



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement, du Fonds
des Nations Unies pour la population
et du Bureau des Nations Unies
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale
14 novembre 2017
Français
Original : anglais

Première session ordinaire de 2018
22-26 janvier 2018, New York
Point 4 de l'ordre du jour provisoire
Fonds d'équipement des Nations Unies

**Cadre stratégique du Fonds d'équipement des Nations
Unies pour la période 2018-2021**

Résumé

Le présent document énonce les principes généraux du Cadre stratégique du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) pour la période 2018-2021. Le Cadre a pour objectif de faciliter la réalisation des objectifs 1 et 17 de développement durable dans les pays les moins avancés en mettant le système de financement au service de l'inclusion, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et d'autres partenaires du système des Nations Unies. Pour y parvenir, on s'appuiera sur l'expérience acquise au fil de nombreuses années pour développer les marchés financiers inclusifs et promouvoir des systèmes de financement du développement local qui aident à mobiliser des fonds publics et privés à cet échelon.

On exploitera les compétences de base associées au Fonds à la recherche de solutions de financement novatrices qui reposent sur : a) l'inclusion financière, qui ouvre aux individus, aux ménages et aux petites et moyennes entreprises davantage de possibilités de participer à l'économie locale, l'accent étant mis sur les services financiers numériques ; b) le financement du développement local, selon les modalités propres à démontrer que la décentralisation budgétaire, la mobilisation de ressources financières municipales et le financement de projets structurés peuvent promouvoir le développement de l'économie locale et l'adaptation au climat local. Dans toutes les activités qui seront menées, une place explicite sera accordée à l'autonomisation économique des femmes.

Le Cadre stratégique définit les améliorations qui seront apportées aux instruments de prêt et de garantie du Fonds, ainsi qu'aux subventions et à l'assistance technique dont il rend possible la prestation, ainsi que le rôle de la plateforme d'investissement dans les pays les moins avancés, qui proposera des modes de financement mixtes à un plus large éventail de partenaires du système des Nations Unies, s'il existe une demande et si des fonds sont alloués à cette fin.



Quatre hypothèses reliant résultats et ressources sont présentées. Les États Membres sont invités à réaffirmer leur engagement en optant pour l'hypothèse de financement la plus favorable pour le FENU – ressources de base : 25 millions de dollars par an ; ressources destinées au financement des programmes : 75 millions de dollars par an ; dotation destinée au Fonds d'investissement dans les pays les moins avancés : 50 millions de dollars. Une présence stratégique serait ainsi assurée dans 40 des pays les moins avancés.

Le Conseil d'administration est invité à prendre acte du Cadre stratégique pour la période 2018-2021.

I. Contexte mondial : opportunités à saisir et défis à relever

1. Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, l'engagement a été pris de ne laisser personne de côté et de faire en sorte que les objectifs et les cibles définis se concrétisent au profit de toutes les nations et toutes les composantes de la société. Le Programme d'action d'Addis-Abeba et le Programme 2030 soulignent la nécessité de faire appel à des sources de financement multiples, publiques et privées, nationales et internationales, qui œuvrent efficacement ensemble et selon de nouvelles modalités. Mais seule une faible partie des actifs investis à l'échelle mondiale l'est dans des secteurs et dans des zones qui contribuent à faire progresser le développement durable dans les pays en développement. Les investissements consentis dans les pays les moins avancés se concentrent sur un éventail trop restreint de pays et de secteurs, souvent dans les industries extractives, l'immobilier ou des couloirs infrastructurels étroits. Entre 2012 et 2015, seuls 7 % des fonds privés mobilisés au titre du financement public du développement sous forme de garanties et autres instruments ont été alloués aux pays les moins avancés. De nombreux acteurs hésitent à investir dans les économies locales, pour diverses raisons – doutes sur la capacité d'absorption, risques impliqués, faible rendement et viabilité incertaine.

2. Il est à craindre que les ressources continuent d'être allouées selon des modalités qui perpétuent l'exclusion et les inégalités à l'intérieur des pays ou d'un pays à l'autre, plutôt que de les éliminer. D'importantes initiatives susceptibles de transformer l'économie locale dans les pays les moins avancés risquent une fois encore de passer inaperçues auprès des investisseurs publics et privés.

3. Le FENU¹ mobilise l'aide publique au développement pour mettre le système de financement au service de l'inclusion de ceux qui risquent d'être laissés pour compte. L'objectif du Fonds est d'accroître la part des ressources financières destinée à l'échelon local, de telle sorte que les pays les moins avancés disposent d'un espace où expérimenter des mécanismes de financement novateurs propres à attirer les ressources publiques et privées, nationales et internationales nécessaires pour accélérer la réalisation des objectifs de développement durable.

II. Principes directeurs du Cadre stratégique

4. *Mettre le système de financement au service de l'inclusion.* Des données, des diagnostics et des analyses sont utilisés pour recenser les lacunes et les besoins non satisfaits partout où le manque de ressources financières entrave le développement. Le FENU sert à fournir une assistance technique et des instruments financiers qui aident ses partenaires à concevoir et expérimenter des solutions novatrices. Une fois que celles-ci ont fait la preuve de leur efficacité, les acteurs publics et privés sont incités à les adopter et à les transposer ailleurs, à plus grande échelle. On encourage également la révision de politiques et de réglementations existantes pour qu'il soit procédé aux transformations nécessaires des communautés économiques (« écosystèmes ») ainsi qu'à la généralisation des marchés et des systèmes de ce type.

5. *Répondre aux besoins des pays les moins avancés.* Le Cadre stratégique découle du mandat du FENU, à savoir soutenir « d'abord et avant tout » les pays les moins avancés, et tient compte de la singularité des difficultés et des possibilités qui sont celles de ces pays. Le Programme d'action d'Istanbul vise à permettre à la moitié des pays les moins avancés de répondre aux critères de sortie de cette catégorie d'ici à

¹ Le FENU est une organisation autonome associée au PNUD. L'Administrateur du PNUD est le Directeur général du FENU.

2020. La mission du FENU consiste à aider les pays les moins avancés à atteindre leurs objectifs de reclassement selon des modalités inclusives et à opérer une transition sans heurt après leur reclassement.

6. *Mettre l'accent sur « les derniers servis » et sur l'appétence pour le risque.* Le FENU est conçu pour avoir la tolérance au risque voulue pour intervenir dans les endroits où rares sont ceux qui s'attachent à répondre aux besoins locaux et à ceux des individus, hommes et femmes, des petites et moyennes entreprises et des administrations locales qui sont mal desservis, voire exclus ; où les besoins en matière de développement sont les plus grands ; où les apports de fonds sont les plus faibles.

7. *Aligner le Cadre stratégique sur les programmes mondiaux.* Le Cadre stratégique est aligné sur le Programme 2030, l'accent étant mis principalement sur les objectifs n^{os} 1 (élimination de la pauvreté) et 17 (moyens de mise en œuvre) de développement durable. Le FENU contribue aussi à la réalisation d'autres objectifs : lorsque des solutions de financement locales promettent de lever des obstacles de longue date au progrès, des cibles appropriées sont définies². L'examen quadriennal complet souligne l'importance de ces approches intégrées. Le Cadre stratégique s'inscrit également dans le droit fil du Programme d'action d'Addis-Abeba, de l'Accord de Paris sur les changements climatiques et du Nouveau Programme pour les villes. Il confèrera la souplesse nécessaire pour qu'il soit donné suite aux décisions issues des processus d'examen, notamment en ce qui concerne les mécanismes de financement novateurs.

8. *Tirer parti des atouts du Fonds.* Le présent Cadre stratégique exploite les atouts du FENU et les possibilités offertes par son mandat en matière d'investissement. On continuera de proposer des solutions de financement novatrices, selon les axes suivants :

a) L'inclusion financière, qui donne aux individus, aux ménages et aux petites et moyennes entreprises davantage de possibilités de participer à l'économie locale. Certains des produits tirés des activités menées grâce au FENU sont sexospécifiques, l'objectif étant d'aider les femmes comme les hommes à sortir de la pauvreté, à gérer leurs ressources financières, à investir dans leurs entreprises, à acquérir des avoirs productifs et à renforcer leur résilience et celle de leur famille, en tirant parti des nouvelles technologies numériques, entre autres ;

b) Le financement du développement local selon des modalités qui démontrent que la décentralisation budgétaire, des solutions de financement novatrices à l'échelon municipal et le financement de projets structurés peuvent stimuler la mobilisation de fonds publics et privés à l'appui de l'expansion de l'économie locale, de l'autonomisation économique des femmes, de l'adaptation au climat et du développement durable ;

c) Une plateforme d'investissement dans les pays les moins avancés, sur la base de laquelle développer la mise en place d'instruments de financement pour un nombre croissant de projets en attente qui sont destinés aux « derniers servis » dans les pays les moins avancés. Les programmes du FENU qui portent sur les deux axes susmentionnés constituent le « carburant » de tels projets et réduisent les risques associés aux investissements, ce qui a pour effet de faciliter la mobilisation de ressources nationales et internationales pour les activités de suivi. La plateforme fonctionne sur la base des politiques du Fonds en matière de gestion des risques, de prêts et de garanties ; de procédures renforcées de diligence raisonnable s'agissant des contrôles préalables et de l'évaluation des risques liés aux prêts ou garanties

² Comprend les objectifs 5, 7, 8, 9, 10, 11 et 13. Les activités du FENU peuvent également contribuer aux réponses apportées au titre de l'objectif 16 dans les pays touchés par des conflits ou des catastrophes naturelles.

potentiels ; du renforcement de capacités spécifiquement mobilisées pour la gestion et le contrôle du portefeuille de placements, ainsi que pour assurer le bon fonctionnement d'un solide système de responsabilisation. Si des fonds sont disponibles et qu'il existe une demande, la plateforme pourra être élargie et des apports d'appoint du PNUD et d'autres organismes des Nations Unies pourront être envisagés au titre de divers objectifs de développement durable. Le succès de la plateforme dépendra de l'application de modèles novateurs de mobilisation des ressources auprès d'un éventail de partenaires des secteurs public et privé.

