

Pour information

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Première session ordinaire 2017

7-9 février 2017

Point n° 4 de l'ordre du jour provisoire**

Évaluation des différents moyens d'améliorer la budgétisation axée sur les résultats et évaluation du système d'allocation des ressources

Introduction

1. Le Conseil d'administration, dans sa décision 2013/20, a demandé au Directeur général d'inclure dans l'examen à mi-parcours du budget intégré une étude des méthodes permettant d'améliorer la budgétisation axée sur les résultats et une évaluation du système d'allocation des ressources. Lors des échanges qui ont suivi avec le Bureau du Conseil d'administration, il fut convenu de traiter cette demande dans le cadre de la préparation du plan stratégique de l'UNICEF 2018-2021 et du budget intégré 2018-2021, et de soumettre les évaluations au Conseil d'administration lors de sa première session ordinaire en 2017.

2. La première partie du document examine les différentes initiatives mises en place pour renforcer la budgétisation axée sur les résultats au sein de l'organisation. La seconde partie propose une évaluation du système d'allocation des ressources, en mettant l'accent sur les ressources ordinaires ou ressources de base, conformément aux prescriptions des documents précédents du Conseil d'administration sur la publication de rapports sur la mise en œuvre des ressources ordinaires pour les programmes de pays (E/ICEF/2012/19, E/ICEF/2008/20 et E/ICEF/2003/P/L.21).

**PREMIÈRE PARTIE –
BUDGÉTISATION AXÉE SUR LES RÉSULTATS AU SEIN DE L'UNICEF**

3. Le Groupe des Nations Unies pour le développement définit la budgétisation axée sur les résultats comme un processus d'établissement d'un budget en fonction des résultats, par lequel :

a) La formulation des programmes et la justification des ressources impliquent un ensemble de résultats, produits, intrants et indicateurs de performance prédéfinis ;

b) Les demandes de ressources sont justifiées par les résultats escomptés ; et

*Nouveau tirage pour raisons techniques (13 janvier 2017).

**E/ICEF/2017/1.

c) La performance réelle dans la réalisation des résultats est mesurée par des indicateurs de performance prédéfinis¹.

I. La budgétisation axée sur les résultats dans le contexte de l'UNICEF

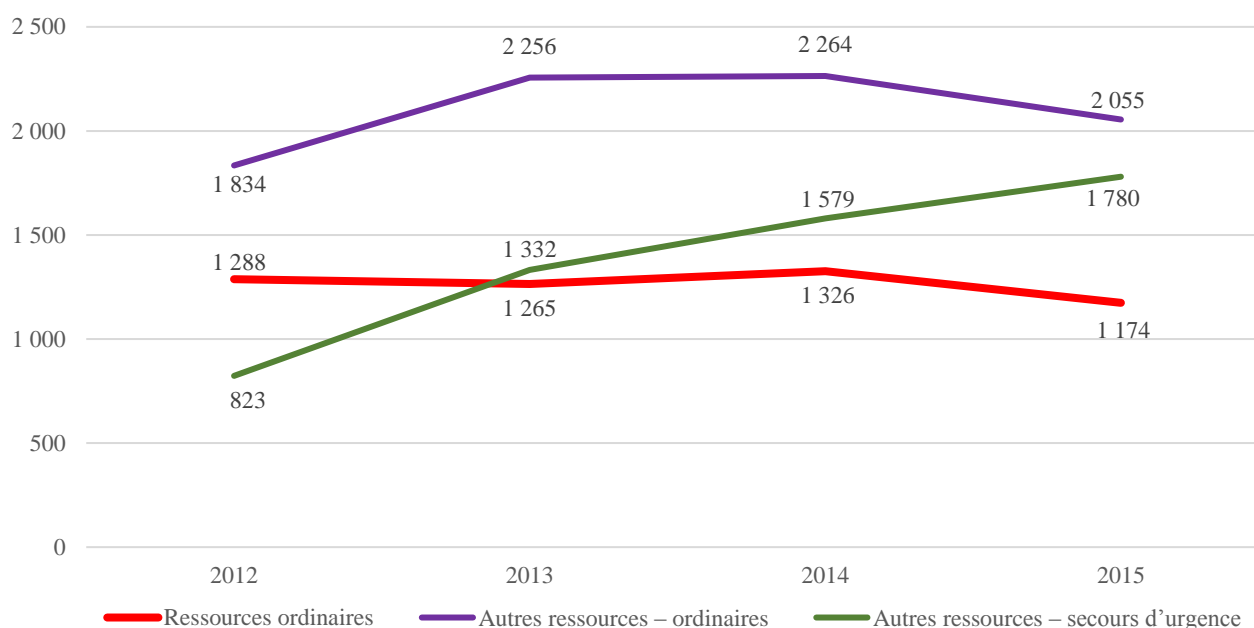
4. Dans toute organisation, la budgétisation axée sur les résultats est influencée par le contexte dans lequel elle opère, la manière dont l'organisation est structurée, y compris les différents modes d'engagement à différents niveaux de travail, et le degré de souplesse encadrant les fonds qu'elle reçoit ou mobilise. La structure décentralisée de l'organisation et sa dépendance exclusive aux contributions volontaires sont parmi les facteurs ayant contribué à façonner la budgétisation axée sur les résultats au sein de l'UNICEF.

5. L'UNICEF intervient dans 157 pays et territoires par l'intermédiaire de programmes de coopération avec les pays, sur approbation de son Conseil d'administration. Les descriptifs de programmes de pays sont préparés conjointement avec les gouvernements hôtes, en appui aux priorités nationales en matière d'enfance et conformément aux objectifs de développement durable. Le plan stratégique de l'UNICEF constitue un cadre d'orientation pour l'ensemble des descriptifs de programmes de pays.

6. Le fait que les descriptifs de programmes de pays soient alignés sur le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) ou les documents annexes, qui sont à leur tour le reflet des grandes priorités nationales, constitue un autre facteur déterminant de la budgétisation axée sur les résultats au sein de l'UNICEF. Par conséquent, alors que certains résultats sont propres à l'UNICEF du fait de ses avantages comparatifs, bon nombre sont des résultats communs, réalisés en coopération avec d'autres agences du système des Nations Unies. Ce contexte plus large influence donc également l'alignement des résultats escomptés et des stratégies avec les ressources nécessaires.

7. Le pourcentage relatif des ressources non affectées (ordinaires) et des ressources préaffectées (autres ressources) joue un rôle important dans la définition du contexte de la budgétisation axée sur les résultats au sein de l'organisation. La souplesse apportée par les ressources ordinaires est essentielle à l'alignement des ressources et des résultats, tant au niveau des descriptifs de programmes de pays que du plan stratégique. Le montant absolu des ressources ordinaires a légèrement diminué au cours des dernières années (cf. figure 1), mais leur part dans le total des ressources est tombée de 38 % en 2006 à 23 % en 2015, un niveau historiquement bas.

¹ Document de réflexion sur la budgétisation axée sur les résultats dans les organisations du système des Nations Unies, Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, CEB/2005/HLCM/R.6, 23 mars 2005.

Figure 1 – Recettes par type de financement, 2012-2015 (en millions de dollars des États-Unis)

8. Les ressources ordinaires restent les contributions les plus souples pour l'UNICEF, mais les ressources thématiques et les ressources autres que les ressources de base se placent en seconde position des sources de financement les plus efficaces. Les financements thématiques sont affectés en fonction des besoins stratégiques, en ciblant des domaines de résultats donnés. Les fonds thématiques sont directement alignés sur les domaines de résultats du plan stratégique, ainsi que sur les domaines de l'action humanitaire et de l'égalité des sexes. Les contributions de tous les partenaires donateurs portant sur le même domaine de résultats sont mises en commun dans un compte joint pour la période couverte par le plan stratégique. Cela simplifie la gestion financière et la préparation des rapports tant pour les partenaires contributeurs que pour l'UNICEF, qui présente un seul et unique rapport financier et narratif annuel consolidé à l'ensemble de ses partenaires donateurs. En raison des coûts administratifs moins élevés, les contributions thématiques sont soumises à un taux de recouvrement plus faible, ce qui bénéficie à l'UNICEF et à ses partenaires donateurs. En dépit de leurs avantages considérables et de la qualité du suivi de l'UNICEF, les fonds thématiques n'ont représenté que 10 % des fonds préaffectés reçus par l'UNICEF au cours des cinq dernières années. Les fonds directement préaffectés ont pour leur part continué à augmenter.

9. En vertu de la décision du Conseil d'administration de l'UNICEF de 2013 (2013/5), les taux de recouvrement harmonisés s'appliquant aux autres ressources reçues par l'UNICEF contribuent au financement des activités qui ne peuvent pas être aisément affectées à des programmes spécifiques, mais qui contribuent néanmoins à en faciliter la mise en œuvre.

10. Du fait de la préaffectation de la majorité des recettes de l'UNICEF, la budgétisation axée sur les résultats au niveau du plan stratégique est indicative – elle offre une orientation aux bureaux de pays et aux partenaires concernant les domaines de résultats prioritaires en matière de mobilisation de ressources, tout en tenant compte du rôle clé des priorités nationales et des résultats sur le terrain en faveur des enfants dans la mobilisation et l'allocation des ressources. Par

conséquent, la budgétisation axée sur les résultats est davantage pertinente au niveau des programmes de pays, c'est-à-dire au niveau de la mise en œuvre, où la plupart des financements sont préaffectés par les donateurs.

