

4. La réunion formelle du Conseil d'administration, le 9 septembre 2014, aura pour objet les deux mandats principaux de l'examen quadriennal complet relatifs au financement : a) un dialogue structuré sur le financement du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2014-2017 et b) la masse critique des ressources de base.

5. Dans le paragraphe 39 de la résolution 67/226, l'Assemblée générale :

Réaffirm[ait] qu'il serait utile de déterminer la « masse critique » des ressources de base dont ont besoin les organismes des Nations Unies chargés du développement, et pri[ait] les fonds et programmes d'arrêter des principes communs en vue de la définition du concept de masse critique des ressources de base, lesquels peuvent notamment porter sur le volume des ressources nécessaire pour satisfaire les besoins des pays de programme et produire les résultats prévus dans les plans stratégiques, y compris les coûts administratifs, de gestion et de programme, et de présenter des propositions spécifiques à leurs organes directeurs respectifs avant la fin de 2013 pour qu'une décision soit prise en 2014.

6. Dans le paragraphe 46, elle :

Demand[ait], à cet égard, aux conseils d'administration des fonds et programmes et aux organes directeurs des institutions spécialisées, le cas échéant, d'organiser des dialogues structurés en 2014 sur le financement des résultats de développement convenus pour le nouveau cycle de planification stratégique de chaque organisme afin de rendre les ressources autres que les ressources de base plus prévisibles et moins restrictives, d'accroître le nombre de donateurs et d'assurer des ressources plus adéquates et plus prévisibles.

7. Les paragraphes 39 et 46 contiennent deux mandats distincts et cependant étroitement liés. L'UNICEF est convaincu, au même titre que les autres fonds et programmes concernés, qu'il serait pertinent de traiter conjointement ces mandats et de discuter de la question de la masse critique dans le contexte élargi du financement des résultats du Plan stratégique en matière de développement. Cela permettrait de considérer les ressources de base dans une optique d'intégration adaptée à leur complémentarité aux autres ressources.

## II. Dialogue structuré

8. Lors des réunions préparatoires informelles de mai et juillet, plusieurs points sont ressortis des discussions avec les États membres. Ils ont notamment exprimé la nécessité : a) d'identifier la meilleure combinaison de ressources de base et d'autres ressources de qualité pour financer les résultats du Plan stratégique ; b) de concevoir des options innovantes pour les ressources de qualité autres que les ressources de base, en s'éloignant des volets thématiques pour prendre en compte des volets de financement d'ordre géographique ; c) d'analyser les soldes à financer afin de prendre des décisions plus avisées ; et d) d'accroître le nombre de donateurs pour attirer davantage de donateurs inhabituels.

9. Les observations émises par les États membres ont influencé les principes directeurs retenus à titre principal pour le dialogue structuré relatif au financement des résultats du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2014-2017. Ces principes directeurs sont les suivants : a) alignement des

contributions financières sur les résultats du Plan stratégique ; b) renforcement de la transparence ; c) amélioration de la prévisibilité des fonds et de la souplesse du financement. Dans le cadre du dialogue structuré, l'UNICEF présentera sa nouvelle plateforme ouverte en ligne, qui permet de contrôler les résultats et les ressources, et donc d'améliorer la transparence et la conformité aux normes établies par l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, ainsi que de faciliter l'alignement des contributions sur les résultats du Plan stratégique.

10. Les activités relatives à la mobilisation des ressources cibleront les ressources approuvées par le Conseil d'administration au titre du Budget intégré pour 2014-2017 (17,5 milliards de dollars) en vue d'atteindre les résultats prévus dans le Plan stratégique dans les domaines de la santé, du VIH-sida, de l'eau et de l'assainissement, de la nutrition, de l'éducation, de la protection de l'enfance et de l'inclusion sociale, ainsi que dans les deux domaines transversaux de l'action humanitaire et de l'égalité des sexes.

11. L'an prochain, les États membres négocieront un nouveau cadre global et des objectifs mondiaux en faveur du développement durable. De nombreux efforts ont déjà été accomplis, avec notamment la parution du rapport final du Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable en juillet 2014. Le Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable s'apprête également à publier son rapport sur le financement de ces nouveaux objectifs. Les enfants et les jeunes sont le fondement du développement durable. Conformément aux décisions du Conseil d'administration, le Plan stratégique sera révisé à mi-parcours, en 2016, afin d'intégrer le programme de développement défini pour l'après-2015 et de s'y conformer.

12. La mobilisation des ressources comporte la collecte directe de fonds en faveur des programmes soutenus par l'UNICEF et des actions de mobilisation visant à maintenir et augmenter l'affectation de ressources aux programmes pour l'enfance. Ces actions de mobilisation font appel à la capacité de l'organisation à solliciter des acteurs privés ou publics afin de maximiser les capitaux et les ressources financières et humaines disponibles par le biais de partenariats et de collaborations, en tenant compte du modèle économique particulier de l'UNICEF.

