



**Conseil d'administration  
du Programme des Nations Unies  
pour le développement  
et du Fonds des Nations Unies  
pour la population**

Distr. générale  
27 avril 2004  
Français  
Original: anglais

**Session annuelle 2004**

14-23 juin 2004, Genève

**Fonds d'équipement des Nations Unies**

**Évaluation d'impact indépendante  
du Fonds d'équipement des Nations Unies**

*Résumé*

Le résumé de l'évaluation d'impact indépendante des activités du FENU réalisée conformément à la décision 99/22 du Conseil d'administration présente les conclusions de l'évaluation sur l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la viabilité financière du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU). L'équipe d'évaluation propose une série de recommandations et identifie les options à prendre en considération dans les débats actuels sur l'orientation future, la gouvernance institutionnelle et le modèle opérationnel d'activité du FENU.

L'évaluation d'impact indépendante est composée de trois parties, chacune ayant été confiée à des équipes différentes de consultants indépendants (voir l'annexe 1 pour une vue d'ensemble de leur contenu). Les rapports concernant ces parties peuvent être consultés sur le site Web du Conseil d'administration <[www.undp.org/execbrd](http://www.undp.org/execbrd)>.

Cette évaluation a été financée en partie avec l'aide des contributions du Ministère du développement international du Royaume-Uni et du Fonds de survie belge. Le solde a été couvert par les ressources ordinaires du FENU.

Ce document devrait être lu en parallèle avec le Rapport annuel axé sur les résultats du FENU pour l'année 2003 (DP/2004/17). C'est sur la base de ces évaluations que la Direction du FENU a établi sa stratégie (DP/2004/19), troisième document soumis par le FENU à la session actuelle du Conseil d'administration.



## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Aperçu du rapport .....	3
II. Constatations sur la performance du FENU .....	3
III. Constatations sur les facteurs influençant la performance du FENU .....	5
IV. Conclusions .....	6
V. Recommandations .....	7
Annexe	
Éléments de l'évaluation d'impact indépendante du FENU, 2004 .....	17

## Résumé du rapport de synthèse sur l'évaluation d'impact indépendante du FENU

Universalial Management Group (Canada)

### I. Aperçu du rapport

1. Universalial a le plaisir de présenter au Conseil d'administration du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) son rapport final sur l'évaluation d'impact indépendante du FENU, dont il lui avait confié la réalisation dans sa décision 99/22.
2. L'objectif principal de l'évaluation était de déterminer si le FENU opérait d'une manière efficace, efficiente et durable en conformité avec son mandat qui est de réduire la pauvreté dans les pays les moins avancés (PMA). Le deuxième objectif était d'évaluer si le FENU avait dûment mis en œuvre le changement de politique de 1995, qui avait concentré le rôle du Fonds sur les opérations de microfinancement et les programmes de gouvernance locale. Le troisième objectif consistait à déterminer dans quelle mesure le FENU avait donné suite aux recommandations de l'évaluation externe indépendante réalisée en 1999.
3. Le présent document (vol. I) est le rapport de synthèse sur l'évaluation d'impact indépendante. Les volumes II à IV sont présentés séparément et contiennent respectivement les annexes méthodologiques, l'analyse du portefeuille de projets du FENU et les résultats de l'enquête effectuée auprès du personnel.
4. L'évaluation reposait sur trois sources différentes : l'évaluation de performance organisationnelle réalisée par Universalial (Canada); l'évaluation d'impact des programmes de microfinancement au Kenya, au Nigéria, au Malawi et en Haïti, réalisée par Enterprising Solutions Global Consulting, LLC (États-Unis), et l'évaluation d'impact des programmes de développement locaux du FENU en Ouganda, au Mozambique, au Mali et au Cambodge, réalisée par ECIAfrica Consulting International (Pty) Ltd (Afrique du Sud).
5. Pour évaluer la performance organisationnelle du FENU, Universalial a rassemblé des données primaires en utilisant des techniques à la fois qualitatives et quantitatives incluant l'étude de documents, des rencontres individuelles et de groupe au Siège et sur le terrain (147 participants), une analyse du portefeuille de projets, des visites sur le terrain à Madagascar, au Bénin et au Niger et une enquête auprès de 170 parties prenantes, dont tout le personnel du FENU au Siège et sur le terrain et les représentants résidents et représentants adjoints du PNUD (le taux de réponse a été de 63 %). Universalial a intégré les résultats et les conclusions des deux évaluations d'impact sur les programmes de microfinancement et de gouvernance locale à ceux de l'évaluation de la performance organisationnelle pour réaliser le rapport de synthèse sur l'évaluation d'impact indépendante.