11. Cependant, le Cadre intégré de résultats et d'allocation des ressources (IRRF) reste un outil important de liaison entre le plan stratégique et le budget intégré. L'IRRF traduit le plan stratégique en résultats permettant à l'UNICEF et aux parties prenantes de suivre les avancées, de tirer les enseignements de l'expérience et de tenir l'organisation responsable des fonds qui lui ont été confiés. Il présente des résultats pour différentes catégories de charges dans le budget, et il est essentiel pour estimer les besoins en ressources du plan stratégique et identifier tout déficit de financement éventuel. L'IRRF fixe par conséquent les priorités en matière de collecte de fonds dans le but d'atteindre les résultats fixés dans le plan stratégique.

II. Évaluation des mesures en faveur d'une budgétisation axée sur les résultats

12. L'UNICEF a mis en œuvre une série d'initiatives – notamment le développement de lignes directrices et d'outils – pour renforcer continuellement le processus de budgétisation axée sur les résultats au sein de l'organisation au niveau national et mondial, et pour renforcer les relations entre ces deux niveaux, entre autres objectifs liés à la gestion axée sur les résultats. Le Conseil d'administration a noté les progrès enregistrés dans ce domaine dans sa décision 2013/20 sur le budget intégré pour la période 2014-2017, en saluant l'accent mis sur les résultats et le renforcement des liens avec les résultats définis dans le plan stratégique.

13. L'UNICEF a étoffé ses lignes directrices en matière de budgétisation axée sur les résultats en 2014. Ces dernières présentent les principales étapes de la préparation d'un budget axé sur les résultats, notamment :

- a) La formulation des résultats, la définition des indicateurs et l'identification de données de référence et de cibles ;
- b) Le choix des stratégies pour l'obtention des résultats ;
- c) L'alignement des ressources estimées et des résultats.

14. En outre, les processus tant de gestion axée sur les résultats que de budgétisation axée sur les résultats ont été consolidés par le Conseil d'administration avec la validation de la création du poste de Directeur général adjoint pour les résultats sur le terrain en 2014². Cette fonction contribue à renforcer les capacités des bureaux de pays à élaborer et à mettre en œuvre des programmes axés sur les résultats, à en suivre la réalisation en temps réel et à effectuer les éventuels ajustements nécessaires, à publier des rapports sur les progrès enregistrés et à maintenir le haut degré d'attention portée à la budgétisation axée sur les résultats.

² Décision du Conseil d'administration 2014/13.

Améliorer les résultats, les indicateurs, les étapes, les fiches d'évaluation et la publication des rapports

15. Au niveau mondial, l'évaluation de l'évaluabilité du plan stratégique 2014-2017 de l'UNICEF, effectuée en 2015, a examiné la validité et la mesurabilité des indicateurs du cadre de résultats et l'existence de systèmes de contrôle de la performance. La plupart des indicateurs ont été considérés comme valides, mais certains indicateurs de performance, données de référence et cibles ont dû être modifiés lors de l'examen à mi-parcours du plan stratégique, donnant lieu à la validation d'un cadre de résultats révisé par le Conseil d'administration en 2016 (E/ICEF/2016/6/Add.2).

16. En outre, des étapes annuelles ont été définies au cours de l'examen à mi-parcours pour chaque indicateur du cadre de résultats afin de permettre une évaluation plus régulière des progrès accomplis. L'intégration d'étapes annuelles dans le cadre de résultats a facilité la création d'une fiche d'évaluation du plan stratégique (cf. figure 2 pour un exemple d'évaluation des résultats en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène effectuée au moyen de la fiche d'évaluation du plan stratégique pour le compte du Conseil d'administration).

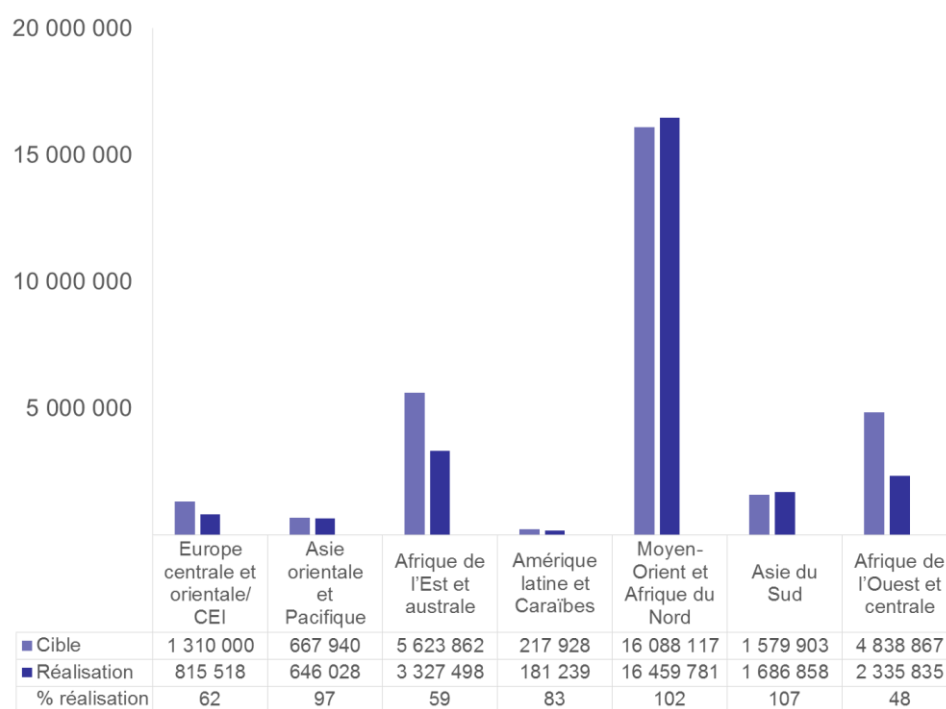
Figure 2 — Fiche d'évaluation du cadre de résultats du plan stratégique 2014-2017 : présentation des progrès accomplis pour un indicateur portant sur l'accès à l'eau

P3.d.1 (a)

Population ciblée par l'UNICEF dans les situations humanitaires ayant accès à de l'eau de qualité suffisante et en quantité suffisante pour la boisson, la préparation des repas et l'hygiène personnelle

Référence 2014	92 %
Résultat 2015	84 %
Étape 2015	100 %
Cible 2017	100 %

Taux de réalisation 84 %



17. Au niveau des bureaux de pays, des efforts importants ont été consentis pour améliorer l'application des principes et méthodes de gestion axée sur les résultats pour la conception, la mise en œuvre, le suivi et la présentation des résultats des programmes. En 2016, 32 nouveaux descriptifs de programmes de pays sur 34 ont été évalués de manière indépendante et jugés satisfaisants ou très satisfaisants sur la base des critères au centre de la gestion axée sur les résultats. Voir la figure 3 ci-dessous pour un exemple d'examen résumé de la qualité d'un descriptif de programmes de pays, y compris le cadre de résultat et d'allocation des ressources.

Figure 3 – Fiche d'évaluation de l'examen de la qualité du descriptif de programme de pays de la Côte d'Ivoire

Catégorie d'examen de la qualité		Côte d'Ivoire	
1	Justification du programme	70 %	Satisfaisant
2	Priorités du programme et partenariats	84 %	Bonne qualité
3	Gestion des risques associés au programme	77 %	Satisfaisant
4	Suivi et évaluation	82 %	Bonne qualité
5	Cadre de résultats et d'allocation des ressources	83 %	Bonne qualité
6	Plan d'évaluation chiffré	81 %	Bonne qualité
7	Caractère stratégique des orientations	80 %	Bonne qualité
Respect global des lignes directrices		83 %	Bonne qualité

18. Afin d'améliorer encore la budgétisation axée sur les résultats, les bureaux de pays sont tenus de préparer des notes stratégiques dans le cadre du processus d'élaboration des descriptifs de programmes de pays. Cela comprend la formulation de la théorie du changement sous-tendant le programme de pays, l'identification des principales stratégies pour atteindre les résultats escomptés, une analyse des risques et hypothèses et des mesures d'atténuation connexes, et un plan de recherche et d'évaluation pour les principales stratégies. Les procédures concernant la structure des résultats ont été mises à jour pour renforcer les liens entre les résultats et les ressources, notamment associant les coûts et les sources de financement.