9. *Apprendre par la pratique et transposer les innovations à plus grande échelle.* Les interventions menées au titre du FENU continueront de l'être sur la base de données fiables et des enseignements tirés, l'objectif étant de colliger davantage de données factuelles au sujet de l'incidence à long terme de ces activités. On privilégiera la collecte et l'analyse de données ainsi que l'utilisation de diagnostics de l'offre et de la demande, qui mettent en lumière la dynamique des marchés, stimulent l'innovation et facilitent l'élaboration des politiques et des systèmes. On continuera de faire appel systématiquement aux accélérateurs technologiques s'il est établi qu'ils permettent de gagner en efficacité, d'ouvrir de nouveaux marchés et de favoriser l'inclusion qui va de pair avec un certain nombre des objectifs³. Grâce à ces approches, on aidera les pays les moins avancés et les autres partenaires de réalisation à transposer ailleurs et à plus grande échelle les expériences concluantes.

III. Enseignements tirés du Cadre stratégique précédent

10. De précieux enseignements ont été tirés de l'examen à mi-parcours du Cadre stratégique précédent ; de l'examen externe du système d'évaluation axé sur les résultats, financé par le Bureau indépendant d'évaluation du PNUD ; de la synthèse réalisée en interne des conclusions de sept des huit évaluations externes menées depuis le début de la période couverte par le précédent Cadre stratégique⁴.

11. Ces évaluations ont fait apparaître que les programmes conçus et exécutés dans le cadre du FENU amélioraient la qualité de vie des individus et des communautés pauvres. Les interventions menées grâce au Fonds répondent aux priorités des pays les moins avancés, sont mieux adaptées que celles d'autres acteurs du développement et sont conformes aux besoins des partenaires de réalisation. La question de l'égalité des sexes est particulièrement bien prise en compte, l'inclusion financière des femmes et leur participation aux processus décisionnels constituant des priorités des programmes. Parmi les améliorations possibles figurent la nécessité de mieux définir les résultats escomptés autres que ceux qui sont attendus au niveau des partenaires de réalisation directs, et celle de faire en sorte que les systèmes de contrôle tendent davantage vers la réalisation de l'ambition directrice du FENU, à savoir peser sur la mise en place de marchés et de systèmes qui favorisent l'inclusion.

12. Dans l'ensemble, les organisations partenaires du FENU en matière de financement inclusif font bon usage des nouveaux produits et services financiers. Les innovations technologiques, comme les systèmes d'acheminement numérique, leur permettent de venir en aide à un nombre croissant de clients à faible revenu, améliorant par exemple leur accès à une énergie propre et abordable ou à des produits d'épargne officiels. L'appui apporté au moyen du FENU aux administrations locales

³ <https://www.betterthancash.org/tools-research/reports/accelerators-to-an-inclusive-digital-payments-ecosystem>.

⁴ Dans le cadre de son travail de contrôle de la qualité des évaluations du FENU, conformément à la politique d'évaluation du PNUD, le Bureau indépendant d'évaluation a procédé à une évaluation externe de la qualité de ces évaluations, à l'issue de laquelle il a attribué trois « 5 » (satisfaisant) et deux « 6 » (très satisfaisant) aux cinq évaluations soumises avant juillet 2017.

au titre de la gestion des finances publiques aboutit généralement à l'accroissement des investissements dans les infrastructures productives et, le cas échéant, à une amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition des ménages. Si les partenaires de réalisation du FENU sont bien choisis, il faudrait faire mieux pour ce qui est du respect des délais dans l'exécution des programmes du suivi, de la présentation des résultats et de la gestion des connaissances, notamment au stade de la recherche d'innovations.

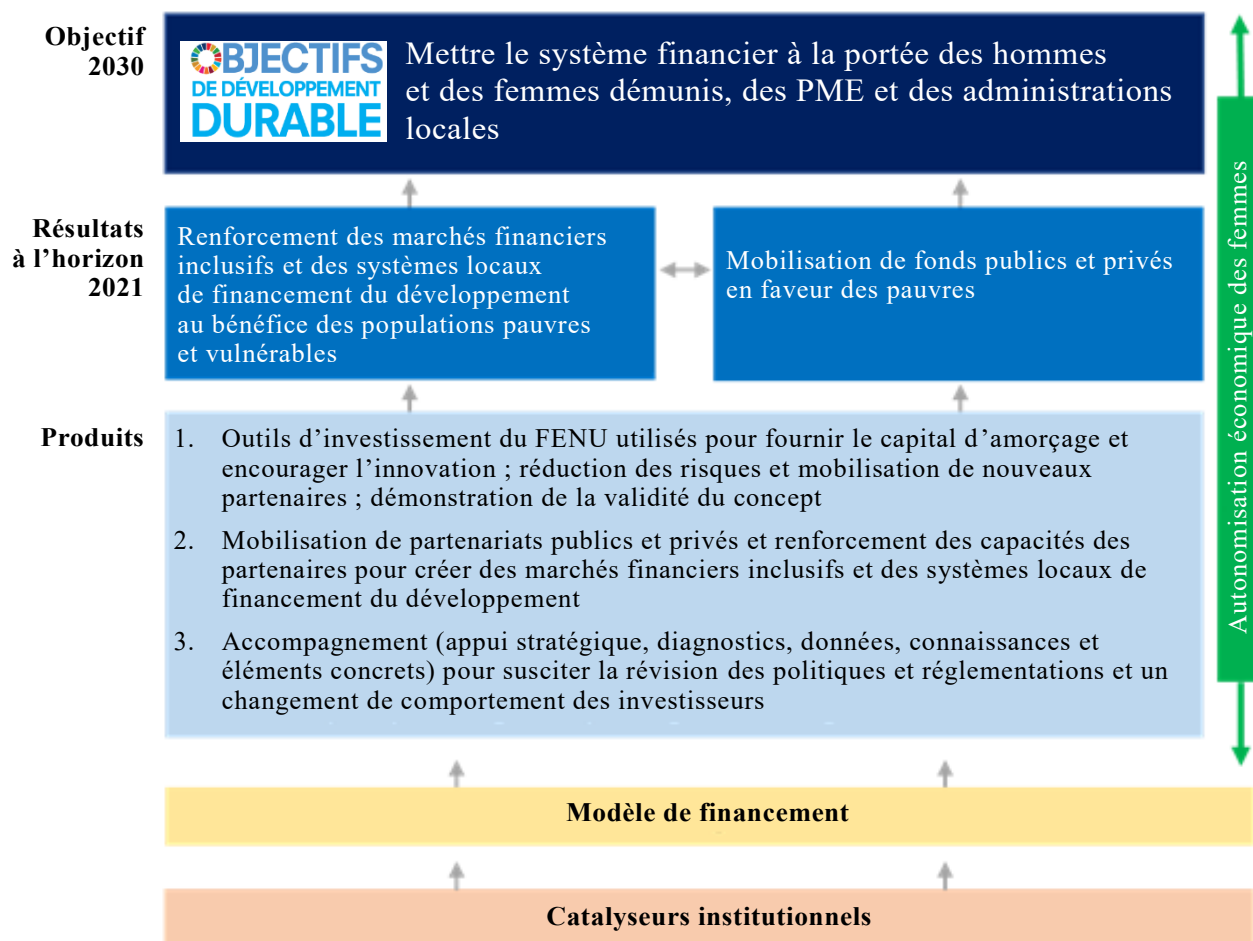
13. En termes d'incidence et de durabilité, les interventions menées au moyen du FENU le sont généralement auprès des populations les plus mal desservies. Il serait possible de transposer plus systématiquement les innovations à plus grande échelle, mais la plupart des programmes ne sont pas dotés de systèmes de gestion et de suivi suffisamment organisés pour qu'il soit possible d'opérer un tel changement. Pour ce faire, il faudrait établir une collaboration plus stratégique avec un plus large éventail de décideurs et d'acteurs du marché tout au long du cycle de programmation du Fonds.

14. Les efforts déployés pour améliorer le système de mesure des résultats depuis 2014 ont été qualifiés d'« extrêmement concluants ». La matrice intégrée des résultats et des ressources est bien alignée sur le Cadre stratégique et étayée par un système efficient. L'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes sont dûment prises en compte dans la matrice depuis sa mise à jour en 2016, mais des améliorations restent possibles. Il faut encore intégrer la matrice dans le système de mesure des résultats au niveau des programmes ; on pourrait mieux exploiter les données relatives aux résultats pour l'établissement des rapports externes et la gestion des programmes ; certains aspects du mandat du FENU, tels que les services destinés aux plus démunis ou la protection de l'environnement, n'étaient pas pleinement pris en compte dans les précédents systèmes de mesure des résultats.

15. À l'issue de l'examen du système de mesure des résultats, il a été recommandé de simplifier la matrice intégrée des résultats et des ressources, en réduisant le nombre de résultats escomptés et d'indicateurs de performance, et de mieux rendre compte de l'avancement des travaux entrepris dans le cadre du FENU, notamment en ce qui concerne le développement du système de marchés et les partenariats public-privé. Il a également été recommandé d'établir des liens plus clairs entre dépenses et résultats et de s'employer davantage à améliorer la qualité de l'élément « communication des résultats ». La matrice figurant dans le présent Cadre stratégique tient compte de ces recommandations.