### II. Constatations sur la performance du FENU

6. **Efficacité** – Les projets de microfinancement et de gouvernance locale du FENU sont généralement conformes à la stratégie et à la politique de l'organisation. Les politiques du FENU en faveur des pauvres et de la participation locale sont appliquées, bien qu'il soit nécessaire de concevoir des stratégies propres à renforcer

la participation des groupes marginalisés, notamment des femmes, aux processus participatifs. Si le FENU a fait quelques progrès dans l'application d'une politique d'intégration des femmes, particulièrement dans certains projets, il lui reste à l'appliquer tant dans l'ensemble des projets que dans le cadre d'un même projet. Il a mis en œuvre la plupart des recommandations de l'évaluation externe de 1999 et s'efforce de le faire pour d'autres.

7. L'évaluation a montré que la logique sous-tendant les programmes de microfinancement et de développement local était rigoureuse pour l'essentiel. Ces programmes contribuent à la réduction de la pauvreté au niveau local, à la participation et à l'autonomisation et ils montrent l'existence d'un impact. Les défis consistent à intégrer pleinement les groupes marginalisés, particulièrement les femmes. Certains signes montrent que le FENU a eu une influence sur les politiques dans les pays où il opère et qu'il a amené un groupe divers de donateurs à utiliser ses approches.

8. La contribution du FENU à la durabilité des résultats ressort également de l'évaluation. Le programme du FENU sur le microfinancement a amélioré la performance des institutions de microfinancement dans des aspects clefs de la durabilité institutionnelle, tels que le rayonnement et les niveaux d'efficacité. S'agissant de la gouvernance locale, les programmes de développement local ont été enracinés dans les pratiques et les procédures locales, donnant de ce fait une base solide à leur durabilité. Il existe un certain nombre de problèmes liés au contexte et à la capacité – à la fois pour les autorités locales et les institutions de microfinancement – qui sont considérés comme des obstacles à la durabilité des résultats dans les programmes de microfinancement et de gouvernance locale.

9. **Efficienne** – Le modeste budget d'administration (Siège) du FENU reflète une utilisation adéquate des ressources et est resté de valeur constante au cours des cinq dernières années. Parallèlement, toutefois, la diminution des contributions aux ressources de base a entraîné une réduction des dépenses de programme. Il en résulte inévitablement une tendance générale préoccupante pour l'efficacité de l'organisation : en termes relatifs, les coûts administratifs augmentent par rapport au financement des programmes. Par contre, les services consultatifs techniques, qui sont des éléments clefs des programmes du FENU, sont calculés comme des frais administratifs (Siège) et non comme des frais de programmes, ce qui fausse quelque peu cette mesure d'efficacité. Le FENU a apporté quelques améliorations à ses méthodes de travail, en particulier celles liées au délai de réaction dans certaines parties du cycle des projets, mais il doit faire mieux en matière de planification, de suivi et de rapports financiers et de gestion de l'information.

