NATIONS
UNIES

E

Conseil économique et social

Distr.
LIMITÉE

E/ICEF/1997/P/L.17
27 mars 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE
Conseil d'administration
Session annuelle de 1997
2-6 juin 1997
Point 8 de l'ordre du jour provisoire*

POUR SUITE A DONNER

ALLOCATION DES FONDS PRELEVES SUR LA MASSE COMMUNE DES RESSOURCES

RESUME

A sa troisième session ordinaire de 1996, le Conseil d'administration a prié le Directeur général de lui présenter une proposition développée concernant le système révisé de répartition des fonds prélevés sur la masse commune des ressources entre les programmes de pays appuyés par l'UNICEF (E/ICEF/1996/12/Rev.1, décision 1996/3). Le système révisé est soumis ci-après à l'examen et à l'approbation du Conseil d'administration.

* E/ICEF/1997/13.

TABLE DES MATIERES

		Paragraphes	Page
RESUME			3
	INTRODUCTION	1 - 9	6
I.	LE SYSTEME REVISE D'ALLOCATION DES RESSOURCES	10 - 29	8
II.	LIENS AVEC LES BUDGETS INTEGRES	30	11
III.	MISE EN OEUVRE	31 - 33	12

Annexes

I.	Système révisé d'allocation des fonds prélevés sur la masse commune des ressources conformément aux critères fondamentaux	13
II.	Allocation des fonds disponibles aux fins des programmes au titre de la masse commune des ressources	18
III.	Allocation du total des ressources disponibles aux fins des programmes au titre de la masse commune, par région et par groupes de pays	19
IV.	Allocation de la part des ressources disponibles aux fins des programmes au titre de la masse commune, correspondant aux pays, par région et par groupes de pays	20

Liste des figures

1.	Poids attribué à la population enfantine	14
2.	Poids attribué au TMM5	15
3.	Poids attribué au PNB par habitant	16

RESUME

Dans sa décision 1996/34 (E/ICEF/1996/12/Rev.1), par laquelle le Conseil d'administration a prié le Directeur général de lui présenter un système révisé d'allocation des fonds prélevés sur la masse commune des ressources, le Conseil a réaffirmé que tous les pays bénéficiaires ont droit à des fonds de ce type compte tenu des caractéristiques fondamentales des activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement. En outre, le Conseil a réaffirmé que le système révisé de répartition devrait : a) continuer d'être fondé sur les trois critères fondamentaux existants; b) refléter la nécessité d'accorder un rang de priorité plus élevé aux pays à faible revenu, en particulier aux pays les moins avancés (PMA); c) être suffisamment souple pour tenir compte de l'évolution des besoins des enfants dans les pays bénéficiaires et dans les pays se trouvant dans des situations spéciales; d) s'appliquer uniquement aux fonds prélevés sur la masse commune des ressources; et e) être transparent, simple et cohérent.

Compte tenu des indications données par le Conseil d'administration, des observations formulées au sujet de l'avant-projet de système révisé pendant les réunions intersessions qui ont eu lieu les 27 février et 24 mars 1997 ainsi que des préoccupations exprimées et suggestions faites pendant les consultations officieuses qui se sont tenues avec les membres du Conseil ainsi qu'avec les bureaux régionaux et un certain nombre de bureaux de pays, le secrétariat soumet le système révisé ci-après à l'examen et à l'approbation du Conseil.

Le système révisé est conforme à l'approche axée sur les droits des enfants et au descriptif de la mission de l'UNICEF, le principe prééminent étant que l'UNICEF doit se faire le défenseur de la protection des droits de tous les enfants, en orientant les fonds prélevés sur la masse commune des ressources vers les enfants les plus désavantagés et les plus démunis.

Le système révisé conserve les trois critères de base tout en affinant leur pondération de sorte qu'une plus grande priorité soit accordée aux pays ayant un faible produit national brut (PNB) par habitant et un taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans (TMM5) élevé. Il est suivi une démarche en plusieurs étapes afin de tenir compte de la complexité et de la diversité de la situation des enfants dans chaque pays. Ainsi, 93 % des fonds prélevés sur la masse commune des ressources disponibles aux fins de la programmation sont alloués directement au niveau des pays, et 7 % sont mis de côté pour pouvoir faire face avec souplesse à l'évolution des besoins et à d'autres circonstances spéciales. Les cinq principales étapes du système révisé d'allocation des fonds sont les suivantes.

Premièrement, chaque pays où l'UNICEF a un bureau ou réalise un programme recevra, aux fins de la programmation des activités de base, une allocation minimum de 625 000 dollars.

Deuxièmement, en sus de cette allocation minimum, chaque pays où l'UNICEF a un bureau ou réalise un programme recevra une proportion des fonds prélevés sur la masse commune des ressources qui sont disponibles à des fins de programmation sur la base des trois critères existants, de la formule actuelle et du système de pondération révisé.

Troisièmement, l'on continuera d'allouer aux programmes multinationaux des montants forfaitaires combinés afin de garantir la viabilité des interventions. Des montants fixes seront également alloués à des programmes spéciaux approuvés par le Conseil d'administration.

Quatrièmement, l'allocation de certains des fonds prélevés sur la masse commune des ressources continuera de se faire sur la base d'autres critères, notamment le revenu net produit dans les pays en développement par la vente de cartes de voeux et d'autres produits, dont la majeure partie est allouée au pays d'origine de manière à couvrir au moyen de ressources additionnelles les programmes approuvés par le Conseil pour lesquels un financement n'est pas assuré. Le solde non remboursé en fin d'année du Fonds pour les programmes d'urgence (FPU) sera alloué aux différents pays sur une base ad hoc.