13. L'ampleur et la diversité des flux de ressources destinés aux pays en développement ont rapidement augmenté. Leur montant a presque doublé depuis 2000. Dans les pays à revenu intermédiaire et élevé, outre les transferts de fonds, qui sont une ressource internationale essentielle pour tous les pays en développement, les flux financiers sont principalement composés d'échanges commerciaux et de prêts. Toutefois, l'aide publique au développement traditionnellement apportée par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques demeure la première ressource internationale des pays à faible revenu. Elle représente 70 % du financement de l'UNICEF. Les fonds nationaux l'emportent cependant sur les ressources internationales dans la plupart des pays en développement, ce qui favorise grandement la mobilisation des ressources au profit des enfants. L'architecture de l'aide évolue et, sous l'effet de différents facteurs, se complique : pression en faveur d'une responsabilité accrue pour chaque dollar versé par les donateurs ; montée en puissance du secteur privé dans le domaine du développement, par le biais notamment de grandes fondations philanthropiques ; apparition de donateurs extérieurs au CAD ; prépondérance croissante des fonds de financement communs, de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire, ainsi que de divers mécanismes de financement novateurs.

14. Les activités de l'UNICEF en matière de mobilisation des ressources visent à développer, mobiliser et exploiter les partenariats publics et privés afin de soutenir le Plan stratégique dans la réalisation des deux grands résultats suivants :

(a) Maximiser les recettes des programmes de l'UNICEF pour atteindre un total de 15,9 milliards de dollars (cumulé pour 2014-2017)<sup>1</sup> ;

(b) Étendre l'engagement stratégique aux secteurs public et privé pour tirer parti de leurs ressources en vue de la réalisation des droits des enfants.

15. Entre 2014 et 2017, les priorités de l'UNICEF en matière de mobilisation des ressources viseront à accroître les ressources ordinaires provenant des secteurs public et privé et à augmenter la part des fonds préaffectés souples que ces secteurs proposent.

16. Les principales méthodes adoptées pour garantir et accroître les ressources ordinaires sont :

(a) Renforcer les partenariats stratégiques avec les donateurs gouvernementaux ;

(b) Veiller à ce que les Comités nationaux pour l'UNICEF s'engagent à verser des recettes non restrictives et à rentabiliser leur mode de fonctionnement ;

(c) Privilégier l'investissement des bureaux de pays dans un nombre limité de marchés clés du secteur privé. Bien que ces investissements soient encore modestes, ils sont indispensables à une croissance durable ;

(d) Compléter les ressources ordinaires par des fonds préaffectés souples afin de trouver un juste équilibre entre ces deux options ;

(e) Accroître le nombre de donateurs en investissant dans des partenariats programmatiques avec les pays bénéficiaires de programmes.

17. Se fondant sur ces principes pour accroître les ressources ordinaires et atteindre ses objectifs, l'UNICEF prendra des mesures dans plusieurs domaines déterminants. En particulier :

(a) Elle remplacera les relations transactionnelles avec les donateurs par des partenariats plus stratégiques, qui engageront davantage toutes sortes de donateurs dans les politiques et programmes et dans l'orientation stratégique générale.

(b) Elle expliquera aux donateurs établis et potentiels l'importance cruciale de fonds souples et l'intérêt d'augmenter la part des fonds sans restriction par rapport aux financements restrictifs.

(c) Elle s'assurera de disposer de ressources suffisantes (personnes qualifiées, fonds d'investissement) pour nouer des relations avec les donateurs et exploiter ses principales sources de revenus.

---

<sup>1</sup> Sont exclues les « autres recettes » dégagées au titre des intérêts, des services de passation de marchés et d'autres sources.

18. Dans le secteur public, les partenaires pour le renforcement des ressources sont notamment a) l'ensemble des gouvernements et donateurs multilatéraux, y compris les organisations intergouvernementales et les institutions financières internationales ; et b) les plateformes multipartites et autres modalités de financement, telles que les partenariats programmatiques mondiaux et les fonds d'affectation spéciale ou fonds de financement commun des Nations Unies.

19. L'UNICEF continuera de maximiser ses ressources et de tirer parti de l'influence du secteur privé, notamment en entamant un dialogue stratégique et structuré avec les entreprises. On entend par « secteur privé » le grand public, la société civile, les entreprises et fondations privées ainsi que les autres groupes sociaux exerçant une influence sur les décideurs.

20. Pour atteindre ses objectifs de mobilisation des ressources, l'UNICEF continuera de s'appuyer sur une communication mondiale active, sur son image et sur ses actions de plaidoyer.