10. **Pertinence** – Les modèles de programmation du FENU à la fois pour la gouvernance locale et le microfinancement constituent un créneau distinct et novateur. Ces modèles jouent un rôle important en matière d'innovation et de prise de risques que d'autres organismes de développement et les pays les moins avancés (PMA) aimeraient développer. De plus, l'évaluation des programmes du FENU a confirmé que les objectifs, les programmes et la mission du Fonds concordent avec les objectifs du Millénaire pour le développement. Le FENU appuie le Programme d'action pour les PMA pour la décennie 2001-2010 et répond aux besoins locaux des pays dans lesquels il intervient. Il soutient la plupart des grands objectifs du PNUE, même s'il semble y avoir des occasions manquées de collaboration qui pourraient améliorer la pertinence du FENU. Alors que les donateurs diminuent

leurs contributions de base au Fonds, ils l'utilisent comme un moyen de mettre en œuvre les stratégies de développement international de leur pays au moyen de financements parallèles et de fonds autres que les fonds de base, qui ont augmenté considérablement au cours des dernières années.

11. **Viabilité financière** – Bien que les dépenses du FENU correspondent à ses revenus, preuve d'un budget bien équilibré, ce résultat n'a été atteint qu'en procédant à des coupes sombres dans les budgets des programmes et en ajustant les budgets administratifs. Le Fonds n'a pas atteint son objectif pour les ressources de base en 2003 et, étant donné que celles-ci sont le principal moyen de financer ses activités, le déclin du financement de base et l'incertitude qui l'entoure mettent sérieusement en péril la capacité du FENU de s'acquitter de sa missions et de son rôle au sein du système des Nations Unies. Les fonds autres que les ressources de base deviennent plus importants en termes relatifs, mais l'évaluation de leur rôle possible à l'avenir doit tenir compte d'un certain nombre de questions. La diminution du nombre de projets dans la filière, de même que le rapport actuel entre les dépenses du Siège (incluant l'administration et les services consultatifs techniques) et les dépenses de programme, posent des problèmes importants pour la viabilité du FENU.

### III. Constatations sur les facteurs influençant la performance du FENU

12. **Leadership** – Le FENU reçoit de nombreuses félicitations pour le leadership exercé par le Secrétaire exécutif et ses collaborateurs, principalement de la part des donateurs et autres parties prenantes extérieures.

13. **Gouvernance** – Le Conseil d'administration exerce un rôle de surveillance sur le FENU et s'acquitte de cette fonction avec diligence et professionnalisme. Toutefois, certaines restrictions dans la structure de la gouvernance ont entraîné une certaine désillusion du personnel quant au rôle et à la contribution du Conseil d'administration, notamment en ce qui concerne la mobilisation des ressources.

14. **Créneau** – Les modèles de programmation du FENU à la fois pour la gouvernance locale et le microfinancement constituent un créneau distinct et novateur, quoique, au sein des Nations Unies, le créneau soit mieux défini dans le domaine du microfinancement que dans celui de la gouvernance locale. Divers changements du cadre du développement international et le déclin des ressources de base du FENU ont un impact direct sur ce créneau. Par exemple, le passage à des formes programmatiques de coopération en matière de développement peut avoir une incidence sur la démarche du FENU, qui se concentre sur les projets pilotes à petite échelle. De même, le passage d'un financement en aval à un financement en amont signifie que les donateurs sont davantage enclins à fournir une aide directe aux gouvernements bénéficiaires qu'à financer divers projets, bien qu'il reste un rôle important à jouer dans la structure de financement pour des organismes novateurs et prêts à prendre des risques comme le FENU.

15. **Mobilisation des ressources** – Le FENU a élaboré une stratégie de mobilisation des ressources qui vise en premier lieu les ressources de base. Cette stratégie a permis d'obtenir des gains modestes, mais elle ne semble pas suffire à assurer la viabilité du Fonds.

16. **Personnel hautement qualifié** – Le personnel hautement qualifié du FENU, l'un de ses atouts les plus importants, traverse une période de découragement résultant des incertitudes pesant sur l'avenir du Fonds. Confrontés à des coupures budgétaires qui ont davantage concentré l'attention sur l'efficacité, le personnel du Siège et le personnel sur le terrain s'efforcent d'en atténuer les effets sur la performance.