Enfin, 7 % des fonds prélevés sur la masse commune seront mis de côté pour pouvoir faire face avec souplesse à la grande diversité des problèmes auxquels les pays sont confrontés, à l'évolution des besoins et aux circonstances spéciales, y compris dans les pays couverts par des programmes multinationaux. Ces fonds seront dépensés conformément aux objectifs ci-après : a) encourager l'excellente dans l'exécution des activités; b) exploiter les nouvelles possibilités de secourir les enfants; c) atténuer l'impact sur les montants alloués à un pays d'une insuffisance du montant estimatif total de la masse commune des ressources; d) d'unir les disparités entre la masse commune des ressources et le financement au moyen de fonds supplémentaires pour les programmes de pays approuvés par le Conseil; et e) éviter toute fluctuation soudaine et majeure du montant des fonds prélevés sur la masse commune qui sont alloués aux différents pays par suite de l'introduction du système révisé.

Le Directeur général rendra compte de l'utilisation des fonds mis de côté en vue de ménager la souplesse nécessaire dans les activités du Fonds dans son rapport annuel au Conseil d'administration.

Le système révisé continuera de concilier le principe d'universalité et celui d'allocation fondée sur les besoins. Si le montant total des ressources disponibles aux fins des programmes au titre de la masse commune des ressources diminue, l'allocation minimum sera révisée à la baisse proportionnellement à la diminution des ressources disponibles aux fins des programmes. Si ces ressources augmentent ou demeurent inchangées, l'allocation minimum sera maintenue à 625 000 dollars. Cela signifie que tout surcroît de ressources disponibles au titre de la masse commune sera distribué essentiellement sur la base des trois critères existants, ce qui permettra d'accorder une priorité plus élevée aux pays à faible revenu et aux pays les moins avancés, conformément à la décision 1996/34 du Conseil d'administration.

Le système révisé correspond de plus près au descriptif de la mission de l'UNICEF, comme en témoigne la proportion accrue des ressources prélevées sur la masse commune qui seront allouées aux PMA et aux pays à faible revenu, aux pays où le TMM5 est très élevé et aux pays d'Afrique sub-saharienne. Toutefois, la part des ressources prélevées sur la masse commune qui sera effectivement allouée aux différents pays, régions et groupes de pays dépendra du montant des ressources qui seront effectivement disponibles aux fins de la programmation ainsi que de la valeur des trois indicateurs.

Les modifications apportées à la proposition initiale de septembre 1996 sont notamment les suivantes : a) une allocation minimum accrue; b) une augmentation de la part des fonds prélevés sur la masse commune mis en réserve pour ménager une souplesse suffisante dans les activités; et c) une pondération plus précise des critères de base et un niveau minimum ajustable afin d'accorder la priorité aux pays à faible revenu et aux PMA.

Comme, aux termes de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'UNICEF doit utiliser ses compétences et son autorité morale pour protéger les droits de tous les enfants, le Fonds continuera de faire le défenseur des droits des enfants; d'assurer des analyses et de fournir des avis de haute qualité en matière de politiques générales; et de suivre, d'évaluer et de diffuser les enseignements tirés de l'expérience dans les pays qui ont atteint le seuil combiné de PNB et de TMM5 au-delà duquel ils ne pourront généralement plus bénéficier pour l'exécution de programmes d'allocations au titre de la masse commune des ressources.

Le système révisé d'allocation sera introduit progressivement à partir de 1999. L'on s'efforcera d'éviter que le système révisé ne suscite des changements soudains, et les variations des montants alloués aux pays au titre de la masse commune des ressources seront limités à 10 % au maximum par rapport au niveau de l'année précédente. La majorité écrasante de PMA recevront des allocations plus élevés et aucun PMA ne recevra d'allocation inférieure au montant auquel il aurait normalement eu droit conformément au système actuel.

Le secrétariat continuera de s'employer à mobiliser auprès de différentes sources des fonds supplémentaires pour la masse commune des ressources.

INTRODUCTION

1. Dans sa décision 1996/26 (E/ICEF/1996/12/Rev.1), le Conseil d'administration a souligné la nécessité d'engager un débat sur l'allocation des fonds prélevés sur la masse commune des ressources afin de mieux comprendre comment fonctionne le système actuel et de déterminer s'il correspond d'assez près au descriptif de la mission de l'UNICEF et à l'approche de la programmation axée sur les droits des enfants.

2. Les critères de base que le Conseil d'administration a fixés pour l'allocation des ressources prélevées sur la masse commune ont évolué avec le temps. Les effectifs de la population enfantine ont toujours été l'un des éléments déterminants de l'allocation des ressources de l'UNICEF, tout comme les allocations des autres institutions sont fondées sur les effectifs de la population totale. Le produit national brut (PNB) par habitant a été officiellement adopté comme critère en 1970 afin d'accorder la priorité aux pays à faible revenu. En 1983, il a été ajouté un troisième critère, celui de la mortalité infantile, laquelle a été mesurée dans un premier temps par le taux de mortalité infantile et ultérieurement par le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans (TMM5).