19. L'investissement dans la technologie a été essentiel à l'amélioration de la planification en faveur des résultats au sein de l'UNICEF (à savoir la formulation des résultats, la définition des indicateurs, l'établissement de données de référence et de cibles et le choix des stratégies pour atteindre les résultats). VISION, l'outil institutionnel de planification des ressources de l'UNICEF, aide les bureaux à faire coïncider les plans budgétaires et les allocations par résultats grâce à l'utilisation de codes opérationnels et de programme. *InSight*, le système de gestion de la performance intégré à VISION, permet à l'organisation de rationaliser la gestion de la performance des programmes et opérations en fournissant des données cohérentes et en temps voulu à tous les niveaux de l'organisation à partir d'un seul point d'entrée. Il associe les données en provenance de plusieurs sources et offre la possibilité de déterminer les progrès en temps réel au niveau national, régional et mondial grâce à un réseau de tableaux de bord présentant un large éventail de données. Le module d'évaluation des résultats (*Results Assessment Module - RAM*) facilite la saisie et l'analyse des informations liées au statut des résultats et des indicateurs connexes. L'analyse fournit aux gestionnaires des informations sur les progrès et la probabilité de réalisation des résultats, ainsi que sur les difficultés rencontrées et les mesures d'atténuation nécessaires pour les surmonter.

20. Afin de faciliter l'accès, la compréhension et l'utilisation des informations sur les ressources et les résultats, des ensembles de données ouvertes sont publiés chaque mois sur le portail de

l'UNICEF pour la transparence (<http://open.unicef.org>). Le développement d'*InSight* et du portail ont permis à l'UNICEF d'améliorer considérablement son classement 2016 à l'indice sur la transparence de l'aide, se plaçant à la 3^e place sur les 46 organisations évaluées³.

Aligner les ressources et les résultats

21. Outre les procédures et instruments visant à améliorer la planification en faveur des résultats (à savoir la formulation des résultats, la définition des indicateurs, l'établissement de données de référence et de cibles, et le choix des stratégies pour atteindre les résultats), l'UNICEF continue à améliorer ses processus et outils d'allocation des ressources en fonction des résultats. Ces processus comprennent l'établissement d'estimation des coûts et de budgets, la gestion de la mise en œuvre des programmes et le suivi.

22. Au niveau national, les contributions de l'UNICEF aux résultats au niveau des produits sont chiffrées dans le cadre du PNUAD. Par définition, les exercices d'évaluation des coûts au niveau des produits comprennent des ressources en provenance de multiples parties, et il existe des méthodologies mondialement reconnues pour effectuer ces calculs. De tels exercices peuvent s'avérer longs et coûteux, mais ils permettent d'établir un consensus entre les partenaires. Les bureaux de pays de l'UNICEF participent activement à ces exercices pour veiller à ce que l'attention nécessaire soit portée aux enfants. En pratique, au début d'un cycle de programme, l'UNICEF estime le coût total de sa contribution à la réalisation d'un produit comme étant la somme des ressources nécessaires à l'obtention des produits correspondants.

23. Sur la base du montant des ressources escomptées disponibles et de tout déficit de financement éventuel, l'alignement des ressources sur les résultats attendus au niveau des produits est effectué au début du cycle de planification, puis au travers des plans de travail annuels. Des examens semestriels et annuels offrent la possibilité d'ajuster les résultats attendus et l'allocation des ressources, en fonction de la réception des fonds et des conditions posées par les donateurs, ainsi que des informations à jour reçues concernant le coût réel des efforts nécessaires pour obtenir les produits. Ces examens permettent également de modifier, si besoin est, la durée prévue pour obtenir les produits, ce qui peut également nécessiter d'ajuster le budget annuel prévisionnel.

24. Les autres outils facilitant l'estimation des coûts des interventions nécessaires pour l'obtention des résultats attendus sont l'ajustement régulier des prix de référence des produits de base pour les enfants (par la division de l'approvisionnement de l'UNICEF) ainsi que l'harmonisation des frais de voyage au sein de l'organisation.

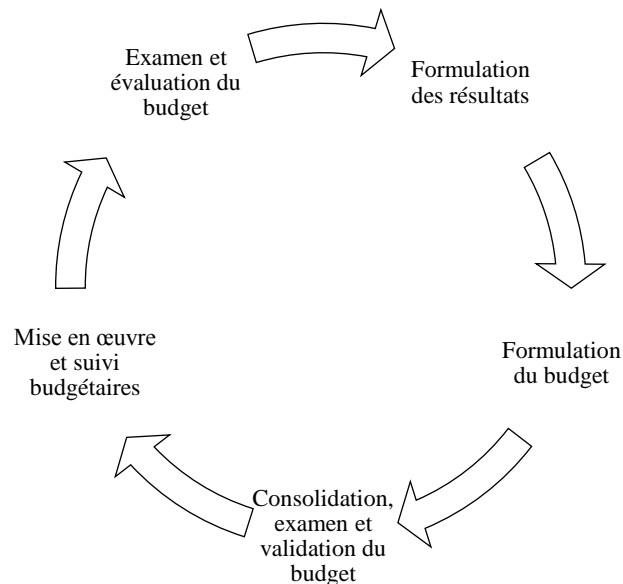
25. Le système d'établissement du budget intégré (*Integrated Budget Costing System*) est un outil institutionnel de planification des ressources qui est essentiel à l'alignement des ressources et des résultats au niveau national, régional et mondial. Il est utilisé pour estimer les coûts liés à différents types de postes (ressources humaines) et autres objets de dépense nécessaires pour soutenir la mise en œuvre des interventions du programme. Le système se fonde sur les paramètres de l'inflation, du taux de change et de coefficients multiplicateurs pour estimer les coûts de personnel, actualiser les échelles de salaires locaux et obtenir d'autres informations relatives au

³ Indice sur la transparence de l'aide par Publish What You Fund, classement 2016, 2016, disponible ici <http://ati.publishwhatyoufund.org/wp-content/uploads/2016/02/ATI-2016_Report_Proof_DIGITAL.pdf>.

budget. Afin de renforcer encore la budgétisation axée sur les résultats, l'UNICEF est en train de remplacer le système d'estimation des coûts par un autre outil de gestion budgétaire.

26. Les outils et processus de budgétisation et d'estimation des coûts mentionnés ci-dessus ont renforcé l'application de la budgétisation axée sur les résultats au sein de l'UNICEF, mais ils nécessitent de nombreuses interventions manuelles, de même que l'usage de multiples plateformes pour la saisie des données, ce qui complique les processus d'établissement et de mise en œuvre du budget. Pour éliminer ces contraintes, l'UNICEF met actuellement au point un outil de formulation budgétaire, qui sera mis en place en 2017 (cf. figure 4). L'outil vise à simplifier l'estimation des ressources nécessaires pour les produits et activités connexes. Il permettra d'agrèger les données des bureaux de pays sur les coûts attendus à différents niveaux de planification liés aux résultats et d'évaluer plus régulièrement les déficits de financement. L'outil facilitera l'échange d'informations sur les principes économiques de rapport qualité/prix (c.-à-d. le meilleur prix par intrant) et d'efficacité (c.-à-d. la réalisation des produits grâce à des intrants de bonne qualité).

Figure 4 – Schéma axé sur les résultats de l'outil de formulation du budget



27. Optimiser l'utilisation des ressources pour la réalisation des résultats attendus signifie une gestion efficace de la mise en œuvre, un élément central à la notion de rapport qualité/prix. Pour cela, l'UNICEF a développé *eTools*, une plateforme de suivi visant à améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources pour la mise en œuvre des programmes (cf. annexe 1 pour un diagramme des différents outils de planification et d'alignement des ressources). La plateforme est axée sur les utilisateurs et dispose de modules liés au cycle de programme de pays, avec un fort accent mis sur la gestion des efforts des partenaires de mise en œuvre et le suivi de l'exécution des activités prévues. Il fournit des informations sur la mise en œuvre en temps réel, ce qui facilite l'établissement de liens entre les ressources et les activités de mise en œuvre données, et ce, dans un souci d'obtention des produits attendus avec un rapport qualité/prix satisfaisant.

28. Comme mentionné précédemment, au niveau institutionnel, la budgétisation axée sur les résultats en appui du plan stratégique est principalement indicative. Les déficits de financement sont estimés du haut vers le bas sur la base des informations en provenance des bureaux de pays

recueillies par les différents outils en temps réel, notamment VISION et RAM. Les déficits de financement pour chaque domaine de résultats du plan stratégique sont inclus dans le rapport annuel du Directeur général et les rapports annuels sur les résultats. Afin de faciliter la mobilisation de ressources fondée sur des preuves et la budgétisation axée sur les résultats, des documents de synthèse sur les déficits de financement, désignés sous le nom de *Cases for Support*⁴, ont été rédigés pour chacun des domaines de résultats.

29. Afin de renforcer la capacité de l'UNICEF et de ses partenaires à tous les stades de la gestion axée sur les résultats, l'UNICEF a développé une formation complète composée de trois éléments complémentaires : 1) un cours en ligne de sept modules ; 2) des ateliers de formation en présentiel ; et 3) un manuel pouvant être utilisé comme référence. Pour renforcer davantage la budgétisation axée sur les résultats au niveau national, un module sur ce sujet a été intégré au cursus de développement des compétences à l'échelle de l'organisation. Le module sur la budgétisation axée sur les résultats met l'accent sur la manière d'aligner systématiquement les ressources, stratégies et résultats en fonction des coûts nécessaires à la réalisation des résultats donnés. Plus de 3 000 employés ont suivi le cours en ligne sur la gestion axée sur les résultats et plus de 2 000 ont participé aux quelque 70 ateliers de formation. Ces activités de renforcement des capacités continueront à être proposées à l'ensemble du personnel.