IV. Éléments clefs du Cadre stratégique

16. Le schéma ci-dessous donne à voir l'enchaînement logique du Cadre stratégique.



Note : PME = petites et moyennes entreprises

Objectifs envisagés

17. Le FENU jouera un rôle de catalyseur, d'accélérateur, de facilitateur et de rassembleur pour transformer la manière dont les autres acteurs investissent et pour aider les pays les moins avancés à créer les conditions nécessaires pour mobiliser et canaliser un plus large éventail de ressources au niveau local. Il est tenu compte des objectifs de développement durable n^{os} 1 (notamment les cibles 1.4, 1.5, 1.a et 1.b) et 17 (sur les moyens de mise en œuvre – notamment les cibles 17.1, 17.3 et 17.17) dans toutes les interventions.

18. L'autonomisation économique des femmes est expressément prise en considération dans toutes les activités menées grâce au FENU, à tous les niveaux (objectifs, approches, théorie du changement, cibles et indicateurs).

19. Deux résultats interdépendants permettront d'atteindre les objectifs envisagés :

- Renforcement des marchés financiers accessibles à tous et des systèmes de financement du développement local qui profitent aux populations pauvres et vulnérables ;
- Mobilisation de fonds publics et privés en faveur des pauvres.

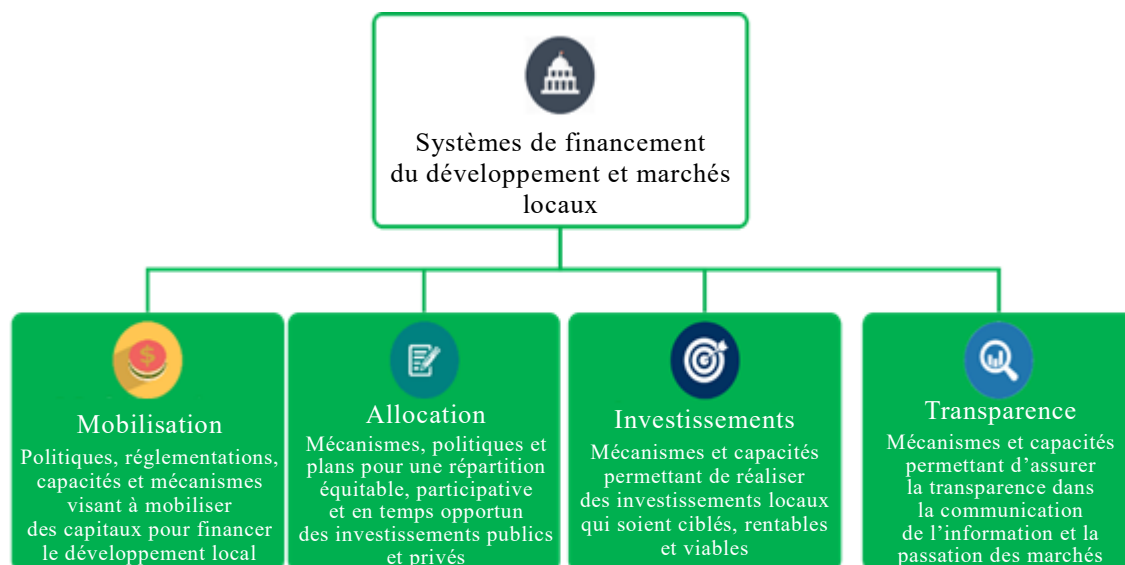
20. On ciblera des groupes et des régions spécifiques dans les pays les moins avancés :

- a) Les populations pauvres, mal desservies et vulnérables qui sont victimes de fortes inégalités et d'exclusion en ce qui concerne l'accès au crédit, notamment les femmes et les jeunes ;
- b) Les petites et moyennes entreprises ainsi que les prestataires de services financiers qui ont besoin de moyens de financement pour se développer et stimuler les économies locales ;
- c) Les administrations locales dans les villes secondaires et les zones rurales et périurbaines.

Résultat 1. Renforcement des marchés financiers inclusifs et des systèmes de financement du développement local qui profitent aux populations pauvres et vulnérables

21. S'agissant du *financement du développement local*, on privilégie les modèles de financement novateurs qui intègrent les localités et les populations exclues dans le processus de développement. Les approches qui ne tiennent pas compte des aspects géographiques contribuent rarement à la diversification des économies rurales et urbaines. Les ressources budgétaires et les capitaux des marchés financiers intérieurs ne sont généralement pas investis dans les administrations et les économies locales de manière à promouvoir une croissance équitable. De nombreux groupes de population ne bénéficient donc pas des avantages de la croissance, et de nombreux projets d'infrastructure qui pourraient avoir un effet dynamisant ne sont pas mis en œuvre.

22. Dans le but d'aider les pays les moins avancés à créer des économies inclusives et résilientes, on privilégie un modèle de financement axé sur les transformations pour promouvoir des modalités de prestation de services, d'investissement dans les infrastructures et de développement économique qui génèrent de la valeur au niveau local. Le capital d'amorçage et l'assistance technique fournis par le FENU aideront les localités desservies à accroître leur marge de manœuvre budgétaire et stimuleront la formation de capital brut au niveau local. Le graphique ci-après explique comment des interventions complémentaires aident à renforcer les systèmes de financement du développement et les marchés au niveau local :



23. Au moyen d'une collaboration entre le FENU et les administrations, les banques et les entreprises locales, une analyse nationale fondée sur des données factuelles est réalisée, qui facilite les processus de développement local dans des domaines tels que la décentralisation budgétaire, les finances publiques locales et les recettes propres.

24. Afin de produire l'effet d'émulation nécessaire pour accroître les ressources consacrées à la réalisation des objectifs de développement durable, le FENU aide les pays les moins avancés à mettre au point et expérimenter des mécanismes de financement et des modèles d'activité qui facilitent les investissements publics locaux et les projets d'investissement générateurs de recettes, le but étant d'éliminer certains obstacles au développement.

25. En aidant à créer des systèmes nationaux de financement des administrations locales, le FENU encourage l'adoption de modèles de décentralisation budgétaire et l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques au niveau local afin de canaliser les ressources vers les villes secondaires, les localités périurbaines et les zones rurales. Le FENU intervient notamment dans les situations de crise, où sont menés depuis longtemps, grâce au Fonds, des programmes qui aident les autorités locales à rétablir la confiance entre citoyens et pouvoirs publics. Les subventions versées par le FENU sont fondées sur les résultats et vont de pair avec une assistance technique pour que les administrations locales soient mieux à même de planifier, budgétiser et réaliser des investissements et d'en rendre compte, ainsi que de mettre au point de nouveaux mécanismes de financement et d'élaborer des politiques et des réglementations favorables à l'investissement.

26. Conformément aux cibles 13.1 et 11.3, sur le renforcement de l'urbanisation durable pour tous, une collaboration s'est instaurée entre le FENU et les municipalités des villes secondaires pour mobiliser des sources de financement telles que les partenariats public-privé, les obligations et les recettes propres. Dans les zones rurales, où vit la majorité de la population des pays les moins avancés, le FENU aidera les municipalités à mettre en place des mécanismes de financement qui améliorent la sécurité alimentaire et la nutrition grâce à des investissements dans les infrastructures et les systèmes alimentaires locaux.

27. En réponse à l'objectif 5.4, les administrations locales recevront une aide qui leur permettra de renforcer leurs systèmes de gestion des finances publiques ainsi que leurs processus de planification et de budgétisation afin que davantage de ressources soient allouées aux initiatives visant à autonomiser les femmes.

28. Alors que les administrations locales sont les intervenants de première ligne, la plus grande partie du financement de l'action climatique est allouée ou gérée à l'échelon central. Les cibles 13.1, 13.2, 13.a et 13.b visent à accroître les capacités et à assurer le financement nécessaire pour que les pays les moins avancés, notamment les populations locales et les groupes marginalisés, puissent se doter de moyens d'action et de planification efficaces pour faire face aux changements climatiques. Le FENU continuera de répercuter au niveau local, au moyen de transferts budgétaires intergouvernementaux, des subventions « à l'épreuve du climat » fondées sur les résultats. Cela permet de créer des systèmes qui accroissent les ressources dont disposent les administrations locales pour mettre en place des infrastructures dont il est avéré qu'elles sont résilientes face aux changements climatiques. La démonstration du bien-fondé de ces activités aide les administrations à accéder aux dispositifs mondiaux de financement de l'action climatique – comme le Fonds vert pour le climat, par exemple – car elles sont ainsi légitimées auprès de l'entité nationale responsable, qui peut accéder directement aux fonds alloués à l'action climatique et les transférer aux administrations locales. On mettra également en place des mécanismes soumis à vérifications pour mobiliser des financements à taux réduit

au titre d'investissements privés et publics ayant une incidence mesurable face aux changements climatiques.

29. Pour promouvoir les investissements rentables, le FENU aidera les pays les moins avancés à concevoir des projets pilotes qui se traduiront par un investissement plus systématique des ressources nationales dans les économies locales, un accroissement de la productivité locale et la création d'un marché national pour le financement du développement économique local. Grâce au financement de projets structurés, au financement des petites et moyennes entreprises et aux partenariats public-privé, le FENU aidera les acteurs publics et privés à limiter les risques auxquels ils s'exposent et à mobiliser des capitaux privés pour les projets en attente qui sont à même d'attirer des investissements et de produire un effet notable sur le développement. On appuiera notamment, conjointement avec le PNUD et ONU-Femmes, les investissements publics et privés dans des infrastructures sexospécifiques, ainsi que les projets menés par des femmes. Ces activités répondent à l'objectif de développement durable 9.a (faciliter la mise en place d'une infrastructure durable et résiliente en renforçant l'appui financier et technique).