17. **Gestion du programme** – Le FENU a accru l'efficacité de certains éléments du cycle de ses projets, mais il y a encore matière à amélioration. Les systèmes de planification, de suivi et de rapport qui sous-tendent la gestion axée sur les résultats sont en place. Mais il faut renforcer encore les systèmes et procédures qui aident à une institutionnalisation plus poussée de cette culture de la « gestion axée sur les résultats ». L'Unité d'évaluation a mis au point plusieurs méthodes visant à intégrer la responsabilité et l'apprentissage dans la pratique organisationnelle, mais la diminution des ressources et une certaine réticence des unités de programme à répondre aux demandes de l'Unité d'évaluation en compromettent l'efficacité globale.

18. **Gestion des connaissances** – Malgré les efforts récemment déployés, il faut que le FENU trouve des moyens de gérer plus efficacement ses connaissances. Un certain nombre de systèmes d'information décentralisés ont été mis en place, mais la gestion des connaissances ne s'est pas améliorée pour autant. L'intranet est encore une ressource sous-utilisée. Toutefois, le Fonds a bien conscience de cette lacune et prend des mesures pour améliorer le partage des connaissances fondamentales tant à l'intérieur d'un programme que d'un programme à l'autre – en se basant à la fois sur l'expérience acquise au Siège et sur le terrain.

19. **Communication et image** – Le FENU a élaboré divers matériels de communication pour bien faire connaître son identité au monde extérieur, mais son image demeure problématique et ne rend pas justice à la qualité du travail qu'il accomplit.

20. **Structure du FENU** – La décentralisation en cours du personnel de gestion des programmes et des conseillers techniques est une bonne stratégie pour le FENU. Malgré certains changements, la structure du FENU requiert encore des améliorations en ce qui concerne la coordination et la communication interne au Siège même, et entre le Siège et le terrain.

21. **Partenariats** – Le FENU a augmenté le nombre de ses partenariats avec divers organismes et ceux-ci s'avèrent tout à fait satisfaisants. Il a également noué des partenariats constructifs avec les milieux universitaires et de la recherche, et est considéré comme contribuant grandement à l'accroissement des connaissances. Son partenariat avec le PNUD est important et profite aux deux organisations, mais il gagnerait en efficacité si les rôles et les responsabilités institutionnelles étaient mieux précisés. La pertinence des partenariats du FENU pourrait encore être améliorée si elle s'inscrivait dans une stratégie plus vaste.

## IV. Conclusions

22. Le FENU est une organisation efficace qui a, généralement parlant, organisé son portefeuille actuel conformément au changement de politique de 1995 et appliqué les recommandations découlant de l'évaluation externe effectuée en 1999

par la DIFA (développement de l'information, de la formation et de l'agriculture). Le Fonds a également contribué à l'obtention de résultats importants, grâce à ses programmes de microfinancement et de gouvernance locale, en matière de réduction de la pauvreté, d'impact sur les politiques et de reproduction de ses projets par les donateurs. Les domaines d'expertise du FENU sont très demandés dans les pays les moins avancés et répondent tant aux objectifs du Millénaire pour le développement qu'aux besoins des pays. En fait, les PMA réclament davantage de services du FENU. Ce dernier est loué par la majorité des parties prenantes comme étant un partenaire flexible, actif en matière de développement des connaissances, efficace pour mettre en œuvre des projets et influencer l'orientation des secteurs dans lesquels il travaille. Depuis 1999, le FENU a, en général, obtenu de bons résultats, comme indiqué dans son auto-évaluation annuelle comprise dans le rapport annuel axé sur les résultats et confirmé par la présente évaluation. De plus, il a fait preuve de créativité tout en restant une organisation relativement efficace et a atteint un budget équilibré en 2003. Ce succès – car c'en est un – est dû à divers facteurs, notamment une équipe de dirigeants et de fonctionnaires dévoués et talentueux, une pensée novatrice, un créneau précis et la capacité d'adapter son expertise aux besoins des PMA. Comme de nombreuses organisations, le FENU connaît certaines limitations qui ont été mentionnées dans le présent rapport, par exemple, en matière de gestion des connaissances, de communication et d'image.