3. Ce dernier indicateur a été adopté comme évaluation sommaire du bien-être des enfants, du point de vue non seulement du risque relatif de mortalité mais du niveau de développement social en général atteint par le pays, étant donné qu'il existe une corrélation étroite entre cet indicateur et d'autres importants indicateurs sociaux comme l'espérance de vie à la naissance, le taux d'alphabétisation des femmes et le taux de fréquentation de l'école primaire. La combinaison du PNB par habitant et du TMM5 constitue une base solide pour l'évaluation du bien-être social et économique moyen des enfants au moyen d'indicateurs quantifiables et comparables au plan international et fondé sur des statistiques relativement robustes. Les trois critères de base ont donné de bons résultats au cours des dix dernières années.

4. Au fil des ans, il a été apporté au système d'allocation des ressources prélevées sur la masse commune des ajustements ponctuels qui ont faussé l'application des principes sous-jacents. Les niveaux des ressources pouvant être programmées dans les différents pays au titre de la masse commune des ressources ont rarement été réduits, même lorsque les indicateurs socio-économiques d'un pays s'étaient améliorés par rapport à ceux d'autres pays. Les augmentations accordées à titre exceptionnel pendant les situations d'urgence n'ont pas été systématiquement ajustées par la suite. De ce fait, des différences de plus en plus importantes sont apparues entre le montant des ressources calculé sur la base des trois critères et celui des allocations approuvées par le Conseil.

5. Comme suite à la décision 1996/26 adoptée par le Conseil d'administration à sa session annuelle de 1996, le secrétariat a entrepris de revoir le système actuel d'allocation des ressources prélevées sur la masse commune et d'analyser l'expérience acquise à cet égard par les autres institutions des Nations Unies se trouvant dans une situation semblable, à la suite de quoi il a présenté un document de travail (E/ICEF/1996/CRP.30) au Conseil à sa troisième session ordinaire de 1996. Ce document de travail expliquait en détail l'évolution du

système actuel d'allocation, ses points forts et ses points faibles et esquissait une proposition spécifique de révision du système.

6. Les recommandations formulées dans le document de travail tendaient à : a) conserver les trois critères de base existants, à savoir les effectifs de la population enfantine, le TMM5 et le PNB par habitant; b) conserver la formule existante d'allocation; c) modifier la pondération des critères de sorte que le système d'allocation des ressources prélevées sur la masse commune privilégient davantage les pays ayant un TMM5 élevé et un faible PNB par habitant; et à d) introduire une approche en deux temps selon laquelle 36 % des ressources seraient allouées directement aux pays et 4 % seraient mis de côté pour ménager la souplesse nécessaire pour mieux tenir compte de l'hétérogénéité et de la diversité de la situation des pays, encourager l'excellence dans l'exécution des activités, exploiter les possibilités nouvelles qui pourraient s'offrir et, le cas échéant, réduire les déséquilibres entre le financement au moyen de la masse commune des ressources et à l'aide de fonds supplémentaires des programmes de pays approuvés par le Conseil. Il était également proposé dans ce document que l'on cesse progressivement d'allouer prélevées sur la masse commune aux pays ayant atteint un seuil combiné spécifié en ce qui concerne le TMM5 et le PNB par habitant.

7. Le changements susmentionnés se sont traduits par une augmentation de la part des ressources prélevées sur la masse commune allouées aux pays à faible revenu et aux pays les moins avancés, conformément au descriptif de la mission de l'UNICEF, qui stipule que "dans toutes ses initiatives, la priorité est donnée aux enfants les plus désavantagés et aux pays les plus démunis". En outre, ces modifications ont éliminé les distorsions qui avaient peu à peu marqué le système d'allocation.

8. Après avoir discuté du fond de cette proposition à sa troisième session ordinaire de 1996, le Conseil d'administration a prié le Directeur général de lui présenter un système révisé compte tenu des indications figurant dans la décision 1996/34. Dans cette décision, le Conseil a réaffirmé que tous les pays bénéficiaires avaient droit à des fonds prélevés sur la masse commune des ressources compte tenu des caractéristiques fondamentales des activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement, et a indiqué que le système révisé devrait : a) continuer d'être fondé sur les trois critères fondamentaux existants; b) accorder un rang de priorité plus élevé aux pays à faible revenu, et en particulier aux pays les moins avancés; c) être suffisamment souple pour tenir compte de l'évolution des besoins des enfants dans les pays bénéficiaires et dans les pays se trouvant dans des situations spéciales; d) s'appliquer uniquement aux fonds prélevés sur la masse commune des ressources; et e) être transparent, simple et cohérent.

9. Compte tenu des indications données par le Conseil d'administration, des vues exprimées par les membres du Conseil au cours des réunions intersessions qui ont eu lieu les 27 février et 24 mars 1997 ainsi que des préoccupations exprimées et des suggestions faites lors des consultations officieuses qui ont eu lieu avec les membres du Conseil et avec les bureaux régionaux et des bureaux de pays sélectionnés de l'UNICEF depuis septembre 1996, le secrétariat soumet ci-après à l'examen et à l'approbation du Conseil un système révisé d'allocation des ressources.

I. LE SYSTEME REVISE D'ALLOCATION DES RESSOURCES

10. Le système révisé d'allocation des ressources prélevées sur la masse commune tend à être aussi proche que possible du descriptif de la mission de l'UNICEF ainsi que de l'approche de la programmation axée sur les droits des enfants. Le système révisé réaffirme le rôle de défenseur des droits de l'enfant que l'UNICEF doit jouer dans le monde tout en orientant ses ressources vers les enfants les plus désavantagés et vers les pays les plus démunis. Vu le rôle central que jouent les programmes de pays, le système révisé alloue directement aux pays 93 % des ressources disponibles au titre de la masse commune pour la réalisation d'activités spécifiques tendant à protéger les droits des enfants et à satisfaire les besoins essentiels des enfants les plus désavantagés.