21. L'organisation entend remplacer les relations transactionnelles avec les donateurs par des partenariats plus stratégiques. Pour faciliter cette transition, elle donnera la priorité à cinq facteurs décisifs et actions transversales stratégiques :

(a) Démontrer le bien-fondé d'un soutien. Il sera primordial de promouvoir les ressources ordinaires, ainsi que la complémentarité et l'équilibre entre les fonds non restrictifs et les fonds préaffectés. L'UNICEF coordonnera des dialogues programmatiques avec les partenaires finançant les ressources sur la question des fonds préaffectés souples, en privilégiant les propositions conformes au Plan stratégique et aux priorités nationales qui s'échelonnent sur plusieurs années, agissent à l'échelle mondiale ou plurinationale et réduisent les coûts de transaction grâce à des mécanismes communs tels que les financements thématiques ;

(b) Atteindre et montrer les résultats du Plan stratégique qui vont dans le sens des résultats des programmes de pays et sont alignés sur les priorités de développement nationales relatives à l'enfance ;

(c) Tirer parti des principaux partenariats établis avec les gouvernements nationaux, les donateurs gouvernementaux bilatéraux, les institutions financières internationales, les fonds de financement commun, les fonds d'affectation spéciale multidonateurs, les entreprises, les fondations privées et les particuliers. Il s'agira notamment de maintenir l'engagement des pays de programme et des donateurs émergents à mobiliser les ressources nationales pour faire progresser le bien-être des enfants et augmenter les contributions des pays de programme ;

(d) Cultiver certains nouveaux partenariats, y compris en renforçant l'engagement de certains pays à revenu intermédiaire, et explorer les possibilités nouvelles de financement du développement ;

(e) Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de mobilisation de fonds pour les situations d'urgence qui, tout en étant destinée en priorité aux crises humanitaires de niveau 3, encouragerait les financements non restrictifs et les fonds préaffectés souples pour répondre aux catastrophes moins médiatisées et interviendrait rapidement dans les heures et les jours suivant une catastrophe. De même, élaborer et mettre en œuvre une stratégie de mobilisation de fonds en faveur de l'égalité des sexes.

22. Des moteurs opérationnels (ressources humaines et financières, plateformes de partage des connaissances et de technologies de l'information, gestion du risque, etc.) seront employés pour favoriser l'obtention de résultats. Il sera crucial de parvenir à un véritable alignement et à une coordination des divisions au siège, des bureaux régionaux et de pays ainsi que des comités nationaux pour garantir une communauté de vision et d'objectifs.

23. Le programme pour l'après-2015 offre une occasion unique de reformuler les priorités internationales en matière de développement. L'UNICEF estime que ces vastes ambitions exigeront de diversifier les dispositifs de financement et les investisseurs en partageant la responsabilité du financement du développement. L'organisation travaille déjà sur des approches novatrices dans ce domaine, telles que le fonds transitoire de l'UNICEF, destiné à accélérer l'accès des enfants à l'aide vitale dont ils ont besoin à travers le monde.

### III. Masse critique

24. Comme indiqué au point 5 ci-dessus, l'Assemblée générale, dans le paragraphe 39 de sa résolution 67/226, appelle les organismes des Nations Unies chargés du développement à « arrêter des principes communs en vue de la définition du concept de masse critique des ressources de base » et à « présenter des propositions spécifiques à leurs organes directeurs respectifs ».

25. Conformément à cette demande, les fonds et programmes se sont associés pour arrêter une série de principes communs en vue de définir une masse critique de ressources de base. Une version provisoire de ces principes a été étudiée en décembre 2013, lors d'une consultation informelle conjointe réunissant les conseils d'administration du PNUD/UNFPA et de l'UNICEF, ainsi que l'ONU-Femmes et le PAM. Les principes communs proposés sont les suivants :

(a) La masse critique des ressources reflète les fonds nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés dans le plan stratégique de chaque organisme.

(b) La masse critique des ressources de base correspond au niveau minimum de ressources requis pour bâtir les fondements qui permettront de satisfaire les besoins des pays de programme et d'atteindre les résultats attendus des différents plans stratégiques.

(c) La masse critique des ressources de base reflète les mandats et modèles économiques propres à chaque organisme.

(d) La masse critique des ressources de base garantit que les organismes seront en mesure de s'adapter à l'évolution du contexte ou des besoins, y compris aux situations d'urgence, de façon stable et conformément à leur plan stratégique.

26. L'UNICEF a eu des échanges avec les États membres à ce sujet entre décembre 2013 et août 2014, par le biais de réunions préparatoires informelles ou en sollicitant des contributions écrites. Les commentaires des États membres indiquent une certaine adhésion à l'approche interinstitutionnelle proposée et à ses définitions et principes communs. Ils soutiennent notamment le principe énoncé à l'alinéa c) du point 25, qui souligne que le concept de masse critique des ressources de base doit être défini séparément pour chaque organisme, en fonction de son modèle économique et de ses modalités de financement. Les commentaires des États membres rappellent également que le Plan stratégique de l'UNICEF pour 2014-2017 a été adopté à la suite d'un vaste

processus d'analyse et de consultation et que les fonds à mobiliser doivent couvrir l'intégralité du Budget intégré, conformément à la définition de la masse critique donnée au point 25.