23. Cependant, le vrai problème pour le FENU est la question fondamentale de sa viabilité financière après 2004 qui, pour l'heure, est incertaine. À notre avis, ce dilemme résulte de plusieurs facteurs : la disparité entre le créneau du FENU et les tendances de financement des donateurs internationaux, la structure de la gouvernance du FENU qui ne lui donne pas les moyens nécessaires pour régler les questions de viabilité et la nécessité de clarifier le rôle du FENU au sein du groupe du PNUD. Le Fonds est à un stade critique de son existence et, comme l'a suggéré l'ancien Secrétaire exécutif, aimerait s'attaquer à la question de son avenir plutôt que de mourir « de mort lente ».

## V. Recommandations

24. Étant donné l'urgence de la situation, les recommandations suivantes s'adressent au Conseil d'administration, à l'Administrateur du PNUD et à la direction du FENU. Les évaluateurs pressent les parties prenantes de bien prendre en considération ces recommandations au cours des discussions en cours sur l'avenir du FENU. Elles sont regroupées en grandes catégories correspondant aux constatations faites sur la performance du FENU.

### **Positionnement, créneau et relations avec le partenaire clef – le PNUD**

#### **Recommandation 1**

25. **L'Administrateur du PNUD et la direction du FENU devraient préciser le rôle et les responsabilités du Fonds au sein du PNUD et des fonds qui y sont associés. Cette clarification s'inscrirait dans le cadre d'une stratégie plus large menée par le groupe du PNUD dans le but d'aider les deux organisations à se**

**positionner elles-mêmes pour s'attaquer aux problèmes de développement qui relèvent de leurs mandats respectifs.**

26. Le créneau du FENU en tant qu'organisation est étroitement lié à son partenariat avec le groupe du PNUD et au rôle qu'il y joue. Comme on l'a fait remarquer dans le présent rapport, l'absence d'une définition claire de la manière dont le FENU peut ou pourrait soutenir les objectifs organisationnels du PNUD entrave sa viabilité et empêche le PNUD de s'attaquer au problème du financement du FENU. Jusqu'à maintenant, le FENU et le PNUD n'ont précisé leur collaboration que dans le cadre de mémorandums d'accord en matière de microfinancement et de gouvernance locale. À notre avis, c'est insuffisant, et cela nuit à la plus grande synergie institutionnelle qui découlerait d'une définition plus claire du rôle joué par le FENU pour aider le PNUD à atteindre ses grands objectifs.

27. À ce stade de l'existence du FENU, ce débat et cette clarification sont essentiels – ils pourraient permettre au PNUD de considérer le FENU comme un partenaire encore plus stratégique pour la réalisation de certains de ses objectifs. Une plus grande clarification des synergies entre les deux organisations permettrait également au PNUD de mobiliser activement des ressources pour le FENU.

28. Cette stratégie organisationnelle entre le PNUD et le FENU pourrait inclure les points suivants :

- Qu'attend-on du PNUD et des fonds qui y sont associés (en particulier le FENU) en ce qui concerne les résultats escomptés du PNUD? Dans quelle mesure le FENU devrait-il s'aligner sur le PNUD, ses intérêts et ses objectifs? Ou existe-t-il un cadre global pour le groupe du PNUD dans lequel les fonds associés devraient s'insérer?
- Les mandats et les créneaux du PNUD et des fonds associés (en particulier le FENU) sont-ils suffisamment forts pour appuyer les résultats escomptés du PNUD ou du groupe du PNUD?
- Qu'est-ce qui constituerait un système adéquat de recouvrement des coûts dans les relations entre le PNUD et ses fonds associés, en particulier le FENU?