III. Conclusions

30. La présente évaluation décrit les mesures initiées par l'UNICEF pour améliorer les procédures, outils, systèmes et activités de renforcement des capacités en matière de budgétisation axée sur les résultats au sein de l'organisation. Les principales conclusions de l'évaluation sont que l'UNICEF continue ses efforts substantiels en vue d'améliorer la budgétisation axée sur les résultats dans ses opérations. L'IRRF du plan stratégique est un instrument important qui fournit des indications concernant les résultats attendus, les ressources disponibles et les déficits de financement.

31. En outre, la série d'initiatives entreprises par l'UNICEF a donné lieu à des améliorations dans la planification des résultats (comme en témoigne l'examen indépendant de la qualité des descriptifs de programmes de pays mené en 2016), le suivi (comme en témoigne la qualité des commentaires recueillis par les systèmes de l'UNICEF pour la mise en œuvre des programmes), de la transparence des rapports (classement de l'initiative pour la transparence de l'aide) et des estimations plus à jour des besoins en financement au niveau national, régional et mondial (comme le reflètent les rapports annuels sur les résultats et les *Cases for Support*).

32. Les efforts se sont également concentrés sur les outils et les systèmes de budgétisation et de gestion de la mise en œuvre. En particulier, la mise en place d'*eTools*, qui a démarré dans 24 pays en 2016, a permis d'améliorer la gestion des partenariats et a renforcé la capacité de l'UNICEF à suivre la mise en œuvre des activités et de présenter les résultats obtenus.

33. Néanmoins, certains domaines nécessitent des améliorations supplémentaires, comme noté dans la présente évaluation. Ces domaines comprennent :

⁴ Disponibles à partir du site internet suivant : UNICEF, Partenariats publics, Appel à l'action : pourquoi nous soutenir (en anglais uniquement), https://www.unicef.org/french/parmo/index_37725.html

- a) La consolidation des lignes directrices sur le rapport qualité/prix dans un guide cohérent pouvant être utilisé à tous les niveaux de l'organisation ;
- b) La poursuite du déploiement de la formation complète à la gestion axée sur les résultats, en particulier le module consacré à la budgétisation axée sur les résultats, pour le personnel à tous les niveaux de l'organisation ;
- c) L'accélération du développement et de la mise en place du nouvel outil de formulation budgétaire.

DEUXIÈME PARTIE — ÉVALUATION DU SYSTÈME D'ALLOCATION DES RESSOURCES ORDINAIRES AUX PROGRAMMES DE PAYS

34. Cette section du document se concentre sur la demande supplémentaire formulée par le Conseil d'administration dans sa décision 2013/20, à savoir de mener une évaluation du système d'allocation des ressources de l'UNICEF. L'évaluation met notamment l'accent sur l'allocation des ressources ordinaires aux programmes de pays. Sur la base de la première partie du document, la section s'ouvre par une brève description des avantages des ressources ordinaires, notamment leur flexibilité. Elle évalue ensuite la pertinence des composants de la formule de répartition des ressources ordinaires et examine dans quelle mesure les allocations bénéficient aux pays les moins avancés et à l'Afrique subsaharienne, comme l'exige le Conseil d'administration. La section se termine par une brève discussion sur la pertinence de la formule à l'ère des objectifs de développement durable.

35. Trois rapports ont été préparés sur la mise en œuvre du système d'allocation des ressources ordinaires aux programmes, conformément à la décision 1997/18 du Conseil d'administration. Le premier de ces rapports a été rédigé en 2003 (E/ICEF/2003/P/L.21), le second, en 2008 (E/ICEF/2008/20), et le troisième, en 2012 (E/ICEF/2012/19).

I. Le contexte

36. La résolution A/RES/69/238 de l'Assemblée générale des Nations Unies réaffirme la nature indispensable des ressources ordinaires, indiquant que « les ressources de base, en raison de leur caractère non lié, demeurent la source de financement essentielle des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. »

37. Comme discuté dans la première partie de ce document, la part des ressources ordinaires dans le total des recettes est passée de 38 % en 2006 à tout juste 23 % en 2015, avec des conséquences importantes pour la capacité de l'UNICEF à répondre aux besoins des enfants, en particulier dans les situations où les financements flexibles facilitent la mise en œuvre.

38. Comme également mentionné ci-dessus, les ressources ordinaires sont une source de financement essentielle à la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats par l'UNICEF. Concernant les ressources ordinaires allouées à la programmation, 95 % sont directement affectées aux pays et les 5 % restants, au programme mondial et régional (cf. annexe 2 pour plus de détails).

En moyenne, 85 % des ressources ordinaires directement affectées à l'aide aux pays sont réparties en fonction de la formule prévue⁵.

II. Bénéfices associés aux ressources ordinaires

39. Des différents types de financements reçus par l'UNICEF, et en raison de leur caractère non lié et flexible, les ressources ordinaires sont celles qui permettent le mieux à l'UNICEF de répondre aux besoins des enfants. Tous les bureaux de l'UNICEF bénéficient d'une allocation en ressources ordinaires, la plus grande partie étant affectée aux programmes mis en œuvre dans les pays les moins avancés.

40. Les principaux bénéfices des ressources ordinaires comprennent :

- a) La possibilité d'allouer les fonds, sur la base de preuves, aux enfants qui sont dans le plus grand besoin ;
- b) La complémentarité entre les ressources ordinaires et les autres ressources. Des ressources ordinaires insuffisantes compromettraient la capacité de l'UNICEF à obtenir des résultats sur les programmes financés par les autres ressources ;
- c) La fourniture de financements flexibles et en temps voulu qui permet aux bureaux de pays de mettre en œuvre directement à grande échelle des interventions humanitaires qui sauvent des vies infantiles lorsqu'une catastrophe se produit ;
- d) La facilitation des investissements dans les domaines représentant des bénéfices à long terme pour les enfants, tels que l'amélioration des technologies, la ventilation des données et les produits et programmes innovants ;
- e) L'appui au rôle normatif de l'UNICEF dans tous les contextes nationaux, notamment en tant que principale source de savoir et porte-parole des enfants, en particulier les plus vulnérables.

III. Caractéristiques du système d'allocation des ressources ordinaires

41. Le Conseil d'administration a défini les principaux paramètres du système d'allocation des ressources ordinaires comme étant les suivants :

- a) Les pays bénéficiant d'un programme de pays financé par l'UNICEF recevront une allocation sur la base de trois critères principaux : le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans (U5MR), le produit national brut (PNB) par habitant et la population infantile, calculée sur la base du système de pondération décrit à l'annexe III (E/ICEF/1997/P/L.17) ;
- b) Chaque pays bénéficiant d'un programme de pays financé par l'UNICEF recevra une allocation de 600 000 dollars É-U au minimum, portée à 750 000 dollars en 2008 (décision 2008/15), et réévaluée à nouveau en 2013 à 850 000 dollars (décision 2013/20) ;

⁵ Sur les 95 % des ressources ordinaires allouées à l'appui direct aux pays, 85 % sont répartis en fonction de la formule de répartition des ressources ordinaires, 7 % sont mis en réserve et 4 % sont alloués au Fonds de programmation pour les secours d'urgence.

c) Des modifications brusques des allocations pays sont à éviter et lorsqu'une modification importante de l'allocation intervient, celle-ci sera limitée à un maximum de montant de l'année précédente ;

d) Les pays couverts par les programmes multipays pour les Caraïbes orientales et les îles du Pacifique et le programme régional pour les enfants palestiniens et les femmes en Jordanie, au Liban, en République arabe syrienne et dans l'État palestinien continueront à recevoir des sommes forfaitaires combinées suffisantes pour des programmes effectifs et viables ;

e) La décision 2016/11 du Conseil d'administration invite l'UNICEF et les pays entrés dans la catégorie des pays à revenu élevé à « élaborer des descriptifs de programme de pays ou des documents de programme multipays pour examen et suite à donner de la part du Conseil d'administration, lorsque la pérennisation d'un programme de pays est perçue à la fois par le Gouvernement et l'UNICEF comme la méthode la plus adaptée compte tenu de ce qui suit : a) l'importance de tenir compte du contexte national ; et b) l'importance de veiller à ce que les investissements en faveur des pays passés dans la catégorie des pays à revenu élevé entraînent une augmentation nette des ressources de programme disponibles pour les pays les moins avancés, les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire ».

42. En outre, le Conseil d'administration exige que 7 % des ressources ordinaires annuelles consacrées aux programmes soient mis de côté pour être affectés de manière souple par le Directeur général en appui aux programmes de pays pour, entre autres, encourager l'excellence dans la qualité de la performance dans l'un ou plusieurs des domaines de travail et de priorités de l'UNICEF, fournir une certaine souplesse permettant de saisir les possibilités se présentant, et éviter des modifications subites du niveau des allocations en ressources ordinaires pour les pays.