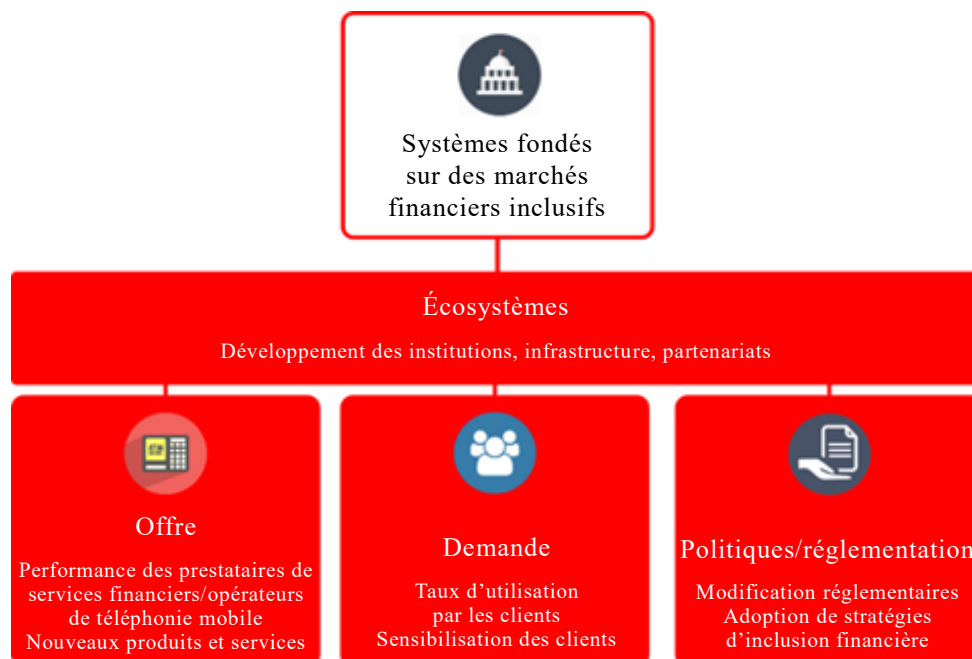
30. Entre 2014 et 2016, le FENU a aidé plus de 1 000 administrations locales à renforcer leurs moyens de gestion des finances publiques locales. Il a facilité des investissements dans 4 200 projets d'infrastructure desservant quelque 9 millions de personnes. Si l'hypothèse la plus favorable se concrétise pour ce qui est de la mobilisation des ressources (voir le tableau 1 ci-après), il sera possible d'apporter une aide à plus de 2 400 administrations locales. Le FENU contribuera ainsi à la réalisation de plus de 4 300 projets d'infrastructure locaux par an, qui desserviront 10 millions de personnes. En accroissant la valeur de démonstration, on crée un effet d'entraînement, tel que mesuré par le résultat 2.

31. Au niveau stratégique, on continuera de souligner l'importance du rôle joué par les administrations locales et les systèmes de financement local pour ce qui est de relever les défis mondiaux. On contribuera aux débats sur les politiques pertinentes et on resserrera les liens avec les associations et réseaux de collectivités locales et leurs organismes de financement.

32. Les activités de collecte et d'analyse des données ainsi que de sensibilisations qui sont menées dans le cadre du FENU et l'effet d'entraînement qui en résulte encourageront des changements d'orientation qui permettront d'améliorer les systèmes de financement des administrations locales et la législation dans ce domaine. On entretiendra la collaboration entre le FENU et des partenaires publics et privés qui sont en mesure d'adapter et de transposer ailleurs et à plus grande échelle ce qui fonctionne.

33. L'*inclusion financière* contribue à élargir les objectifs de développement et figure dans les cibles associées à sept objectifs de développement durable. Dans les pays les moins avancés, moins de 27 % des adultes ont un compte bancaire, les femmes ont moins accès aux services financiers que les hommes, et les petites et moyennes entreprises ainsi que les microentreprises souffrent d'un important déficit de financement. Le FENU s'attache à créer des systèmes inclusifs qui soient accessibles aux populations exclues et sous-bancarisées ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises. Un meilleur accès aux services financiers peut aider les individus à sortir de la pauvreté et à développer des entreprises, mais aussi réduire les inégalités.

34. Sur la base de l'approche fondée sur les systèmes de marché⁵ qui a été retenue pour le FENU, on travaillera avec les prestataires de services financiers tout en créant les conditions voulues pour intervenir auprès des populations et des segments de marché mal desservis, notamment les femmes, les jeunes, les petites et moyennes entreprises et les microentreprises.



35. Pour développer des marchés financiers inclusifs, il est essentiel d'aider les pays les moins avancés à créer des communautés économiques (« écosystèmes ») appropriées dans lesquelles les politiques, les infrastructures, les prestataires de services, les modes de distribution et les approches centrées sur le client se renforcent mutuellement. En renforçant ces communautés économiques avec l'appui du FENU, on jette les bases nécessaires pour expérimenter des modèles novateurs d'inclusion financière et les transposer à plus grande échelle.

36. Les innovations numériques ont révolutionné la manière dont les services financiers étaient fournis et utilisés, et créé de nouveaux modèles d'activité propres à élargir l'accès aux produits et aux services de base. En tirant parti de cette révolution numérique, on s'emploiera à faire en sorte que, grâce au FENU, les défis toujours plus nombreux que pose « l'économie réelle » pour la réalisation des objectifs de développement durable, tels que l'amélioration de la productivité agricole pour les petits exploitants et les intervenants présents aux divers maillons des chaînes de valeur, la facilitation de l'accès à l'énergie propre et aux autres services de base, ou encore l'appui à la croissance des microentreprises et des petites et moyennes entreprises, notamment dans des secteurs tels que la technologie financière, puissent être relevés. Ces interventions cibleront en particulier les femmes et les jeunes.

37. Les diagnostics fondés sur des données ont été mis au point, qui révèlent la nature et les tendances des marchés et permettent aux gouvernements de définir des stratégies d'inclusion financière adaptées à leur situation et à leurs besoins. Ces outils

⁵ La définition de cette approche donnée dans le cadre du FENU correspond globalement à l'approche fondée sur les systèmes de marché en matière d'inclusion financière proposée par le Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres (*A market systems approach to financial inclusion: Guidelines for funders*. Washington : CGAP, 2015).

constituent de solides points d'appui, au plan national, pour la coordination des donateurs et la participation du secteur privé. On continuera d'employer ces méthodes, en renforçant les capacités et la coordination entre les parties prenantes, notamment les organismes de réglementation et les prestataires de services financiers.

38. Pour ce qui est de l'offre, on utilisera les outils de financement du FENU et les activités d'assistance technique pour encourager les prestataires de services financiers à concevoir de nouveaux produits centrés sur le client et à les proposer sur la base d'autres moyens de distribution – tels que les agents ruraux, les téléphones mobiles, les terminaux de point de vente et les associations locales informelles – pour intervenir auprès des populations mal desservies, notamment les femmes, les jeunes et les petits agriculteurs.

39. Le FENU accorde une place importante à l'épargne, ainsi qu'à l'assurance, au crédit, aux paiements effectués à l'intérieur d'un pays et aux envois de fonds. On travaille de plus en plus avec de nouveaux acteurs, tels que les entreprises de technologie financière ou les opérateurs de téléphonie mobile, tout comme on utilise les technologies nouvelles, notamment les services financiers numériques, ce qui s'inscrit dans le droit fil des objectifs de développement durable concernant l'inclusion financière, notamment les cibles 8.3, 8.6, 8.10 et 9.3 (élargissement de l'accès des ménages et des petites et moyennes entreprises aux services financiers et intégration de ces entreprises dans les chaînes de valeur).

40. Le FENU aidera les petites et moyennes entreprises, notamment les entreprises à vocation sociale qui envisagent des projets susceptibles de promouvoir le progrès social et de développer les marchés mais ont du mal à mobiliser des capitaux d'amorçage. Par exemple, on collabore avec des sociétés de services énergétiques pour élargir l'accès aux cuisinières à bon rendement énergétique et aux installations photovoltaïques à usage domestique en appliquant le principe de la facturation au service rendu. Ces approches contribuent à régler le problème du coût d'achat élevé, qui empêche les plus démunis d'avoir accès aux équipements hors réseau, ce qui répond aux cibles 7.1 et 7.b (amélioration de l'accès à des services énergétiques d'un coût abordable).

41. Les envois de fonds constituent un mode de financement de plus en plus répandu des activités menées aux titres des objectifs de développement durable et du FENU. Leur importance est soulignée dans la cible 17.3 et l'un des indicateurs qui y sont associés (volume des envois de fonds en proportion du produit intérieur brut total) ainsi que dans la cible 10.c (faire baisser les coûts de transaction des envois de fonds effectués par les migrants). On travaillera avec les gouvernements et les prestataires de services pour formaliser les modalités de l'envoi de fonds en tirant parti des technologies numériques et financières afin d'abaisser les coûts et de relier les envois de fonds à un plus large éventail de services financiers, tant pour les expéditeurs que pour les destinataires.

42. Fort de l'expérience concluante des paiements numériques pendant la crise de l'Ebola, le FENU va être davantage utilisé pour favoriser l'inclusion financière dans les pays fragiles ou sortant d'un conflit, l'accent étant mis sur les réfugiés et les déplacés de force sur la base du partenariat avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Le FENU aidera les pays les moins avancés à investir dans les infrastructures numériques : ils pourront ainsi mieux se préparer aux crises, renforcer leur capacité d'utilisation des méthodes de paiement d'urgence et mettre en place des solutions propres à améliorer la résilience à long terme des populations touchées.