11. Le système révisé conserve les trois critères fondamentaux que sont les effectifs de la population enfantine, le PNB par habitant et le TMM5. Conformément aux dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'âge maximum, pour la définition de la population enfantine, a été ajusté à la hausse et porté de 16 à 18 ans.

12. D'autres perfectionnements ont été apportés à la pondération des critères de sorte qu'une priorité accrue soit accordée, conformément à la décision 1996/34, aux pays ayant un faible PNB par habitant et un TMM5 élevé. L'on trouvera à l'annexe I un résumé des aspects techniques du nouveau système de pondération des trois critères.

13. Si les trois critères fondamentaux reflètent assez fidèlement la situation relative des différents pays, force est d'admettre qu'ils ne peuvent pas refléter intégralement la grande diversité qui caractérise la situation des enfants dans les divers pays. En conséquence, une partie des ressources disponibles à des fins de programmation au titre de la masse commune est mise de côté pour ménager la souplesse suffisante, sans pour autant porter atteinte à la transparence, à la simplicité et à la cohérence du système d'allocation.

14. Le système révisé d'allocation aux programmes des ressources prélevées sur la masse commune est fondé sur une démarche comportant les cinq étapes ci-après.

15. Premièrement, chaque pays où l'UNICEF a un bureau ou exécute un programme reçoit une allocation minimum pour la programmation des activités de base. Le système actuel, qui comporte quatre niveaux différents d'allocation minimum, est remplacé par une allocation minimum standard de 625 000 dollars, ce qui garantira sa simplicité, sa transparence et sa cohérence. Ce montant minimum est à la fois raisonnable (vu le niveau de la masse commune des ressources) et viable (pour ce qui est de garantir l'efficacité des activités entreprises dans le cadre des programmes). Il importe de souligner que l'allocation minimum est destinée à l'exécution des programmes et n'englobe pas le budget des services d'appui du bureau de pays de l'UNICEF.

16. Le système révisé garantit que les fluctuations du montant total des ressources disponibles à des fins de programmation au titre de la masse commune ne fausseront pas l'équilibre relatif entre le principe d'universalité et celui d'allocations fondées sur les besoins. Si le montant des ressources disponibles à des fins de programmation diminue, l'allocation minimum de 625 000 dollars

sera automatiquement révisée à la baisse, proportionnellement à la diminution de la masse commune des ressources. En revanche, si celle-ci demeure constante ou augmente, l'allocation minimum restera de 625 000 dollars. De ce fait, le système révisé accordera une priorité accrue aux pays à faible revenu et aux PMA dans tous les cas, même lorsque le montant total des ressources disponibles à des fins de programmation au titre de la masse commune diminue. Les autres ressources prélevées sur la masse commune seront allouées essentiellement sur la base des trois critères fondamentaux, qui privilégieront les pays à faible revenu et les PMA, conformément à la décision 1996/34.

17. Deuxièmement, en sus de l'allocation minimum, chaque pays où l'UNICEF a un bureau ou réalise un programme se verra alloué une part des ressources disponibles à des fins de programmation sur la base des trois critères existants, de la formule actuelle et du nouveau système de pondération, selon les dernières données disponibles concernant la population enfantine, le PNB par habitant et le TMM5. Il n'est pas appliqué de formule nouvelle ni de critère nouveau (voir l'annexe I).

18. Troisièmement, afin d'assurer la viabilité et l'efficacité des interventions, des montants forfaitaires combinés continueront d'être alloués aux programmes multinationaux réalisés dans certains petits pays et pays peu peuplés et dans certains pays en transition. Les trois programmes multinationaux réalisés dans la région du Pacifique, des Caraïbes et en Europe centrale et orientale, dans la Communauté d'Etats indépendants et dans les Etats baltes seront poursuivis. Une allocation fixe est également prévue pour les programmes spéciaux approuvés par le Conseil d'administration.

19. Quatrièmement, d'autres critères seront appliqués pour la répartition entre les programmes de certains types de ressources prélevées sur la masse commune. Ces critères seront notamment le montant net des recettes générées dans les pays en développement par la vente de cartes de voeux et d'autres produits, dont la majeure partie est allouée au pays d'origine pour couvrir à l'aide de fonds supplémentaires le coût de programmes approuvés par le Conseil pour lesquels une financement n'est pas assuré. Le solde non remboursé en fin d'année du Fonds pour les programmes d'urgence sera alloué aux différents pays sur une base ponctuelle en fonction des situations d'urgence qui pourront surgir et des fonds supplémentaires qui pourront être mobilisés. Ces types d'allocations ne peuvent pas être déterminées à l'avance.

20. Enfin, 7 % des ressources disponibles à des fins de programmation au titre de la masse commune seront mises en réserve pour ménager dans les activités la souplesse nécessaire pour tenir compte de la grande diversité des situations et de l'évolution des besoins et des circonstances spéciales. Ces fonds seront dépensés conformément aux objectifs suivants : a) encourager l'excellence dans la réalisation des activités; b) exploiter les possibilités qui se présenteront de secourir les enfants; c) atténuer l'impact sur les montants alloués aux pays d'une insuffisance du montant estimatif total des ressources disponibles au titre de la masse commune; d) réduire les disparités entre le financement au titre de la masse commune et à l'aide de fonds supplémentaires des programmes de pays approuvés par le Conseil; et e) éviter que l'application du système révisé entraîne des changements soudains et majeurs du montant des ressources allouées aux différents pays par prélèvement sur la masse commune.