43. Par ailleurs, les ressources ordinaires sont un outil essentiel à la préservation du rôle de l'UNICEF en tant que premier intervenant en situation d'urgence. L'UNICEF a continué à s'appuyer sur son Fonds renouvelable de programmation pour les secours d'urgence (FPSU) financé par les ressources ordinaires pour pouvoir déployer rapidement une aide en répondant aux besoins fondamentaux de financement des bureaux régionaux et de pays dans un délai de 48 heures après une demande – et avant de recevoir les fonds des donateurs. Face à l'augmentation des demandes des bureaux de pays pour une aide du FPSU, le Conseil d'administration a décidé en février 2015 (2015/4) de doubler le plafond du FPSU à 75 millions de dollars par an. Par conséquent, la capacité de l'UNICEF à répondre en temps voulu aux besoins de protection et de survie des enfants victimes de crises s'est grandement améliorée. Par exemple, en 2015, plus de 9,5 millions d'enfants au Soudan ont bénéficié de vaccins contre la rougeole et des médicaments essentiels ont été acheminés au Burundi dans le contexte de la crise politique profonde que traverse le pays. Quatorze pays du Sahel en proie à une crise profonde ont bénéficié d'environ 6 millions de dollars de financements du FPSU destinés à maintenir l'approvisionnement en denrées alimentaires, et plus de 84 000 enfants souffrant de malnutrition sévère ont pu recevoir un traitement vital.

44. À la suite de l'examen de la mise en œuvre de la formule de répartition des ressources ordinaires en 2008, le Conseil d'administration a adopté la décision 2008/15 réaffirmant sa volonté de continuer à accorder la plus haute priorité aux besoins des enfants dans les pays les moins développés et les pays d'Afrique subsaharienne.

45. En portant l'allocation minimum à 850 000 dollars en 2013 (décision 2013/20), le Conseil d'administration a reconfirmé le rôle normatif de l'organisation et ses responsabilités comme étant les suivants :

- a) Renforcer les capacités nationales à appliquer et surveiller les droits de l'enfant ;
- b) Promouvoir les normes internationales relatives à l'enfance ;
- c) Fournir un appui stratégique impartial, sur la base de l'expérience internationale, de l'expertise technique et des bonnes pratiques ;
- d) Aider les pays à différents niveaux de revenu par habitant à remédier aux inégalités et autres difficultés touchant les enfants, telles que la violence et la marginalisation.

Étapes nécessaires pour allouer les ressources ordinaires aux programmes de pays

46. La répartition des ressources ordinaires aux programmes de pays suit une approche en plusieurs étapes. Premièrement, tout pays disposant d'un bureau de l'UNICEF ou d'un programme de pays reçoit une allocation minimum de 850 000 dollars. Deuxièmement, une part additionnelle des ressources ordinaires lui est allouée en fonction de trois critères (taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans, population infantile et produit national brut par habitant). Troisièmement, une somme forfaitaire combinée est allouée aux programmes multipays couvrant les pays de faible superficie et peu peuplés ainsi que les programmes régionaux approuvés par le Conseil d'administration.

IV. Analyse des composantes de la formule de répartition des ressources ordinaires

47. Chacun des trois critères est évalué selon une formule distincte pour en déterminer le coefficient, qui est ensuite utilisé pour calculer la part allouée à chaque pays. Des détails supplémentaires sont fournis à l'annexe III. Les critères du système d'allocation sont les suivants :

Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans

48. L'U5MR indique la probabilité qu'un enfant décède entre le jour de sa naissance et son cinquième anniversaire et il s'exprime pour 1 000 naissances vivantes. Il reflète non seulement le taux de survie des enfants, mais également le niveau général de développement d'une société donnée, en particulier les conditions sociales, économiques et environnementales dans lesquelles vivent les enfants. Les avantages de l'utilisation de cet indicateur comme baromètre du bien-être infantile sont nombreux. Tout d'abord, il mesure un « effet » du processus de développement plutôt qu'une « ressource », tel que le nombre de calories par habitant, ou le nombre de médecins pour 1 000 habitants – qui sont tous deux des moyens et non une fin. Ensuite, l'U5MR est reconnu comme étant le produit de divers facteurs : le statut nutritionnel des enfants, l'autonomisation des mères, le taux de vaccination, la disponibilité de services de santé maternelle et infantile (y compris le suivi prénatal), le niveau de revenu du ménage et son accès aux denrées alimentaires, la disponibilité d'eau potable salubre et d'infrastructures sanitaires de base, et le niveau de sécurité général de l'environnement de l'enfant, entre autres facteurs. En outre, en raison de la manière dont il est calculé, l'U5MR est moins susceptible d'être influencé par l'effet de moyenne que les autres

mesures de bien-être⁶. Du point de vue de l'équité, il est bien plus difficile pour une minorité à revenu élevé d'avoir un impact sur l'U5MR d'un pays, et il présente donc une vision plus précise, même si loin d'être parfaite, du bien-être de la majorité des enfants (et de la société dans son ensemble)⁷.

49. Le coefficient de mortalité dans la formule de répartition des ressources ordinaires est fixé à 1 pour le pays dont l'U5MR est le plus élevé. À mesure que décroît la mortalité des moins de cinq ans, le coefficient du critère diminue de manière linéaire. Il est de 0 pour le pays dont l'U5MR est le plus faible. La formule se résume comme suit :

$$\text{Coefficient de mortalité} = \frac{(\text{taux de mortalité des moins de 5 ans du pays}) - (\text{taux de mortalité des moins de 5 ans le plus faible})}{(\text{taux de mortalité des moins de 5 ans le plus élevé}) - (\text{taux de mortalité des moins de 5 ans le plus faible})}$$

50. **Analyse :** des évolutions démographiques majeures sont intervenues depuis 1997, date à laquelle les paramètres de la formule ont été définis. L'U5MR se plaçait alors sur une échelle de 5 à 320 pour 1 000 naissances vivantes, contre 5 à 157 actuellement. De plus, alors qu'en 1997 seuls 4 % des enfants vivaient dans des pays ayant un U5MR de 30 ou moins, c'est désormais le cas de 40 % d'entre eux. En dépit de ces changements, les données suggèrent que l'U5MR reste une variable pertinente, en particulier car il permet de centrer la formule sur les enfants dans le plus grand besoin et les pays à fort taux de dénuement. L'indicateur correspond à l'une des principales cibles concernant les enfants dans le cadre des objectifs de développement durable. Par conséquent, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans devrait rester au cœur de la formule.

Population infantile

51. En ce qui concerne le critère de population infantile, la part des ressources ordinaires allouée à un pays donné dépend de son classement dans l'un des trois groupes suivants :

Population infantile inférieure à 10 millions : *Coefficient* = 1

Population infantile entre 10 et 250 millions : *Coefficient* = $\frac{3 - \log(\text{population infantile})}{2}$

Population infantile supérieure à 250 millions : *Coefficient* = 0,30

52. **Analyse :** la présente évaluation a constaté que le critère relatif à la population infantile et le système de pondération qui lui est associé restent valides par rapport à l'ajustement effectué en 1997. En 2016 par exemple, 82 pays avaient une population infantile inférieure à 10 millions, soit 13 % de tous les enfants⁸. Ce chiffre est proche du taux existant lors de l'ajustement de la formule en 1997, qui était de 16 % de tous les enfants. De manière comparable, en 2016, 38 pays avaient une population infantile située entre 10 et 250 millions, soit 51 % de tous les enfants. Cette valeur est proche du taux de 42 % constaté lors de l'ajustement de la formule en 1997. De plus, bien que la

⁶ Cela s'explique par le fait que l'échelle naturelle ne permet pas aux enfants riches d'avoir 1 000 fois plus de chance de survie, même si l'échelle façonnée par l'homme leur permet d'avoir un revenu 1 000 fois plus élevé.

⁷ Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *La situation des enfants dans le monde 2008*, « Le taux de mortalité des moins de 5 ans : indicateur indispensable de la santé des enfants », UNICEF, New York, décembre 2007, <https://www.unicef.org/french/sowc08/report/panels.php>.

⁸ Sauf mention contraire, les pourcentages d'enfants font référence aux pourcentages d'enfants dans les pays où l'UNICEF est présent, par un programme ou un bureau de pays.

taille actuelle de la population infantile en Inde (451 millions) et en Chine (283 millions) ait évolué par rapport à 1997, l'analyse préliminaire indique qu'un ajustement du plafond de pondération du critère de population infantile n'aura probablement que peu d'impact sur les financements reçus en raison de l'effet des autres composantes de la formule. De plus, l'évaluation a constaté que le critère relatif à la population infantile est essentiel pour la focalisation des ressources sur les enfants. Ce critère reste donc pertinent dans le cadre de la formule.

Revenu

53. La composante relative au revenu du système d'allocation des ressources ordinaires se fonde sur le PNB par habitant. Comme l'a souligné l'examen de l'expérience de l'UNICEF dans les pays à revenu élevé et dans les pays passant de la tranche de revenu intermédiaire élevé au statut de pays à revenu élevé (E/ICEF/2016/P/L.39), l'utilisation du PNB par habitant comme indicateur de développement se heurte à plusieurs limites. Plus important encore, le dénuement et les inégalités perdurent souvent, même avec l'augmentation du PNB moyen par habitant. En outre, tandis que de nombreux pays ont « gagné » une catégorie de revenu, voire deux, au cours des 25 dernières années, ces transitions ne se sont pas toujours accompagnées de l'élimination des principales privations des enfants. D'autres difficultés statistiques (par exemple, lorsque les estimations du produit intérieur brut sont « réévaluées », entraînant des modifications subites des estimations du PNB par habitant) limitent encore la validité du PNB.