43. Pour ce qui est de la demande, on privilégie l'application par les prestataires de services financiers d'un modèle centré sur l'être humain, l'objectif devant être de

comprendre les besoins spécifiques des femmes, des hommes et des jeunes et de mettre au point des produits et des services adaptés. Conjuguée à la protection des clients et au renforcement de leurs capacités, cette approche se traduit par une plus grande utilisation des services, car ils répondent mieux aux besoins. Les activités axées sur la protection des clients et l'amélioration de leurs capacités vont être développées grâce au Fonds, une place de plus en plus importante devant être accordée au développement des services financiers numériques.

44. Entre 2014 et 2016, plus de 130 institutions ont agi en partenariat avec le FENU, dont l'appui a rendu possible la mise au point de 98 nouveaux produits et services financiers. En 2016, les prestataires de services financiers ont épaulé 14 millions de clients. Dans l'hypothèse considérée comme idéale pour ce qui est des ressources disponibles, le FENU pourrait collaborer avec 320 prestataires de services financiers qui offriraient une gamme diverse de produits financiers à près de 35 millions de clients par an.

45. L'un des objectifs assignés au FENU est de mettre les systèmes de marchés financiers à la portée des femmes en élargissant l'offre de produits financiers responsables qui répondent aux besoins particuliers des femmes et des filles, en appuyant les politiques et les réglementations qui améliorent l'accès des femmes aux services financiers et leur influence dans ce domaine, et en favorisant le règlement des problèmes qui limitent l'accès des femmes et des filles aux avantages que procurent les services financiers, ainsi que l'utilisation et le contrôle de ces avantages, d'une manière qui contribue à accroître leur autonomisation économique et leur participation, ce qui répond directement aux cibles 1.4, 5.a et 5.b. associées aux objectifs de développement durable.

46. Le FENU héberge le secrétariat de l'Alliance « Better Than Cash » (Mieux que l'argent liquide), ce qui souligne l'intérêt porté à l'un des facteurs déterminants de l'inclusion financière, à savoir le passage des paiements en espèces aux paiements numériques. La campagne de sensibilisation et d'information que mène l'Alliance, notamment sur les règles d'utilisation responsable des paiements numériques, contribue à faire prendre conscience dans le monde entier des avantages de la numérisation des paiements pour les particuliers, les entreprises et les pouvoirs publics. L'Alliance aide ses États membres, les acteurs du secteur privé et les organismes d'aide au développement à atteindre les objectifs de développement durable grâce à la numérisation des paiements. Le FENU continuera de fournir un appui à la Mandataire spéciale du Secrétaire général pour la promotion de services financiers accessibles à tous qui favorisent le développement, la Reine Máxima des Pays-Bas, qui joue un rôle déterminant en rappelant, aux niveaux décisionnels les plus élevés, l'importance de l'inclusion financière pour améliorer les conditions de vie et les résultats en matière de développement.

Résultat 2. Déblocage de fonds publics et privés en faveur des pauvres

47. La mobilisation de fonds publics et privés pour promouvoir l'inclusion est au cœur de l'avantage comparatif du FENU – à savoir qu'il limite les risques au stade initial des projets – en aidant les pays les moins avancés à tirer parti de l'aide publique au développement pour financer la poursuite des objectifs de développement durable. Cela répond en particulier aux objectifs 1.a, 10.b et 17.3, (mobiliser des ressources financières supplémentaires auprès de sources diverses, notamment en faveur des pays en développement).

48. Conformément à l'objectif 17.1, on s'emploiera à améliorer la mobilisation de ressources nationales, qui réduit la dépendance à l'égard d'apports externes souvent irréguliers, aide à renforcer la résilience économique et donne aux pays les moins avancés une plus grande marge de manœuvre pour définir leurs objectifs et les moyens

de les atteindre. La notion de « déblocage » recouvre à la fois l'effet de levier financier et l'effet d'entraînement du FENU.

49. L'*effet de levier financier* renvoie aux financements complémentaires mobilisés pour les innovations directement financées par le FENU. En ce qui concerne le financement du développement local, les interventions menées par l'intermédiaire du FENU dans le domaine des finances publiques visent à accroître les transferts de ressources aux administrations locales tout en les aidant à générer elles-mêmes davantage de recettes. Dans le domaine des finances privées, ces interventions visent à accroître le montant des ressources nationales investies en dehors des capitaux et à aider les administrations locales à mobiliser et gérer des capitaux provenant de différentes sources afin de mettre en œuvre les projets prioritaires, dont beaucoup sont en attente de financement depuis longtemps.

50. Pour démontrer aux investisseurs la viabilité économique des investissements dans des projets locaux qui ont un effet transformateur, on continuera de travailler avec les administrations locales et le secteur privé pour limiter les risques et réaliser des projets bancables. Dans certains cas, cela permettra peut-être d'obtenir des investissements de banques ou de fonds de pension nationaux. Dans d'autres cas, on étudiera de nouveaux montages financiers comprenant des garanties, des prêts à taux réduit et une assistance technique pour mobiliser davantage de fonds. On utilisera par exemple des instruments financiers tels que les obligations émises par des collectivités territoriales ou les emprunts souscrits auprès de petits investisseurs, grâce auxquels des fonds pourront éventuellement être mobilisés auprès de la diaspora pour financer les infrastructures locales.

51. L'accès aux services financiers formels accroît l'intermédiation financière en permettant de mobiliser les ressources nationales à des fins productives. L'inclusion financière contribue à renforcer la résilience des ménages en accroissant la participation à des activités génératrices de revenus et d'emploi, pour les femmes en particulier. Le capital de départ investi au moyen du FENU dans un prestataire de services financiers est complété par les capitaux propres du prestataire ou ceux d'autres investisseurs, l'objectif étant d'élargir l'éventail des services offerts et de leur donner plus d'ampleur.

52. Les interventions menées au nom du FENU sont prolongées et appliquées en grandeur réelle grâce à leur *effet d'entraînement* : les modèles et capacités initialement appuyés par le FENU incitent les acteurs locaux à mobiliser des fonds supplémentaires. Les interventions en question favorisent la création de systèmes et de socles nationaux susceptibles d'attirer les investisseurs, des fonds supplémentaires étant alors mobilisés au fur et à mesure des besoins. Cette dynamique s'inscrit dans le souci – caractéristique du FENU – de proposer les innovations à grande échelle.

53. Un ensemble de facteurs contribue à cette transposition en grandeur réelle des modèles bénéficiant de l'appui du FENU : la volonté de prendre des risques et de changer d'approche à mesure que le marché évolue ; la capacité d'apprendre et de tirer des leçons de l'expérience acquise ; la prise en compte, dans le cadre du FENU comme de la part de ses partenaires de financement et de réalisation, de la nécessité de faire preuve de patience pour faire évoluer les comportements et les flux financiers, ce qui demande souvent plus de temps que la durée d'un cycle de planification ; des partenariats forgés il y a plusieurs décennies avec un large éventail d'acteurs publics et privés, et grâce auxquels on peut tirer parti des résultats obtenus pour aider les pays à élaborer des politiques et des programmes permettant de généraliser les expériences concluantes.

54. En ce qui concerne le financement du développement local au moyen du FENU, on continuera de collaborer avec les gouvernements et d'autres partenaires, ce qui

donnera souvent lieu à des innovations en plusieurs étapes : en premier lieu, des modèles viables seront mis au point, les nouvelles approches étant ensuite appliquées à la décentralisation budgétaire, au financement des projets et aux finances municipales. Cela pourra entraîner un accroissement des recettes locales sous forme de taxes et redevances, ainsi que des retombées positives liées à la croissance des économies locales. Les activités menées grâce au FENU contribueront aussi au renforcement des capacités des autorités locales de rendre transparent leur système d'administration fiscale.

55. À titre d'exemple, ces 15 dernières années, 10 millions de dollars prélevés sur les ressources de base du FENU ont été investis dans des projets pilotes de financement du développement local au Bangladesh. Un projet lancé en 2000 dans l'un des 64 districts a ensuite été transposé à l'échelle nationale grâce à un financement de la Banque mondiale – à hauteur de 720 millions de dollars – et du Gouvernement bangladais. En 2016, un pays donateur a fourni un apport supplémentaire de 400 millions pour qu'il soit possible de continuer à étendre le projet à l'échelle nationale. La plupart des programmes de financement du développement local bénéficient de cet effet de levier.

56. En fournissant l'appui du FENU aux prestataires de services financiers et autres partenaires, on cherche à produire un effet d'émulation qui incite d'autres prestataires de services à transposer ailleurs les innovations concluantes. En créant un espace sûr pour expérimenter des produits et des moyens de diffusion « intelligents » – tels que les laboratoires d'innovation, en Ouganda et dans le Pacifique – sous l'égide du FENU, on obtient que des acteurs commerciaux de premier plan débloquent des fonds, ce qui permet de proposer de nouveaux services aux groupes de population non bancarisés ou sous-bancarisés.

57. À titre d'exemple, grâce à un programme régional mené en Afrique et axé sur l'inclusion financière, 730 000 jeunes ont économisé quelque 20 millions de dollars, et des prêts d'un montant total de 16 millions de dollars ont été accordés à 125 000 jeunes chefs d'entreprise, dont plus de la moitié étaient des femmes. Neuf des 10 prestataires de services financiers partenaires ont ajouté à leur gamme de services des produits destinés à la jeunesse, ce qui a permis de desservir de nouveaux clients et de mobiliser davantage d'épargne.

58. Une plus grande inclusion financière peut favoriser la croissance économique⁶, aboutir à l'émergence de systèmes financiers et d'économies plus stables, et accroître les recettes publiques et la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement. La numérisation des paiements peut réduire les coûts, améliorer la transparence, élargir l'inclusion financière et créer de nouveaux débouchés économiques⁷. Les transferts d'argent par téléphone mobile ont contribué à réduire la pauvreté, notamment celle des ménages dirigés par une femme⁸.