21. Le système révisé est essentiellement fondé sur les besoins relatifs, mais cette réserve encouragera les pays à assurer un progrès social et soutenu et à améliorer le bien-être des enfants. Les critères existants que sont le TMM5 et le PNB par habitant seront appliqués à cet égard.

22. Le Directeur général rendra compte dans son rapport annuel au Conseil d'administration de l'utilisation des fonds mis en réserve pour assurer une application souple du système.

23. Les modifications qui ont été apportées à la proposition de septembre 1996 sont notamment : a) une augmentation de la part des fonds prélevés sur la masse commune mis de côté pour les allocations minimums; b) une augmentation de la proportion des ressources mises de côté pour garantir la souplesse du système; et c) une pondération plus précise des critères et une allocation minimum ajustable afin d'accorder la priorité aux pays à faible revenu et aux PMA.

24. A supposer que le niveau actuel des ressources disponibles à des fins de programmation par prélèvement sur la masse commune reste inchangé, le système révisé aboutira à la répartition suivante. Les allocations minimums absorberont 23 % du total; 64 % seront répartis selon les critères fondamentaux; les allocations fixes aux programmes multinationaux et aux programmes spéciaux représenteront 3 % du total; les recettes générées par la vente de cartes de voeux et d'autres produits dans les pays en développement devraient être de l'ordre de 2,2 %, et le Fonds pour les programmes d'urgence représentera quelque 0,8 % du total. En outre, 7 % des ressources disponibles à des fins de programmation seront mis de côté pour ménager une souplesse suffisante. Cette répartition indicative est illustrée à l'annexe II.

25. Le système révisé correspond de plus près au descriptif de la mission de l'UNICEF, comme en témoigne l'augmentation de la part des ressources totales disponibles à des fins de programmation allouées aux pays à faible revenu et aux PMA. Si le niveau actuel des ressources disponibles à des fins de programmation par prélèvement sur la masse commune de ressources reste inchangé, la part allouée aux PMA, qui devrait être 43,6 % sur la base des niveaux de planification de 1997, passera à 47 % selon le système révisé. Pour les pays d'Afrique sub-saharienne, cette part passera de 35,6 % à 41,2 %. Les pays où le TMM5 est très élevé verront leur part portée de 32,5 % à 38,2 % (voir l'annexe III). Enfin, la part allouée aux programmes multinationaux passera de 1,7 % à 2,1 %. Il ne faut cependant pas perdre de vue que ces chiffres ont seulement un caractère indicatif car ils changeront sous l'effet des fluctuations du niveau de la masse commune des ressources et des variations de la valeur des trois indicateurs.

26. Les parts relatives des 93 % de ressources allouées directement aux pays par prélèvement sur la masse commune qui iront aux pays d'Afrique, aux PMA et aux pays à faible revenu seront encore plus élevées (Afrique : 44,3 %; PMA : 50,7 %; pays à faible revenu : 80,2 %). La part des pays ayant un TMM5 très élevé - 41,2 % - sera elle aussi plus forte (voir l'annexe IV).

27. Si la priorité, dans l'allocation des ressources allouées aux programmes par prélèvement sur la masse commune est accordée aux pays à faible revenu et à ceux qui ont des taux élevés de mortalité infantile, l'UNICEF a maintenu une présence dans les pays en développement à revenu plus élevé. Cette présence lui

a permis de mobiliser la société civile en faveur de l'enfance et, de plus en plus, de faire en sorte qu'aussi bien les ressources nationales que celles des donateurs produisent un effet de levier en faveur des femmes et des enfants. Dans d'autres cas, le bureau de pays de l'UNICEF a été remplacé par un comité national pour l'UNICEF, d'un commun accord entre le gouvernement et ce dernier, comme cela s'est fait tout récemment encore en République de Corée.

28. La cessation progressive de l'allocation de ressources prélevées sur la masse commune aux pays ayant à la fois un PNB par habitant élevé et un faible TMM5, ainsi que l'évolution de la présence de l'UNICEF dans ces pays, seront examinées dans tous les cas où un nouveau programme de pays ou un examen à mi-parcours sera présenté au Conseil d'administration. Le seuil combiné au-delà duquel un pays cessera peu à peu de se voir allouer des ressources prélevées sur la masse commune est un PNB par habitant de 2 895 dollars (seuil utilisé par la Banque mondiale pour la définition des pays se trouvant dans la tranche supérieure des revenus moyens) et un TMM5 inférieur à 30 pour 1 000 naissances vivantes.

29. Comme, aux termes de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'UNICEF doit utiliser ses compétences et son autorité morale pour protéger les droits de tous les enfants, le Fonds continuera de se faire le défenseur des droits des enfants; d'assurer des analyses et de fournir des avis de haute qualité en matière de politiques générales; et de suivre, d'évaluer et de diffuser les enseignements tirés de l'expérience dans les pays qui ont atteint les seuils susmentionnés.