54. Cependant, même si le PNB par habitant ne permet pas de résumer complètement le niveau de développement d'un pays ou de mesurer avec précision le bien-être de sa population, il a fait ses preuves en tant qu'indicateur utile et facile à comprendre en association avec d'autres mesures non monétaires de la qualité de la vie, telles que l'espérance de vie à la naissance et le taux de scolarité. Il existe par ailleurs peu d'indicateurs reflétant les évolutions de la capacité fiscale d'un pays à répondre aux besoins de développement des enfants. En outre, il existe d'importantes lacunes dans les données relatives aux autres mesures pouvant être substituées au PNB, y compris l'Indice de la pauvreté multidimensionnelle (IPM) et le coefficient de Gini (sur l'inégalité de revenu).

55. Avec la formule de répartition des ressources ordinaires, le coefficient de revenu est fixé à 1 pour le pays ayant le plus faible PNB par habitant, et décroît de manière plus marquée que pour l'UMR, pour accorder plus de poids à l'impact d'un revenu plus élevé. Une fonction logarithmique est définie, de sorte que les pays avec un PNB par habitant au seuil de la catégorie des pays à revenu moyen supérieur se voient appliquer un coefficient de 0,10. La formule peut se résumer comme suit :

$$\text{Coefficient du revenu} = 0,10^{\left(\frac{(\text{PNB du pays} - \text{PNB le plus faible})}{\text{seuil revenu moyen supérieur de 4 035} - \text{PNB le plus faible}}\right)}$$

56. **Analyse :** des changements économiques majeurs sont intervenus depuis 1997. L'échelle du PNB pour les pays bénéficiaires d'un programme de pays de l'UNICEF était de 150 à 7 540 dollars en 1997, et de 150 à 18 600 dollars en 2016.

57. L'évaluation a examiné les alternatives possibles au PNB par habitant. Celles-ci comprennent l'IPM, le coefficient de Gini et les taux de pauvreté infantile multidimensionnelle établis en 2016 par la Banque mondiale et l'UNICEF.

58. L'IPM reflète les principaux aspects du bien-être, mais il a plusieurs inconvénients liés à des contraintes de données. Tout d'abord, les estimations disponibles se fondent sur les données

accessibles au public portant sur diverses années entre 2005 et 2014, ce qui limite les comparaisons directes entre pays. Ensuite, l'IPM est actuellement indisponible pour 26 pays entrant dans le calcul de la formule. Enfin, il existe plusieurs autres inconvénients liés à la nature technique de l'indicateur⁹.

59. Les données concernant les mesures de la répartition du revenu se heurtent également à d'importantes contraintes techniques. Il n'existe par exemple aucune donnée fiable sur le coefficient de Gini pour 13 pays entrant dans le calcul de la formule. En outre, dans de nombreux pays des données récentes ne sont pas disponibles (voir tableau ci-dessous).

60. En 2016, l'UNICEF et la Banque mondiale ont produit des données sur les taux de pauvreté infantile multidimensionnelle. Du point de vue du suivi de la pauvreté, cet indicateur a l'avantage d'être essentiellement axé sur les enfants, contrairement au PNB par habitant et à l'IPM. Cependant, des données ne sont actuellement disponibles que pour environ deux tiers des pays entrant dans le calcul de la formule. En tant que telle, la prise en compte de cet indicateur dans la formule de répartition des ressources ordinaires dépendra de la date à laquelle des données seront disponibles pour la plupart des pays.

⁹ Voir par exemple : Programme des Nations Unies pour le développement, page internet dédiée aux rapports sur le développement humain, foire aux questions — Indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM), <http://hdr.undp.org/fr/faq-page/multidimensional-poverty-index-mpi#t295n2442>.

Tableau : Contraintes relatives aux données pour les principales alternatives au produit national brut par habitant

Indicateur/approche	Nombre de pays (bénéficiaires d'un programme de pays financé par l'UNICEF) pour lesquels il manque des données
Analyse du chevauchement des privations multiples (MODA)	~75
Indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM) avec taux de pauvreté extrême des enfants (1,90 dollar)	52
Dépenses publiques pour l'éducation en pourcentage du produit intérieur brut	32
Index Institutions sociales et Égalité homme-femme (Index ISE)	24
IPM	26
Indice de développement humain ajusté aux inégalités (IDHI)	15
Pourcentage du revenu détenu par les 20 % les plus pauvres	14
Coefficient de Gini	13 (~100 ont des données très anciennes)

Sources : données de l'UNICEF : Suivi de la situation des femmes et des enfants, <https://data.unicef.org> ; Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Rapports sur le développement humain, Indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM), <http://hdr.undp.org/fr/content/multidimensional-poverty-index-mpi> ; Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) Centre de développement, Index Institutions sociales et Égalité homme-femme, <http://www.genderindex.org> ; Indice de développement humain ajusté aux inégalités du PNUD (IHDI), <http://hdr.undp.org/en/content/inequality-adjusted-human-development-index-ihdi> ; Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Pourcentage du revenu détenu par les 20 % les plus pauvres, <http://data.worldbank.org/indicator/SI.DST.FRST.20> ; Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Coefficient de Gini (estimation de la Banque mondiale), <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI> ; Banque mondiale, données de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) Institut de statistique, Total des dépenses gouvernementales consacrées à l'éducation (% du PIB), <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>.

61. Il ne faut pas sous-estimer les avantages à disposer d'un indicateur simple et facile à comprendre permettant de suivre l'évolution de la capacité fiscale d'un pays, tel que le revenu moyen.

Allocation minimum

62. L'allocation minimum en ressources ordinaires pour les programmes de pays soutenus par l'UNICEF a été augmentée plusieurs fois depuis 1997, passant de 600 000 dollars (décision 1997/18) à 750 000 dollars (décision 2008/15) avant d'atteindre son niveau actuel de 850 000 dollars (décision 2013/20). Ces réévaluations périodiques ont pour objectif d'accompagner l'évolution des coûts de base associés à l'obtention de résultats en faveur des enfants.

63. L'allocation minimum permet à l'UNICEF de contribuer à un ensemble central d'activités programmatiques, notamment la défense des droits de l'enfant, le suivi de la situation des enfants, la mobilisation de financements publics en faveur de l'enfance, la fédération des parties prenantes s'intéressant à l'enfance et la création de partenariats et de coalitions en faveur des enfants. L'allocation minimum est insuffisante pour couvrir ce type de présence programmatique élémentaire dans certains contextes nationaux, mais elle permet de veiller à ce que des dispositions minimales soient en place, et elle facilite la mobilisation d'autres ressources.

64. **Analyse :** la revalorisation périodique du montant de l'allocation minimum décidée par le Conseil d'administration a bénéficié aux bureaux de pays de deux manières. Tout d'abord, elle leur a permis de faire face à l'inflation et à l'augmentation des coûts liés à la conduite des activités. Elle leur a également permis de remplir certaines fonctions normatives, notamment en tant que source principale de savoir et en tant que porte-parole des enfants dans différents contextes nationaux, conformément au rôle universel de l'UNICEF.

Nécessité d'un mécanisme d'ajustement pour atténuer les modifications brusques

65. Comme souligné ci-dessus dans la description des caractéristiques du système actuel de répartition des ressources ordinaires, des modifications brusques des allocations de pays sont évitées en les limitant à un maximum de 10 % du montant de l'année précédente. Il s'agit d'une mesure essentielle pour aider les pays à faire face à une modification subite de leurs indicateurs.

V. Dispositions relatives aux allocations pour les programmes régionaux et multipays

66. La décision 1997/18 du Conseil d'administration autorise une allocation forfaitaire en faveur des programmes multipays, qui couvrent les Caraïbes orientales et les îles du Pacifique. Une allocation forfaitaire a également été autorisée pour le programme régional approuvé en faveur des enfants palestiniens et des femmes en Jordanie, en République arabe syrienne et dans l'État palestinien. L'allocation est fixée à 3 % des ressources ordinaires disponibles chaque année pour les programmes de pays.