59. L'effet d'entraînement s'étend généralement au-delà du cycle de mesure annuel ou du cycle de vie des projets. Pour l'exploiter au mieux, on réalisera davantage d'évaluations thématiques et des retombées et on procédera à des études de cas dans lesquelles les interventions menées sous l'égide du FENU seront envisagées dans une

⁶ Voir par exemple *Financial Inclusion: Can It Meet Multiple Macroeconomic Goals?* : note de synthèse du Fonds monétaire international (septembre 2015).

⁷ Selon une étude, le Gouvernement mexicain économise 1,27 milliard de dollars par an en payant les salaires, les pensions de retraite et autres prestations sociales de nombreux fonctionnaires par virement électronique. *Sustained Effort, Saving Billions: Lessons from the Mexican Government's Shift to Electronic Payments*, Alliance « Better Than Cash », novembre 2013.

⁸ Au Kenya, l'argent mobile a permis à 2 % de la population de sortir de la pauvreté et amélioré les conditions de vie des femmes pauvres et des membres des ménages dirigés par une femme. *The long-run poverty and gender impacts of mobile money*. Science, décembre 2016.

perspective plus large, en cherchant à déterminer dans quelle mesure elles permettent de mobiliser des fonds sur le long terme pour les activités de suivi.

60. L'engagement des pays dans *la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire* afin d'apporter des solutions de financement au niveau local sera encouragé dans les deux domaines de résultats visés :

a) En aidant des entités régionales telles que l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, la Communauté de développement de l'Afrique australe, l'Union économique et monétaire ouest-africaine et les petits États insulaires en développement du Pacifique à généraliser l'inclusion financière, notamment en adoptant une approche multipays pour des questions telles que les envois de fonds, la collecte et l'analyse des données, et les réfugiés ;

b) En facilitant les échanges de connaissances sur des questions telles que l'offre de services aux populations non bancarisées ou sous-bancarisées, l'application de solutions de financement numérique et la numérisation des paiements ;

c) En persuadant les décideurs, les experts, les autorités locales et le secteur privé de réorienter la dynamique de l'affectation des ressources vers le niveau infranational, au profit de l'action menée dans des domaines tels que l'adaptation au climat local, les finances municipales et les infrastructures locales.

61. Le fait de franchir le seuil requis pour sortir de la catégorie des pays les moins avancés ne suffira sans doute pas à améliorer les conditions de vie de millions de personnes, et pour que la *transition* de fasse *sans heurt*, un appui sera nécessaire. Cinq pays dans lesquels le FENU intervient ont atteint différents stades du processus de sortie de cette catégorie : le Bhoutan, les Îles Solomon, le Népal, Tuvalu et Vanuatu. D'autres pays pourraient remplir les critères de sortie pour la première fois en 2018 ; s'ils continuent à progresser, l'admission au retrait de la liste pourrait être effective dès 2024.

62. L'approche appliquée dans la cadre du FENU sera fondée sur la demande : on veillera à ce que les programmes existants soient menés à bien, et un calendrier sera fixé, sur le modèle « 3 + 2 » : les programmes continueront d'être financés comme ils l'étaient avant la sortie pendant une période initiale de trois ans. En supposant que des progrès réguliers soient réalisés en matière de développement, les fonds nécessaires pour les deux dernières années d'appui seront mobilisés auprès du Gouvernement ou de tiers, sur la base d'un partage des coûts à parts égales⁹.

V. Partenariats et modèle de financement

63. Le FENU repose sur une structure de financement à quatre guichets qui accélère le passage du stade de l'innovation à celui de l'application à grande échelle et permet de tirer le meilleur parti possible de l'assistance technique ainsi que des subventions globales, des prêts et des garanties offerts au titre du Fonds.

64. En tant que premier guichet, les ressources de base sont la clef de voûte du modèle d'activité du FENU : en sont issus les ressources qui servent à financer les compétences techniques, ainsi que les capitaux à risque souples qui rendent possible l'innovation et l'expérimentation propres à déclencher un effet multiplicateur. Le FENU doit être doté d'un volume suffisant de ressources de base adaptées aux besoins

⁹ Dans sa résolution [67/221](#) sur les transitions sans heurt, l'Assemblée générale a invité les entités des Nations Unies qui s'étaient engagées à consacrer un pourcentage donné de leurs ressources aux pays les moins avancés à envisager de proroger et d'éliminer progressivement, sur une durée déterminée et de manière prévisible, l'appui destiné aux pays les moins avancés qu'elles accordent aux pays reclassés, en fonction du stade de développement de chacun de ces pays.

pour conserver la place qu'il occupe parmi ses réseaux de pairs, pour que sa présence soit assurée dans le plus grand nombre possible de PMA et pour rester à la pointe de l'innovation financière en faveur des « derniers servis ».

65. Les guichets 2 – le Last-Mile Finance Trust Fund (fonds d'affectation spéciale pour le financement des projets destinés aux « derniers servis ») – et 3 – ressources préaffectées autres que de base – assurent le financement de programmes solides et transposables aux niveaux national et multinational, faisant fond sur les activités financées au moyen des ressources de base, qu'il importe de déployer à une échelle suffisamment grande pour produire un effet de démonstration dans différents pays et contextes locaux, pour peser sur les politiques et réglementations et pour attirer d'autres partenaires intéressés.

66. Afin d'aider les pays les moins avancés à tirer parti de l'application d'instruments de financement novateurs au niveau local, le guichet 4 – le LDC Investment Fund (fonds d'investissement dans les PMA) – apporte les capitaux supplémentaires voulus à trois titres : constitution d'une réserve de projets disponibles à l'investissement ; réduction des risques associés aux investissements envisageables ; démonstration de la viabilité du modèle d'activité pour un éventail d'initiatives plus large. On a déjà recensé une soixantaine de projets à effet d'entraînement qui pourraient venir s'ajouter à la réserve de projets disponibles à l'investissement au cours des deux prochaines années. Dans l'hypothèse considérée comme idéale pour ce qui est des ressources disponibles, avec un fonds d'investissement dans les PMA entièrement capitalisé, le FENU pourrait appuyer jusqu'à 400 projets prêts à l'investissement au cours des quatre prochaines années. Pour un investissement donné, les fonds de capital-risque du FENU sont susceptibles d'attirer des ressources supplémentaires d'un montant qui pourrait être jusqu'à 20 fois plus élevé.

67. Avec un financement prévisible dans ces quatre domaines, le FENU peut également être un partenaire à la fois dynamisant, stratégique et plus présent auprès des gouvernements, du PNUD (notamment à l'appui de son système de plateformes nationales) et de l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement, aux fins de l'expérimentation de modalités de financement novatrices. Les hypothèses les plus favorables, sur le plan stratégique et financier, contribueraient à ce positionnement plus solide. L'hypothèse de base, en revanche, limiterait le nombre de PMA dans lesquels le FENU pourrait être sollicité, ainsi que son engagement sur le plan stratégique auprès de certains pays où les possibilités de financement de projets sont restreintes.

68. L'objectif est de constituer un portefeuille de prêts propre à susciter davantage d'investissements publics et privés dans les projets destinés aux « derniers servis » dans les PMA. Les fonds générés par le remboursement des prêts seraient rétrocédés à de nouveaux emprunteurs, ce qui alimenterait une plus grande réserve de projets bancables que les subventions ponctuelles.

69. Aux hypothèses reliant les résultats aux ressources sont associés des résultats annuels escomptés dans les différents cas de figure : hypothèse pessimiste, hypothèse de base, hypothèse stratégique et hypothèse idéale. Dans ce dernier cas de figure, le FENU serait doté de ressources de base d'un montant de 25 millions de dollars, de 75 millions de dollars au titre des autres ressources et de 50 millions de dollars destinés à alimenter le fonds d'investissement dans les PMA.

70. Une présence serait ainsi assurée dans 40 des pays les moins avancés. Si le système des Nations Unies en fait la demande et si des fonds sont alloués à cette fin, le FENU pourra contribuer à la mise en place de modalités de financement mixtes

pour les activités menées au titre de l'ensemble des objectifs de développement durable au niveau local.

Tableau 1

Montant estimatif des recettes en fonction des diverses hypothèses reliant les résultats aux ressources

| <i>Hypothèses</i> | <i>Pessimiste (-20 %)</i> | <i>De base</i> | <i>Stratégique</i> | <i>Idéale</i> |
|--|--|---|--|---|
| Projections concernant les ressources (en millions de dollars É.-U.) | | | | |
| Total | 46 | 58 | 95 | 150 |
| Ressources de base | 11 | 13 | 19 | 25 |
| Autres ressources | 35 | 45 | 66 | 75 |
| Fonds d'investissement dans les PMA | | | 10 | 50 |
| Incidence indicative des différents niveaux de ressources sur le nombre d'individus bénéficiaires et de partenaires recevant un appui (projections des résultats annuels obtenus au titre d'un échantillon de programmes) | | | | |
| Présence stratégique dans les pays les moins avancés (PMA) | Moins de 15 PMA | Actuellement 30 PMA, mais 8 ou 9 PMA à risque | 30 PMA | 40 PMA |
| Nombre d'individus bénéficiaires* | 5 millions | 16 millions | 27 millions | 45 millions |
| Partenariats | Appui à 20 prestataires de services financiers (PSF) et 570 administrations locales (AL) | Appui à 134 PSF et 854 AL | Appui à 200 PSF, 1 740 AL et 20 projets disponibles à l'investissement | Appui à 320 PSF, 2 415 AL et jusqu'à 100 projets disponibles à l'investissement |

* Sur la base du nombre de clients des prestataires de services financiers appuyés par le FENU et du nombre estimatif de bénéficiaires des investissements dans les infrastructures locales appuyés par le FENU.