II. LIENS AVEC LES BUDGETS INTEGRES

30. Le système révisé d'allocation s'applique à la partie des ressources qui sont disponibles aux fins de la programmation au titre de la masse commune. Les critères d'allocation ne s'appliquent pas aux budgets des services d'appui. A mesure que la budgétisation intégrée progresse à l'UNICEF, il apparaît un lien étroit entre le budget d'appui aux programmes et le budget de financement des programmes eux-mêmes, par le biais des recommandations relatives aux programmes de pays et des programmes de gestion des programmes de pays. L'utilisation à des fins de programmation des ressources prélevées sur la masse commune est planifiée dans la recommandation relative à chaque programme de pays qui est soumise à l'approbation du Conseil, habituellement pour une période de cinq ans. Les directives applicables à la préparation des plans de gestion des programmes de pays mettent l'accent sur la nécessité d'intégrer les ressources destinées à l'appui aux programmes au processus de planification des programmes de pays. Ce dernier fait partie intégrante du processus de programmation par pays et sera étudié par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) avant de faire l'objet d'un examen final et d'être approuvé par le Conseil d'administration dans le cadre du processus d'élaboration d'un budget biennal intégré des services d'appui. L'on trouvera de plus amples détails sur ce processus dans le rapport sur la budgétisation intégrée à l'UNICEF (E/ICEF/1997/AB/L.4) que le Conseil d'administration a approuvé à sa première session ordinaire de 1997.

III. MISE EN OEUVRE

31. La mise en oeuvre du système révisé se traduira par une modification du montant des ressources mises à la disposition de la plupart des pays par prélèvement sur la masse commune. Une mise en oeuvre intégrale et immédiate du système révisé - lequel est conforme aux priorités établies par le Conseil d'administration, au descriptif de la mission de l'UNICEF et à la décision 1996/34 - pourrait dans certains cas perturber la réalisation du programme de pays en cours.

32. Pour éviter ces perturbations, les modifications envisagées seront introduites progressivement à partir de 1999. Les modifications résultant du système révisé seront mises en oeuvre progressivement afin de limiter à 10 % par an, par rapport à l'année précédente, toute augmentation ou diminution du montant alloué à chaque pays au titre de la masse commune des ressources. La majorité écrasante des PMA recevront des allocations plus élevées, et aucun d'entre eux ne recevra un montant inférieur à celui auquel il aurait normalement eu droit selon le système actuel. Il va de soi que le montant des ressources allouées pour la réalisation des programmes de pays par prélèvement sur la masse commune continuera d'être affecté par les modifications qu'entraîneront sans doute les augmentations ou diminutions du montant global de la masse commune par rapport aux projections envisagées dans le plan à moyen terme (E/ICEF/1996/AB/L.10).

33. Le secrétariat continuera de s'employer à mobiliser auprès de différentes sources des fonds supplémentaires pour la masse commune des ressources.

Annexe I

SYSTEME REVISE D'ALLOCATION DES FONDS PRELEVES SUR LA MASSE COMMUNE DES RESSOURCES CONFORMEMENT AUX CRITERES FONDAMENTAUX

1. La présente annexe décrit comment la part des fonds prélevés sur la masse commune disponible à des fins de programmation sera répartie entre les 115 pays où l'UNICEF a un bureau ou réalise un programme, sur la base des trois critères fondamentaux existants (population enfantine, TMM5 et PNB moyen par habitant). Chacune de ces variables est exprimée par un coefficient de pondération compris entre 0 et 1, comme indiqué ci-dessous. Les données utilisées pour calculer ces trois indicateurs proviennent de la Division de la population du Secrétariat de l'ONU (population enfantine), de la Banque mondiale (PNB par habitant) et des statistiques que tient l'UNICEF (TMM5) en consultation avec la Division de la population.

Coefficient de pondération accordé à la population enfantine

2. Le système d'allocation actuel classe les pays en trois groupes selon les effectifs de leur population enfantine. Le premier groupe comprend les pays ayant une population égale ou inférieure à 10 millions d'enfants, pour lesquels le coefficient de pondération est égal à l'unité. Pour le second groupe, qui est celui des pays ayant une population de plus de 10 millions d'enfants, le coefficient de pondération est réduit de 0,01 par million d'enfants au-delà du seuil de 10 millions. Etant donné que le coefficient de pondération devient négatif pour les pays qui ont plus de 110 millions d'enfants, un coefficient fixe est accordé aux pays du troisième groupe, qui sont seulement au nombre de deux, la Chine et l'Inde, pour lesquels le coefficient de pondération est 0,25 et 0,33 respectivement.

3. Ce système entraîne des disparités pour les pays ayant une population comprise entre 50 millions et 110 millions d'enfants car leur coefficient de pondération diminue proportionnellement plus vite que leur population enfantine n'augmente. Cela signifie que leur population enfantine pondérée (c'est-à-dire la population enfantine multipliée par le coefficient de pondération) diminue. Cela est anormal étant donné que la pondération accordée à la population a précisément pour but d'accroître, et non de réduire, le poids accordé à la population enfantine.

4. Le système révisé corrige cette anomalie. Les pays sont classés en trois groupes. Les pays ayant une population égale ou inférieure à 10 millions d'enfants continuent de recevoir une pondération égale à l'unité. Les pays ayant une population de plus de 150 millions d'enfants se voient attribuer une pondération égale à 0,30. Lorsque la population enfantine est comprise entre 10 millions et 250 millions d'enfants, les pays se voient attribuer un coefficient dégressif compris entre 1 et 0,30, selon une courbe régulière fondée sur une fonction logarithmique. Le plancher de 0,30 a été fixé à un niveau aussi proche que possible des coefficients actuellement accordés aux populations enfantines de la Chine (0,25) et de l'Inde (0,33). Comme les effectifs de la population enfantine sont virtuellement identiques dans ces deux pays, il n'y a pas lieu de leur accorder des coefficients différents. La figure 1 illustre les pondérations actuelles et révisées accordées à la population enfantine.