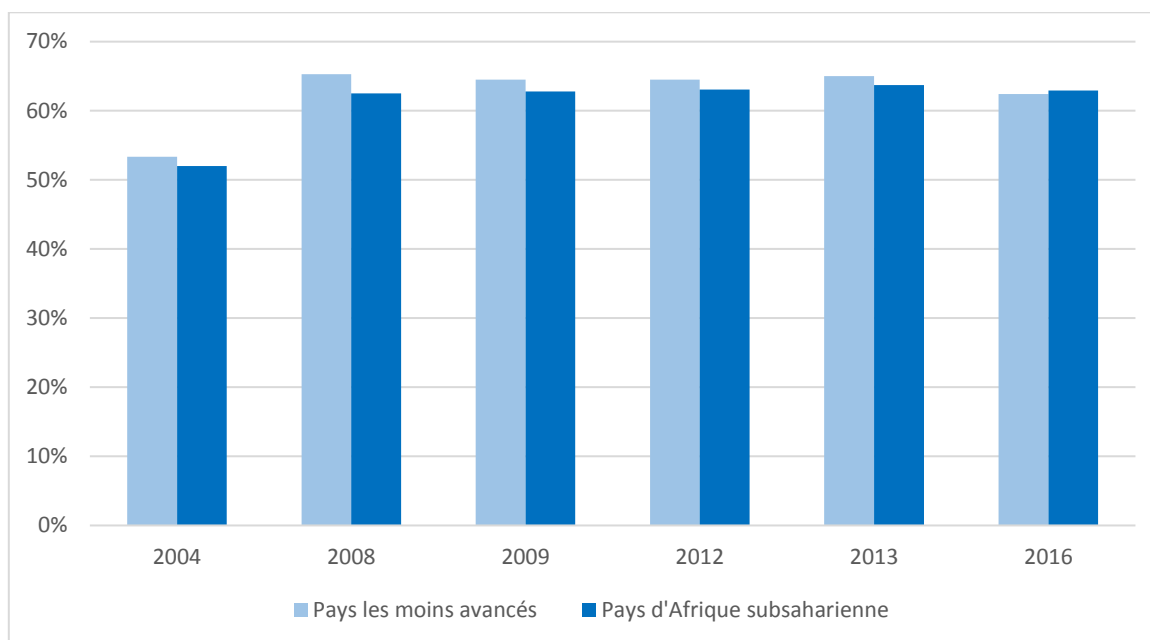
67. L'allocation en ressources ordinaires aux programmes régionaux et multipays a augmenté au fil des ans, passant de 6 millions de dollars en 2006 à 14 millions en 2016. Cependant, en dépit de cette augmentation, l'allocation affectée à ces programmes est restée proportionnellement inférieure à 3 % des ressources ordinaires disponibles chaque année pour les programmes de pays (le montant de l'allocation représentait de 1,6 % de celles-ci en 2016) – principalement en raison du fait que les augmentations annuelles des allocations à ces programmes n'ont pas suivi le rythme de croissance des ressources ordinaires. L'UNICEF compte rectifier cette situation par un ajustement progressif des allocations annuelles, avec pour objectif d'atteindre la cible de 3 % en 2021, ce qui correspond à la date d'échéance du prochain plan stratégique. La mise en œuvre progressive de l'ajustement permettra aux bureaux chargés des programmes régionaux et multipays de planifier au mieux en vue d'une utilisation optimale des ressources ordinaires.

VI. La formule bénéficie-t-elle aux pays qui en ont le plus besoin ?

68. L'UNICEF continue à remplir l'objectif d'allouer au moins 50 % des ressources ordinaires aux pays d'Afrique subsaharienne et 60 % des ressources ordinaires aux pays les moins avancés. Plus précisément, en 2016, le pourcentage des ressources ordinaires affectées aux pays les moins

avancés était de 62 % du total des ressources ordinaires disponibles pour les programmes et de 63 % pour les pays d'Afrique subsaharienne. La figure 5 indique les modifications des allocations relatives à ces cibles pour la période 2004-2016.

Figure 5 — Pourcentage des ressources ordinaires affectées aux programmes de pays en Afrique subsaharienne et dans les pays les moins avancés, 2004-2016



69. Une analyse plus approfondie montre un ciblage important des pays où vivent les enfants les plus démunis. En 2016, 50 % des ressources ordinaires affectées aux programmes de pays ont bénéficié à des pays représentant 43 % de la population infantile (neuf pays les moins avancés et quatre pays à revenu moyen inférieur). La même année, 86 % des ressources ordinaires affectées aux programmes de pays ont bénéficié à des pays représentant 75 % de la population infantile totale.

Encadré : Exemples d'initiatives nationales soutenues par des ressources ordinaires en 2015**Améliorer les soins de santé maternelle et infantile en Ouzbékistan**

Tout en mettant l'accent sur la mise en œuvre de protocoles et de lignes directrices pour la survie des nourrissons et des enfants, l'UNICEF a veillé à ce que l'accent mis sur l'équité soit préservé lors de la fourniture des services, afin que les mères et les enfants de communautés défavorisées et difficiles d'accès puissent bénéficier de ces réformes. Investir des ressources ordinaires dans le renforcement des systèmes de santé a permis de fournir des soins médicaux de qualité aux communautés défavorisées, et d'axer les efforts de plaidoyer sur les femmes et les enfants les plus vulnérables.

Développement à grande échelle de l'accompagnement et du dépistage du VIH chez les enfants au Lesotho

Ce projet a bénéficié du soutien de ressources ordinaires à un moment où le bureau de pays du Lesotho ne disposait pas de fonds pour lutter contre le VIH, et il a servi de catalyseur à la mobilisation de ressources supplémentaires d'autres partenaires pour un déploiement du programme à l'échelle du pays. Les prochaines étapes seront d'approfondir les recherches opérationnelles afin de mieux connaître et comprendre les facteurs clés de réussite, notamment l'utilisation d'équipes de mobilisation sociale, le recrutement temporaire de personnel supplémentaire dans les cliniques et la participation de différents acteurs clés du secteur de la santé.

Des communautés sans défécation en plein air au Pakistan

Les ressources ordinaires ont été essentielles au renforcement des efforts de plaidoyer en faveur de politiques gouvernementales et d'une législation mettant en œuvre le programme pakistanais pour l'assainissement total dans l'ensemble du pays. Au Panjab, par exemple, cette appropriation gouvernementale s'est traduite par la mise en œuvre du programme par le gouvernement provincial avec ses propres fonds, et avec pour objectif de lier l'approche à d'autres projets menés par le gouvernement. L'un des résultats concrets est la mobilisation de 4 millions de dollars pour mettre fin à la défécation en plein air dans 3 600 villages d'ici à 2018. En outre, une formation et un accompagnement continus des fonctionnaires et des partenaires d'exécution leur ont permis d'acquérir les compétences nécessaires pour assurer un suivi efficace des résultats du projet.

Améliorer la gestion de la malnutrition dans les populations d'Iraq les plus touchées

La flexibilité offerte par les ressources ordinaires ne peut être sous-estimée dans un pays comme l'Iraq, où l'évolution de la situation humanitaire nécessite beaucoup de souplesse dans la réponse de l'UNICEF. Les ressources ordinaires ont stimulé et maintenu les principales initiatives programmatiques, y compris la formation des médecins, infirmières et personnel de l'unité de soins maternels et infantiles sur les pratiques d'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants, et ont contribué à fournir aux centres de recherche nutritionnelle des compléments alimentaires permettant de traiter la malnutrition et de sauver des vies.

Des communautés prennent l'initiative en matière de scolarisation des filles au Niger

Les ressources ordinaires ont été essentielles pour encourager la scolarisation des filles au Niger, en contribuant à l'achat de manuels et de fournitures scolaires pour près de 2 000 écoles dans tout le pays. Cette aide a également permis de gagner la confiance des communautés locales et a ouvert la voie à la création de coalitions municipales pour mettre en œuvre la stratégie nationale pour l'éducation des filles. Ici encore la prévisibilité et la flexibilité des ressources ordinaires ont été fondamentales, étant donné qu'il s'agit d'un sujet sensible au Niger ; l'UNICEF et ses partenaires ont donc dû procéder avec précaution, en effectuant divers modifications et ajustements pour tenir compte du contexte local.

Source : adapté à partir de : Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *Rapport sur les ressources ordinaires 2015*, UNICEF, Genève et New York, juin 2016.

VII. Conclusions

70. Cette évaluation a constaté un fort ciblage des ressources ordinaires en faveur des pays comptant le plus d'enfants démunis, ce qui contribue à réaliser l'impératif d'équité et répond aux objectifs de développement durable. L'UNICEF a systématiquement affecté plus de 60 % des ressources ordinaires aux pays les moins avancés, comme l'exige le Conseil d'administration. L'évaluation constate que la décision 1997/18 sur l'allocation d'au moins 60 % des ressources ordinaires pour les programmes de pays au pays les moins avancés et au moins 50 % aux pays d'Afrique subsaharienne est conforme à l'exigence des objectifs de développement durable de ne laisser aucun enfant de côté.

71. Comme mentionné ci-dessus, les critères relatifs à l'U5MR et à la population infantile restent très pertinents à l'ère des objectifs de développement durable. L'U5MR est un indicateur éprouvé du bien-être général des enfants et, de fait, de la société. Son intégration dans la formule permet à l'UNICEF d'axer expressément ses efforts sur ces enfants qui ont été laissés pour compte. Associée à l'U5MR, la taille de la population infantile permet à l'organisation d'orienter les ressources vers les pays qui comptent le plus d'enfants démunis.

72. Cette évaluation s'est penchée plus avant sur les préoccupations concernant l'utilisation du PNB par habitant et les indicateurs alternatifs possibles pour mesurer le niveau de développement. Le taux de pauvreté infantile multidimensionnelle est prometteur, mais des données manquent pour plus d'un tiers des pays où intervient l'UNICEF. Le document note également les forces du PNB par habitant, notamment sa simplicité et sa pertinence pour déterminer la capacité fiscale d'un pays, ainsi que la grande disponibilité des données.