29. Dans le contexte de ces discussions d'ordre stratégique, il est essentiel d'aborder la question du créneau du programme du FENU (domaine d'action/positionnement stratégique) en tenant compte de ses avantages comparatifs, du marché, de ses besoins de financement et des intérêts qu'il partage avec le PNUD (par exemple, le développement du secteur privé). Les évaluateurs commencent seulement à identifier les limitations et les possibilités. Ils recommandent la mise en place d'un processus consultatif auquel participerait un vaste groupe de parties prenantes extérieures au PNUD et au FENU – les donateurs, les pays bénéficiaires, les experts dans les domaines concernés – qui aiderait à affirmer, préciser ou redéfinir le créneau du FENU. Il serait important de prendre en considération l'expertise, les résultats et la réputation acquis par le Fonds dans le cadre de ses deux domaines de programme actuels, ainsi que des demandes des PMA. Cette redéfinition serait ainsi rattachée à l'avantage comparatif du FENU, aux possibilités qu'il a et aux demandes qui lui sont adressées.



## **Viabilité financière, mobilisation des ressources et gouvernance**

### **Recommandation 2**

**30. La direction du FENU devrait constituer une équipe chargée d'étudier et d'analyser le modèle d'activité et les arrangements de gouvernance institutionnels du FENU, leurs forces et leurs faiblesses, et de proposer des solutions pour l'avenir du Fonds compte tenu du processus de décision en cours. Quelques options sont proposées ci-après.**

31. En 1960, le FENU a été créé par l'Assemblée générale avec pour mandat général d'aider les pays en développement à atteindre une croissance économique accélérée et autonome en complétant leurs ressources en matière d'aide à l'équipement. Au cours des quatre dernières décennies, le Fonds a, dans une certaine mesure, évolué en réponse au contexte plus général – en équilibrant la diminution des contributions, d'une part, et les besoins d'assistance technique et d'équipement des PMA, d'autre part, mais sans modifier de façon significative sa structure de gouvernance, sa mission et ses modalités de gestion et de financement. En se penchant sur l'avenir du Fonds, il pourrait être nécessaire maintenant d'analyser le modèle d'activité et la structure de gouvernance qui sont le fondement de son travail.

32. À cet égard, il y a plusieurs options pour l'avenir du FENU. Seules trois sont examinées ci-après. Elles sont soit axées sur le marché, lorsque l'approche de l'organisation est guidée par la viabilité financière, soit axées sur la mission, lorsqu'elle l'est par l'innovation et les besoins des PMA. Notons que l'équipe d'évaluation propose ces solutions pour illustrer des voies possibles pour l'avenir. D'autres options pourront être identifiées lorsque cette recommandation aura été mise en œuvre. De même, les trois options proposées devront être affinées par le groupe responsable de la mise en œuvre des recommandations à des fins de faisabilité.

### **Option 1 : Le modèle basé sur l'esprit d'entreprise**

Le FENU devient une organisation davantage fondée sur l'esprit d'entreprise. Sa structure de gouvernance évolue vers un mandat et une représentation plus vastes. Le PNUD donne l'autonomie de gestion au FENU, et le Secrétaire exécutif (nouveau) prend la direction du FENU. Dans cette option, les relations entre le FENU et le Conseil d'administration seraient clarifiées en fonction de la structure de gestion révisée. Le Fonds ciblerait et commercialiserait ses services de microfinancement et de gouvernance locale dans tous les pays et tous les organismes internationaux (le Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres – CGAP, par exemple), et élaborerait une structure de coûts qui le rendrait compétitif. Cette approche pourrait avoir des incidences sur l'accent que le FENU met actuellement sur les PMA. Le Fonds deviendrait davantage une organisation axée sur la demande qu'un instrument d'innovation de la famille des Nations Unies. L'orientation plus grande sur la demande limiterait la façon dont le FENU pourrait poursuivre son action actuelle axée sur sa mission. Le financement proviendrait principalement des frais facturés pour ses services.