Formule actuelle	Formule révisée
W_p =1-[(population enfantine$_i$-10)x0,01]	W_p =(3-logarithme de la population enfantine$_i$)/2
W_p =1 si la population enfantine$_i$<10 millions	W_p =1 si la population enfantine$_i$<10 millions
W_p pour la Chine = 0,25 W_p =0,30 si la population enfantine$_i$>250 millions	
W_p pour l'Inde = 0,33	

Pondération accordée à la mortalité

5. La pondération accordée à la mortalité est égale à l'unité pour le pays ayant le TMM5 le plus élevé (320 pour 1 000 naissances vivantes en 1994). A mesure que le TMM5 diminue, le coefficient de pondération est réduit progressivement, sur une base linéaire et est nul pour le pays ayant le TMM5 le plus faible (5 pour 1 000 naissances vivantes en 1994). Cette pondération simplifiée se traduit par un système d'allocation plus nuancé pour les pays où le TMM5 est inférieur à 140 pour 1 000 naissances vivantes (la majorité des enfants vivent dans des pays où le TMM5 est inférieur à ce chiffre). La figure 2 illustre les coefficients affectés au TMM5 selon la formule actuelle et la formule révisée.

Formule actuelle	Formule révisée
$W_m = 0,25^{[(320-TMM5i)/(320-10)]}$	$W_m = (TMM5_i-5)/(320-5)$

Pondération accordée au revenu

6. Le coefficient attribué au PNB par habitant dépasse actuellement l'unité pour les pays à faible revenu. Le nouveau système de pondération élimine cette contradiction. Le nouveau coefficient commence à l'unité pour le pays le plus pauvre (PNB par habitant égal à 80 dollars) mais diminue plus rapidement que celui accordé au TMM5 étant donné que la majorité des enfants vivent dans des pays où le revenu moyen par habitant est inférieur à 725 dollars, c'est-à-dire au seuil utilisé par la Banque mondiale pour définir les pays à faible revenu (aux prix de 1994). Il est appliqué une fonction logarithmique de sorte que les pays ayant un PNB par habitant égal à 2 895 dollars - seuil appliqué par la Banque mondiale pour définir les pays appartenant à la tranche supérieure des revenus moyens (aux prix de 1994) - se voient attribuer un coefficient égal à 0,10. La figure 3 illustre les coefficients attribués au PNB par habitant selon la formule actuelle et la formule révisée.

Formule actuelle

$$W_g = 0,25^{(PNBi-750)/(2\,500-750)}$$

Formule révisée

$$W_g = 0,10^{(PNBi-80)/(2\,895-80)}$$

Formule d'allocation

7. Les trois coefficients attribués à chaque pays sont multipliés pour obtenir un coefficient unique, ce qui aboutit à une répartition des fonds prélevés sur la masse commune plus favorable aux pays à faible revenu et aux PMA que celle à laquelle aboutirait un coefficient moyen. Le coefficient combiné et les effectifs de la population enfantine déterminent la part du total des ressources disponibles pour les programmes au titre de la masse commune des ressources qui sera allouée aux pays sur la base des trois critères fondamentaux.

8. La formule de répartition des ressources prélevées sur la masse commune entre les pays demeure inchangée et il n'est pas utilisé de formule nouvelle. Les principaux changements sont la procédure en plusieurs étapes qui est suivie et les perfectionnements apportés au système de pondération pour rendre le système d'allocation plus conforme au mandat et au descriptif de la mission de l'UNICEF.

9. La formule appliquée pour déterminer le montant total des ressources allouées à un pays par prélèvement sur la masse commune est la suivante :

Montant alloué au pays i =

P_i = population enfantine du pays i
W_p = poids attribué au chiffre de la population enfantine
W_m = poids attribué au TMM5
W_g = poids attribué au PNB par habitant (GNP)
PART = part du total des ressources disponibles pour les programmes par prélèvement sur la masse commune allouée sur la base des critères fondamentaux
somme pour tous les pays

10. Le chiffre annuel résultant de ces calculs est réparti entre les bureaux de pays sous forme d'un "chiffre indicatif de planification au titre de la masse commune des ressources". Lorsque les programmes de pays sont soumis à l'approbation du Conseil d'administration, ces chiffres donnent une indication des fonds qui peuvent être alloués aux programmes au titre de la masse commune des ressources. Cependant, pendant toute la durée d'un programme de pays, le budget des fonds prélevés sur la masse commune approuvé par le Conseil est ajusté en fonction des derniers chiffres indicatifs de planification calculés sur la base des ressources effectivement disponibles pour l'année considérée au titre de la masse commune.

Différences entre le système actuel et le système révisé

11. Les changements apportés au système révisé d'allocation des fonds prélevés sur la masse commune sur la base des critères fondamentaux ont tendu à nuancer davantage les coefficients de pondération attribués à chacun d'eux. Ainsi :

a) Le poids attribué au facteur population élimine le biais qui défavorisait les pays ayant entre 50 millions et 110 millions d'enfants. Désormais, un coefficient minimum unique est attribué aux pays les plus peuplés et l'utilisation de coefficients spéciaux pour la Chine et l'Inde n'est plus nécessaire;

b) Le poids attribué au TMM5 est simplifié, mais il reflète mieux les variations à l'extrémité inférieure du barème;

c) Les pondérations supérieures à l'unité attribuées au PNB par habitant ont été éliminées sans affecter leur progressivité dans le cas des pays à faible revenu;

d) Le nouveau système de pondération accorde une importance accrue à la mortalité infantile, et le poids attribué au revenu par habitant joue désormais un rôle moins déterminant;

e) La répartition des fonds prélevés sur la masse commune des ressources est liée au niveau des ressources effectivement disponibles. Si la masse commune dépasse le niveau actuel, l'excédent sera alloué sur la base des trois critères fondamentaux, qui favoriseront les pays à faible revenu et les PMA.