71. Il serait financièrement rationnel de chercher à obtenir davantage de résultats sur la base des mêmes montants investis : compte tenu du coût relativement fixe de l'infrastructure institutionnelle – immobilisations et ressources humaines –, il serait possible d'intensifier les activités menées sans accroissement proportionnel des frais généraux.

72. *Collaboration avec des partenaires du système des Nations Unies et multilatéraux.* On s'efforcera de créer des synergies entre le FENU et d'autres entités des Nations Unies afin d'instituer des approches plus intégrées qui rendent le système financier inclusif.

73. *Collaboration avec le PNUD.* Les synergies entre le PNUD et le FENU visent à apporter le maximum d'avantages aux pays les moins avancés. Les solutions de financement local proposées dans le cadre du FENU dans une optique infranationale sont le corollaire naturel de la présence mondiale du PNUD, des conseils stratégiques qu'il dispense en amont et de sa contribution aux objectifs de développement durable au niveau national. Les deux entités œuvrent à la réalisation des objectifs primordiaux que sont l'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités et de l'exclusion. On dénombre près de 20 programmes communs au FENU et au PNUD, qui ont représenté plus d'un quart des dépenses engagées au titre du Fonds en 2016. Le PNUD fournit au FENU toute une gamme de services opérationnels et administratifs dans

divers domaines – finances, achats, gestion des ressources humaines et informatique –, notamment au moyen de son progiciel de gestion intégré. À bien des égards, le plan stratégique du PNUD pour la période 2018-2021 ouvre la voie à une collaboration plus étroite entre les deux entités.

74. *Système des Nations Unies pour le développement.* La collaboration entre le FENU et d'autres entités se justifie lorsque ses instruments financiers et les compétences pointues du personnel qui lui est affecté, conjugués aux connaissances sectorielles et thématiques du personnel d'autres organismes, peuvent contribuer à la lutte contre l'exclusion des « derniers servis » et produire un effet transformateur. Les partenariats en question sont les suivants :

- a) PNUD et ONU-Femmes : mobilisation de ressources financières au profit de l'autonomisation économique des femmes et du développement de l'entrepreneuriat parmi les femmes ;
- b) PNUD : généralisation de l'inclusion financière dans le Pacifique ;
- c) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture : financement de l'agriculture ;
- d) Fonds international de développement agricole : envois de fonds ;
- e) ONU-Habitat et Département des affaires économiques et sociales : finances municipales dans les villes secondaires des pays les moins avancés ;
- f) ONU-Femmes : accès et recours des femmes et des filles aux services financiers, et contrôle par les femmes et les filles des avantages qu'ils procurent ;
- g) Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : fonds d'assistance technique pour offrir des solutions financières numériques qui profitent aux personnes déplacées de force et aux communautés qui les accueillent.

75. Dans les pays de programme, le FENU contribuera aux processus du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, aux travaux des groupes de suivi des résultats au niveau des pays et aux programmes et initiatives conjoints, dans la mesure où une présence dans ces pays pourra être financée. Le FENU sera de nouveau mobilisé dans le cadre de dispositifs interinstitutions au Siège et au niveau régional.

76. Davantage d'organisations cherchent aujourd'hui à appuyer des solutions de financement novatrices, aussi le FENU peut-il jouer un rôle clef en tant qu'incubateur de nouveaux modèles de financement et aider ainsi d'autres entités du système des Nations Unies à transposer ailleurs ce qui fonctionne bien. On pourrait par exemple recenser les possibilités offertes de mobiliser des ressources sur les marchés financiers pour des initiatives de développement et collaborer avec des investisseurs publics et privés pour orienter les classes d'actifs compatibles avec les objectifs de développement durable vers des projets destinés aux « derniers servis » dans les pays les moins avancés. On pourrait également mettre à profit la collaboration avec le PNUD et d'autres organismes pour recenser de manière plus synoptique les entraves qui persistent dans divers secteurs de développement et à la poursuite des objectifs de développement durable, et mettre au point de nouvelles solutions de financement plus adaptées, par exemple dans le domaine de la consolidation de la paix ou des services aux populations déplacées.

77. Le FENU et l'Alliance « Better Than Cash » sont devenus des sources de conseils, d'études et de compétences techniques de haut niveau en matière de numérisation des paiements. Chacun aide les pays à évoluer vers une économie numérique durable et à tirer parti de la numérisation, qui permet de réduire les coûts, de gagner en transparence et d'améliorer les modalités de prestation de services. Pour créer un écosystème de paiements numériques sans exclusive, une collaboration s'est

instaurée entre le FENU et le secteur privé pour perfectionner les technologies existantes ainsi que les méthodes de distribution et les modalités de conception des produits afin de venir en aide aux personnes à faible revenu. Un nombre grandissant d'organismes des Nations Unies rejoignent l'Alliance « Better Than Cash » pour promouvoir la numérisation des paiements ; le cas échéant, les compétences disponibles dans le cadre du FENU et de l'Alliance peuvent être utilisées pour aider les organismes des Nations Unies à réduire les coûts, à gagner en efficacité et à contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable grâce à la numérisation des services financiers.

78. *Institutions financières internationales et autres.* Le FENU présente à la fois les attributs d'un organisme d'aide au développement et ceux d'une institution financière : on a recours à une panoplie d'instruments adaptés et tenant compte du risque pour apporter des solutions de financement qui répondent aux besoins des laissés-pour-compte dans les pays les moins avancés. Le FENU est présent aux côtés des entités publiques non souveraines, échelon généralement « ignoré » par les institutions financières internationales, en raison du profil de risque ou de la taille des projets qui y sont associés. Il existe donc des possibilités de collaboration, déjà bien exploitées avec la Banque mondiale, devant permettre de transposer dans d'autres lieux et à plus grande échelle les modèles qui ont fait leurs preuves (comme la décentralisation budgétaire).

79. Dans le cadre du FENU, on continuera de collaborer avec ces partenaires pour tirer pleinement parti des possibilités de transposition dans d'autres lieux et à plus grande échelle, notamment en faisant appel aux banques régionales pour développer les marchés qui contribuent à l'inclusion financière et les systèmes de paiement numériques. On cherchera à nouer des partenariats stratégiques avec les institutions financières internationales afin de mettre en place des instruments financiers qui tirent parti des atouts respectifs des entités mobilisées, l'objectif étant que chacune apporte un appui en propre aux pays les moins avancés.

80. *Tirer parti du pouvoir que détiennent le secteur privé et les fondations privées.* On continuera de collaborer avec un large éventail d'acteurs du secteur privé tels que les innovateurs, les partenaires de réalisation et les investisseurs potentiels : on investira auprès des prestataires de services financiers, des opérateurs de réseaux de téléphonie mobile, des banques nationales, des fonds de pension, des petites et moyennes entreprises et, éventuellement, des fondations et on constituera des partenariats avec eux, pour inciter d'autres investisseurs à développer les services financiers dans les économies locales.

81. Parallèlement, on travaille aux côtés des pays les moins avancés pour mobiliser davantage de ressources financières à l'appui du développement local. Il peut s'agir de la constitution de partenariats avec des sociétés d'investissement à impact social et environnemental pour créer des moyens d'orienter les financements axés sur le développement durable vers les pays les moins avancés, ou d'encourager les banques nationales et les fonds de pension à investir dans les économies locales et les bureaux chargés des questions familiales et les fondations familiales à coinvestir dans des projets de développement en cours ou à l'étude. Il peut également s'agir de concevoir une méthodologie pour étudier les modalités de la mobilisation successive de l'aide publique au développement, de facilités de financement à taux réduit et de capitaux à des conditions commerciales au titre de projets destinés aux « derniers servis » – fonds de capital-risque du FENU, subventions octroyées par des États Membres, fonds d'amorçage octroyés par des fondations et fonds investis dans un but lucratif par des sociétés d'investissement à impact et des organisations philanthropiques. Pour améliorer les résultats obtenus au titre du développement au bénéfice des « derniers servis » dans les pays les moins avancés, on pourrait également chercher à faire

fructifier les ressources en propre du FENU en gérant les fonds d'autres investisseurs conformément à leurs objectifs de rentabilité financière et sociale.

82. ***Budgétisation et programmation intégrant la dimension hommes-femmes.*** La théorie du changement appliquée au FENU définit les voies à suivre pour obtenir des résultats en matière de promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation économique des femmes (voir annexe 3). On pourra ainsi s'assurer du respect des engagements pris d'autonomiser les femmes et de mieux cibler les interventions menées à ce titre. Les cadres de résultats définis pour les programmes resteront assortis d'indicateurs ventilés par sexe, et on continuera d'appliquer le Plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et de rendre compte des progrès accomplis dans cette optique.

VI. Efficacité et bon fonctionnement de l'organisation

83. On s'emploie à faire du FENU une organisation capable de s'adapter, qui s'appuie sur les données issues des résultats obtenus pour déterminer les modifications à apporter à ses modes de fonctionnement et exécute des programmes de qualité qui optimisent l'utilisation des ressources. Le présent Cadre stratégique met en relief trois facteurs habilitants propres à doter le FENU des systèmes, du personnel et des outils nécessaires à l'obtention de résultats excellents, pertinents et crédibles.

84. *La gestion.* On continuera d'investir la majorité des ressources du FENU dans les pays les moins avancés. Pour que les programmes donnent des résultats de haute qualité, on perfectionne constamment les services de gestion dans le sens d'une plus grande attention aux besoins des clients ; un appui efficace est apporté dans le domaine des achats, des finances et des ressources humaines, ainsi qu'aux stades de la conception des programmes – qui doit être sans faille – et de leur exécution – les budgets approuvés devant être respectés. La matrice intégrée des résultats et des ressources (annexe 1) inclut un ratio d'efficacité de la gestion, qui indique la part des dépenses totales du FENU qui est consacrée aux activités de gestion. Pour 2016, ce ratio était de 10 %, contre 14 % en 2014.