73. L'évaluation s'est penchée sur l'importance de l'allocation minimum pour les activités normatives dans tous les pays, en particulier pour promouvoir le programme universel des objectifs de développement durable. La pratique du Conseil d'administration de réévaluer périodiquement le montant de l'allocation minimum en appui des activités normatives a permis à de nombreux pays de pérenniser leurs programmes.

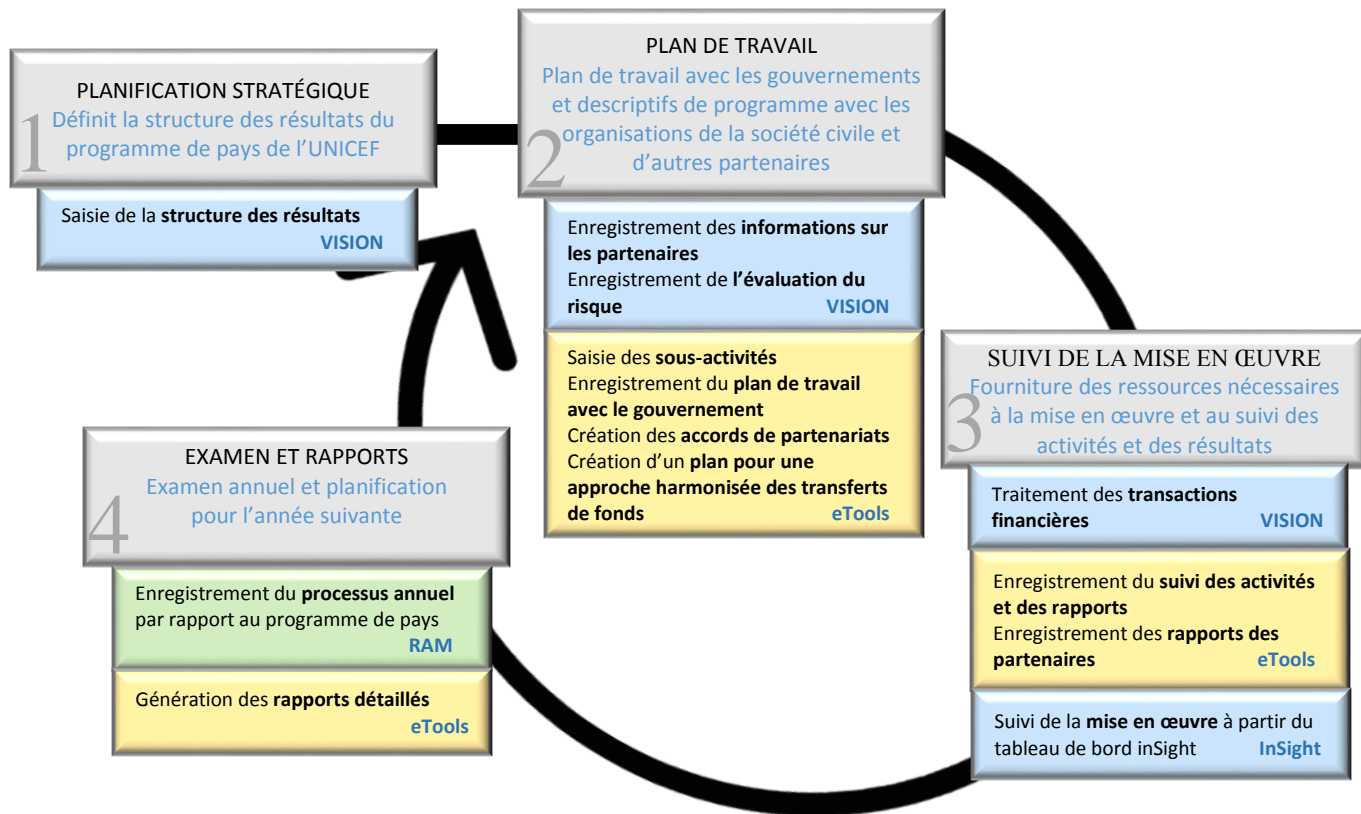
74. En outre, l'évaluation a identifié des lacunes dans l'allocation des ressources ordinaires aux programmes multipays. L'UNICEF prendra des mesures pour pallier ces manquements à compter de 2017, en vue de se conformer aux orientations du Conseil d'administration d'ici à 2021, date d'échéance du prochain plan stratégique.

75. L'UNICEF doit surveiller continuellement l'application de la formule, car des évolutions démographiques et socioéconomiques rapides continuent de se produire dans différentes régions du monde. L'UNICEF, les gouvernements et autres partenaires doivent accélérer leurs efforts pour produire des données ventilées plus régulières concernant les alternatives possibles au PNB dans tous les pays.

76. Les forces de la formule actuelle méritent d'être soulignées : ses variables offrent un aperçu du bien-être des enfants dans une société donnée tout en restant simples. De plus, ces variables se fondent sur des données régulièrement disponibles. Il est important de préserver ces forces dans le contexte de la poursuite des efforts de l'UNICEF et de ses partenaires en faveur de la réalisation des droits de l'enfant.

Annexe I

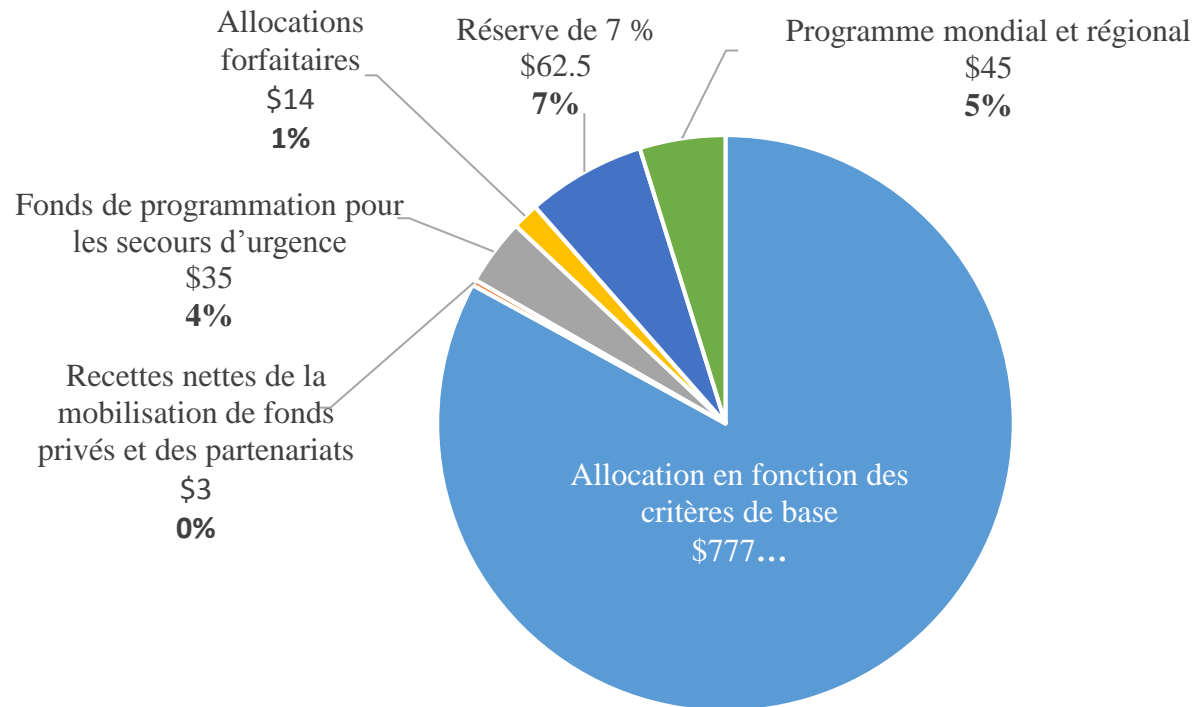
Liens et interactions entre les différents outils de planification et d'alignement des ressources



Annexe II

Répartition des ressources ordinaires disponibles pour les programmes, 2016

(en millions de dollars des États-Unis)



Annexe III

Détails de la formule de répartition des ressources ordinaires

1. Pour chaque pays, trois facteurs (le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans (U5MR), le produit national brut par habitant (PNB) et la population infantile) sont multipliés pour arriver à un score unique. Cette pondération entraîne une répartition progressive des ressources ordinaires en faveur des pays à faible revenu et des pays les moins avancés, par opposition à une simple moyenne. Le coefficient et la taille de la population infantile déterminent la part du total des ressources ordinaires disponibles pour les programmes affectée à un pays donné, sur la base des trois critères principaux. La formule qui sert à calculer l'allocation en ressources ordinaires d'un pays donné est la suivante :

$$\text{Allocation au pays } i = \frac{P_i * W_{pi} * W_{mi} * W_{qi}}{\sum_i (P_i * W_{pi} * W_{mi} * W_{qi})} * MTP * SHARE$$

P_i = population infantile du pays i

W_p = population infantile pondérée

W_m = U5MR pondéré

W_q = PNB pondéré

MTP = montant total estimé des ressources ordinaires disponibles pour l'année

SHARE = pourcentage du total des ressources ordinaires affectées aux programmes et allouées en fonction des critères principaux

\sum_i = total pour l'ensemble des pays