Annexe II

Allocation des fonds disponibles aux fins des programmes au titre de la masse commune des ressources

* A supposer que le montant total des fonds disponibles aux fins des programmes au titre de la masse commune des ressources demeure inchangé par rapport au niveau actuel de 314 millions de dollars.

** Allocations fixes pour les programmes multinationaux et les programmes spéciaux.

Annexe III

ALLOCATION DU TOTAL DES RESSOURCES DISPONIBLES AUX FINS DES PROGRAMMES AU TITRE DE LA MASSE COMMUNE, PAR REGION ET PAR GROUPES DE PAYS*

	Chiffres indicatifs de planification pour la masse commune des ressources de 1997 (pourcentage)	Système modifié (pourcentage)
Par région a/		
Afrique	35,6	41,2
Asie	38,3	31,9
ECO/CEI** et Etats baltes	5,4	4,7
Amériques	9,0	8,3
Moyen-Orient et Afrique du Nord	7,1	6,8
Réserve de flexibilité	4,6	7,0
Total	100,0	100,0
Par groupes de pays b/		
Pays les moins avancés c/	43,6	47,0
Pays à faible revenu d/	74,4	74,4
Pays ayant un TMM5 très élevé e/	32,5	38,2

* Les parts sont indicatives car elles supposent que les valeurs des critères fondamentaux et le montant des ressources disponibles aux fins des programmes au titre de la masse commune demeureront inchangés. Les fluctuations de la masse commune des ressources et/ou des valeurs des trois critères fondamentaux affecteront la répartition par pays, par région et par groupes de pays.

** Europe centrale et orientale et Communauté d'Etats indépendants.

Notes :

a/ Les allocations par région comprennent le montant estimatif net du produit de l'Opération cartes de voeux et des opérations connexes dans les pays en développement, ainsi que leur part du FPU.

b/ Les allocations par groupes de pays ne comprennent pas les recettes nettes provenant de l'OCV ni les ressources du FPU car elles ne peuvent pas être directement imputées à un pays spécifique jusqu'à ce que les recettes nettes de l'OCV soient réalisées ou à ce que les soldes non remboursés soient disponibles en fin d'année dans le cadre du FPU. (Comme les groupes de pays se chevauchent, le total n'est pas égal à 100 %.)

c/ 48 pays figurant sur la liste établie par l'Organisation des Nations Unies.

d/ 65 pays ayant un PNB par habitant égal ou inférieur à 725 dollars (sur la base des données de 1994).

e/ 31 pays ayant un TMM5 supérieur à 140 pour 1 000 naissances vivantes (sur la base des données de 1994).

Annexe IV

ALLOCATION DE LA PART DES RESSOURCES DISPONIBLES AUX FINS DES PROGRAMMES AU TITRE DE LA MASSE COMMUNE, CORRESPONDANT AUX PAYS, PAR REGION ET ET PAR GROUPES DE PAYS*

	Chiffres indicatifs de planification pour la masse commune des ressources de 1997 (pourcentage)	Système modifié (pourcentage)
Part allouée directement au niveau des pays	95,4	293,0
dont (par région) a/		
Afrique	37,3	44,3
Asie	40,1	34,4
ECO/CEI** et Etats baltes	5,7	5,1
Amériques	9,5	8,9
Moyen-Orient et Afrique du Nord	7,4	7,3
Total	100,0	100,0
dont (par groupe de pays) b/		
Pays les moins avancés c/	45,8	50,7
Pays à faible revenu d/	78,1	80.2
Pays ayant un TMM5 très élevé e/	34,1	41,2
Réserve de flexibilité	4,6	7,0
Total	100,0	100,0

* Les parts sont indicatives car elles supposent que les valeurs des critères fondamentaux et le montant des ressources disponibles aux fins des programmes au titre de la masse commune demeureront inchangés. Les fluctuations de la masse commune des ressources et/ou des valeurs des trois critères fondamentaux affecteront la répartition par pays, par région et par groupes de pays.

** Europe centrale et orientale et Communauté d'Etats indépendants.

Notes :

a/ Les allocations par région comprennent le montant estimatif net du produit de l'Opération cartes de voeux et des opérations connexes dans les pays en développement, ainsi que leur part du FPU.

b/ Les allocations par groupes de pays ne comprennent pas les recettes nettes provenant de l'OCV ni les ressources du FPU car elles ne peuvent pas être directement imputées à un pays spécifique jusqu'à ce que les recettes nettes de l'OCV soient réalisées ou à ce que les soldes non remboursés soient disponibles en fin d'année dans le cadre du FPU. (Comme les groupes de pays se chevauchent, le total n'est pas égal à 100 %.)

c/ 48 pays figurant sur la liste établie par l'Organisation des Nations Unies.

d/ 65 pays ayant un PNB par habitant égal ou inférieur à 725 dollars (sur la base des données de 1994).

e/ 31 pays ayant un TMM5 supérieur à 140 pour 1 000 naissances vivantes (sur la base des données de 1994).