85. Conformément aux résultats de l'examen du système d'évaluation des résultats, on tirera mieux parti des données sur le financement des programmes pour faciliter la prise de décisions relatives aux programmes et à la gestion des subventions, et on renforcera les systèmes de gestion des données et de l'information du Fonds.

86. Pour faire en sorte que les interventions menées grâce au FENU puissent être transposées ailleurs, on encourage le respect du principe de responsabilisation au service des résultats à tous les niveaux, ce qui passe par la mise en œuvre rapide des recommandations issues des audits internes et externes ainsi que des mesures suggérées par l'Administration dans ses réponses aux évaluations ; une plus grande attention est accordée à la gestion des risques, sur la base de la politique actualisée de gestion globale des risques. On continuera de se conformer aux normes de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide et on publiera plus souvent des données relatives aux résultats et aux ressources du FENU.

87. La matrice intégrée des résultats et des ressources a été perfectionnée et rend désormais possible un meilleur suivi des résultats et des liens entre résultats et ressources. On renforcera les systèmes et les capacités de gestion et de budgétisation axées sur les résultats, à tous les niveaux du Fonds, pour améliorer la performance. On poursuivra l'élaboration de systèmes institutionnels avec un double objectif : établir un lien entre la matrice et les cadres de résultats des projets ; faciliter une gestion intégrée du suivi et de la communication de l'information. Conformément aux

conclusions des évaluations, on continuera de veiller à ce que les programmes soient assortis de stratégies du savoir et de partenariat propres à susciter une plus grande adhésion des pays, mais aussi à ce que les innovations soient appliquées de façon durable et à grande échelle.

88. On mettra l'accent sur le renforcement des capacités des systèmes clefs au niveau national, notamment les systèmes de gestion de l'information et de responsabilisation, pour que les décideurs reçoivent des informations plus récemment actualisées et de meilleure qualité. On s'emploie à aider les administrations locales à appliquer le dispositif d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière au niveau infranational conformément aux normes mondiales et à l'utiliser pour améliorer leurs décisions d'investissement. On veillera à ce que les partenaires de réalisation du FENU en matière d'inclusion financière appliquent les normes acceptées dans le secteur, de telle sorte que les parties concernées aient plus facilement accès aux données relatives à leurs résultats.

89. On élabore actuellement des propositions de valeur modulées en fonction des pays, qui s'articulent sur des interventions intégrées, utilisant tous les outils pertinents, pour optimiser l'appui fourni par le système des Nations Unies dans son ensemble en réponse aux priorités définies par les pays les moins avancés.

90. *Le personnel.* Le plus grand atout du FENU n'est autre que son personnel, constitué de fonctionnaires de talent, motivés et dotés des connaissances et des compétences financières nécessaires pour concevoir des programmes d'excellente qualité et appliquer des approches mixtes dans les pays les moins avancés. Des programmes intégralement financés sont le meilleur moyen d'attirer un personnel de haut niveau – de même que des conditions d'emploi compétitives, étant donné que nombre des spécialistes qui travaillent pour le FENU viennent du secteur privé.

91. On continuera de faire en sorte que le personnel ait les moyens de répondre aux objectifs visés, de favoriser une culture de l'apprentissage continu et d'améliorer son aptitude à assurer une collaboration stratégique avec de nouveaux partenaires, notamment des fondations, des banques de développement et le secteur privé. L'objectif est d'instaurer un climat qui permette à chacun de donner le meilleur de lui-même.

92. On renforcera la base de compétences à la disposition du FENU, que ce soit en matière d'application d'instruments de financement diversifiés, ou dans les domaines où les solutions de financement local peuvent éliminer les obstacles à la réalisation des objectifs de développement durable, comme notamment les envois de fonds, l'emploi des jeunes grâce à l'inclusion financière et les finances municipales.

93. Conformément aux résultats de l'examen quadriennal complet, on poursuivra l'action engagée pour atteindre le double objectif d'égalité des sexes et de répartition géographique équitable à tous les postes, quel que soit le niveau de responsabilité.

94. *Compétence, autorité intellectuelle, communications et sensibilisation.* Le renforcement de la position de référence en matière de savoir qu'occupe le FENU, ainsi que de la promotion de services financiers inclusifs au profit des « derniers servis » sont des axes cardinaux de l'approche définie pour le Fonds. Selon les conclusions de l'examen et des évaluations du système de mesure des résultats, on devra continuer d'investir dans la codification et l'échange des savoirs et dans la gestion de l'information, y compris au sein des réseaux de pairs, où le FENU fait figure de chef de file dans les domaines de compétence qui lui sont associés.

95. On collaborera avec les réseaux d'autorités locales pour faciliter les échanges entre pairs et obtenir que leur voix soit mieux entendue dans le cadre des instances mondiales. Avec les bailleurs de fonds et autres intervenants au service de l'inclusion

financière, on mettra en commun les enseignements tirés de l'expérience pour faire en sorte que les pratiques appliquées dans le cadre du Fonds soient fondées sur des données factuelles et restent à la pointe du progrès. Il est important d'investir dans la gestion du savoir pour garantir que les projets pilotes fournissent des données utiles à l'élaboration des politiques, ainsi qu'à la transposition dans d'autres lieux et à plus grande échelle.

96. On s'emploiera à renforcer le rôle moteur du FENU, par exemple en lançant de nouvelles publications phares et en mobilisant ses partenaires pour promouvoir les méthodes de financement mixte dans les pays les moins avancés.

97. On continuera d'investir dans les activités de communication externe et de sensibilisation – organisation de manifestations, publications et lancement de nouveaux outils de communication en ligne et sur les médias sociaux, notamment grâce à un site Web remodelé.

VII. Gestion des risques

98. La mise en œuvre du Cadre stratégique présentera des risques, mais ouvrira aussi de nouvelles possibilités. Les pivots du succès seront la mobilisation des ressources nécessaires, l'ampleur de la présence du FENU dans les pays et la gestion du risque accru de fragmentation des apports financiers et des instruments de financement à l'échelle du système des Nations Unies pour le développement.

99. La modification des comportements requise pour obtenir la combinaison idoine d'instruments financiers internationaux et nationaux, publics et privés pour mettre le système financier au service de l'inclusion prendra peut-être du temps. Les progrès seront graduels et les premières tentatives ne seront pas nécessairement couronnées de succès.

100. Les catalyseurs institutionnels et les stratégies de partenariat visent à atténuer certains de ces risques en mettant l'accent sur la souplesse et sur l'agilité à divers titres : systèmes ; ressources humaines ; gestion et suivi des programmes ; financement fondé sur les résultats ; dispositifs de gestion. Pour rendre la base de financement plus prévisible, il sera essentiel de parvenir à un accord sur les ressources allouées aux programmes et sur les partenariats à forger, sachant que l'aide publique au développement et les subventions demeureront indispensables à la mise en place de modèles de financement mixtes au niveau local dans les pays les moins avancés.

101. En diversifiant les outils de financement du FENU et en les utilisant au mieux, on s'exposera à des risques liés au réajustement des capacités du Fonds, deux objectifs devant primer : déterminer les gammes de projets les mieux adaptées aux modèles de financement mixtes et générer des flux d'opérations suffisants. On veillera à doter le FENU des moyens suivants : des politiques adaptées aux besoins ; de rigoureux dispositifs de gestion des risques, de responsabilisation et de contrôle ; un nombre croissant de spécialistes pour mettre sur pied et gérer un portefeuille de projets disponibles à l'investissement ; des systèmes informatiques ; de rigoureuses procédures de diligence raisonnable ; les autres services d'appui nécessaires. Les risques et les stratégies visant à les atténuer sont décrits en détail dans la section consacrée à la théorie du changement (annexe 2).

VIII. Suivi et évaluation

102. Des données de référence, des jalons annuels et des objectifs de fin de cycle définis pour les indicateurs relatifs aux résultats et aux produits permettront de dresser un bilan des activités menées grâce au FENU.

103. L'accent sera mis sur un rigoureux système de suivi et d'évaluation qui permette de déterminer, faire connaître et améliorer les modalités du passage du stade de l'innovation à celui de l'application à grande échelle, ainsi que les dispositions prises pour mettre les systèmes de financement au service des femmes et des filles en particulier – on examinera notamment les aspects liés à l'accès, à l'utilisation, aux moyens d'action et à la participation à l'aune de la problématique hommes-femmes. Avec les partenaires du FENU, on procédera à des études d'impact et à des évaluations thématiques qui tiennent compte des effets à long terme de l'accès au financement sur la vie et les moyens de subsistance des femmes et, plus généralement, sur le développement des communautés dans lesquelles elles vivent. Le rapport annuel du Conseil d'administration fera le point des progrès accomplis par rapport aux objectifs du Cadre stratégique. L'examen à mi-parcours sera l'occasion de réfléchir – et de procéder s'il le faut – à des ajustements, notamment pour donner suite aux recommandations issues du suivi de l'examen quadriennal complet.

104. Comme on s'est engagé à le faire conformément à la politique d'évaluation du PNUD, on continuera de procéder à des évaluations externes indépendantes des programmes et projets mis en œuvre sous l'égide du FENU. Si l'hypothèse de financement la plus favorable se réalise pour ce qui est des ressources de base, il sera possible d'accroître la capacité d'évaluation et la portée du programme exécuté. Le Groupe de l'évaluation du FENU continuera de collaborer avec le Bureau indépendant d'évaluation du PNUD pour améliorer la qualité des évaluations et les méthodes utilisées. Des discussions sont en cours avec le Bureau indépendant d'évaluation en vue de la présentation d'une évaluation finale du cadre stratégique actuel. On trouvera à l'annexe 4 un plan d'évaluation quadriennal qui est chiffré pour les deux premières années.