27. Lors de la deuxième réunion préparatoire informelle consacrée aux modalités de financement du Plan stratégique de l'UNICEF, en juillet 2014, l'organisation a présenté deux approches possibles pour définir la « masse critique des ressources de base » de l'UNICEF, qu'elle soumet à l'examen du Conseil d'administration : a) niveau minimum de ressources relativement souples nécessaire pour jeter les bases permettant d'atteindre directement une partie des résultats du Plan stratégique, en préservant notamment la capacité d'intervention universelle conforme au mandat normatif de l'UNICEF, et pour tirer un meilleur parti des fonds restrictifs en vue de parvenir à l'équilibre des conditions de financement critiques ; et b) niveau minimum de ressources pour préserver la capacité d'intervention universelle et produire les résultats approuvés dans le Plan stratégique pour 2014-2017, y compris les fonds correspondant à l'action humanitaire déjà anticipée, mais sans compter les autres ressources destinées aux situations d'urgence (autres ressources – urgence), qui seraient uniquement mobilisées et dépensées pour répondre à des besoins humanitaires imprévisibles.

28. Discutant de la possibilité de définir un niveau minimum de ressources relativement souples, les États membres ont reconnu les nombreux avantages que présenterait une augmentation de la part des ressources de l'UNICEF non affectées avec précision. Il existe un consensus sur le fait que des recettes prévisibles et relativement souples peuvent, entre autres avantages, faciliter l'alignement des ressources sur les résultats du Plan stratégique, favoriser une programmation à plus long terme et plus réactive et contribuer à la création de partenariats et à la complémentarité du système des Nations Unies en matière de développement, tout en réduisant les coûts de transaction.

29. Les États membres ont par conséquent proposé plusieurs approches que l'UNICEF pourrait utiliser pour encourager le remplacement de fonds restrictifs par un financement plus souple : améliorer la transparence dans l'affectation des ressources et dans les résultats ; envisager des fonds thématiques dans certaines régions ; renforcer les systèmes de gestion des performances et des risques ; ou encore généraliser la reconnaissance publique des donateurs à l'origine des financements de la meilleure qualité.

30. Discutant de la distinction entre les fonds destinés à l'action humanitaire anticipée et les autres ressources réservées aux besoins humanitaires imprévisibles, les États membres ont reconnu les spécificités du double mandat de l'UNICEF, axé à la fois sur l'intervention humanitaire et sur le développement. La nécessité de prévoir des fonds pour les actions humanitaires tant anticipées qu'imprévisibles a été signalée, même s'il n'a pas été possible d'établir avec précision l'ampleur totale des futures « autres ressources – urgence » nécessaires. Les États membres ont également accueilli favorablement la volonté de l'UNICEF d'utiliser les ressources ordinaires pour soutenir les initiatives des programmes de pays en faveur du développement, les initiatives humanitaires et les liens entre elles, au lieu de cantonner les ressources ordinaires aux seuls programmes pour le développement.

31. Bien que les États membres aient reconnu les mérites des deux approches présentées par l'organisation lors de la réunion de juillet 2014, il semble que la question de savoir comment améliorer la qualité des ressources au sein du Budget intégré général ait suscité davantage d'intérêt que la définition d'un niveau précis qui correspondrait à une masse critique de ressources de base. Compte tenu du mandat et du modèle économique de l'UNICEF, de la volatilité internationale et de l'imprévisibilité des situations d'urgence humanitaire, plusieurs États membres ont souligné qu'il

était risqué de définir une somme ou un pourcentage spécifique du Budget intégré en tant que « masse critique des ressources de base », car cela pourrait involontairement laisser croire à l'inutilité des fonds restants.

32. S'appuyant sur le débat informel déjà mené au sujet de la masse critique des ressources de base de l'UNICEF, le Conseil d'administration souhaitera peut-être demander à l'organisation de continuer à explorer les mesures incitatives et les mécanismes qui aideraient les donateurs à remplacer les fonds restrictifs par un financement plus souple, destiné à des programmes de développement et d'action humanitaire, ainsi qu'à l'étude des liens entre ces deux types de programme, au lieu de chercher à définir un niveau ou un pourcentage précis de financement correspondant à une « masse critique ».

33. Concernant la question plus générale du financement du Plan stratégique, le Conseil d'administration souhaitera peut-être réaffirmer l'importance de financer l'intégralité du Budget intégré du Plan stratégique pour 2014-2017 et se féliciter des efforts de l'UNICEF pour accroître le nombre des donateurs dans cette optique.

---