### Option 2 : L'instrument du PNUD

Le PNUD et le FENU deviennent stratégiquement plus alignés et élargissent leurs sources de financement. Cet arrangement n'entraînerait aucun changement dans la structure de gouvernance de l'organisation. La mission du FENU s'alignerait plus étroitement sur les priorités et les programmes du PNUD (par exemple, le secteur privé, l'eau). Cet alignement des deux organisations pourrait se faire de plusieurs façons. Ainsi, l'Administrateur du PNUD a suggéré que le FENU et le PNUD pourraient conjuguer leurs forces sur des initiatives ciblées (l'initiative concernant les infrastructures hydrauliques prévus dans les objectifs du Millénaire). Cet effort pourrait rallier les esprits et les cœurs des donateurs (et donc leur aide financière) autour d'un objectif important. Le choix d'initiatives communes, toutefois, devrait être fait soigneusement en tenant compte des avantages comparatifs existants ou stratégiquement développés du FENU, de même que des demandes précises des donateurs et des bénéficiaires. Le financement serait plus assuré, fondé sur celui du PNUD (le PNUD fournit les ressources de base du FENU à partir de ses propres contributions volontaires) et sur des quotes-parts établies et/ou des contributions volontaires des donateurs.

### Option 3 : Le statu quo avec des quotes-parts fixes

Cette option ne modifierait pas les dispositions actuelles en matière de gouvernance, de mission et de gestion. Le principal changement consisterait à élaborer une méthode de financement plus sûre et plus diversifiée. Certains ajustements pourraient être apportés au statu quo, par exemple en passant à des quotes-parts fixes plutôt qu'à des contributions volontaires et en élargissant la gamme des organisations et des modalités par l'intermédiaire desquelles le FENU cherche à obtenir les ressources dont il a besoin (élargir les ressources provenant de la Banque mondiale, des fondations, nouveaux partenariats avec le secteur privé). En pratique, ces changements seraient compatibles avec la charte initiale du FENU et assureraient à ce dernier un flux de revenus plus prévisible. Le FENU poursuivrait la décentralisation des services qui a commencé dans les deux unités de programmation, mais se concentrerait sur les pays où la demande pour ses services est élevée et où le potentiel de fonds est important (par exemple les pays qui ont une grande capacité de générer des revenus).

33. Toutes ces options, ou peut-être un mélange d'entre elles, devraient être étudiées d'un point de vue stratégique comme étant de la plus grande priorité pour le FENU. Elles sont destinées à illustrer les types de modèles d'activité et de modalités de gouvernance institutionnelles qui s'offrent au FENU. Lorsqu'il aura pris sa décision à ce propos, le FENU devra alors élaborer une stratégie de partenariat complémentaire.

### Résumé des options de modèles d'activité

Option	Incidences			
	Structure de gouvernance	Mission	Modalités de gestion	Orientation vers le marché et financement
1. Modèle axé sur l'esprit d'entreprise	Mandat et représentation plus larges Relations redéfinies entre	Services de gouvernance locale et de microfinancement pour	Gestion plus autonome avec un plus grand pouvoir de décision	Axé sur le marché Basé sur la compétitivité des coûts

Option	Incidences			
	Structure de gouvernance	Mission	Modalités de gestion	Orientation vers le marché et financement
	le FENU et le Conseil d'administration	tous les pays et les organismes (qui peuvent payer)		Financement provenant principalement des frais facturés pour les services
2. Instruments du PNUD	Le FENU continue à dépendre du Conseil d'administration du PNUD/FNUAP	Alignement plus étroit sur les programmes et les priorités du PNUD	L'Administrateur du PNUD demeure l'administrateur délégué du FENU	Axé sur le PNUD Financement du PNUD Quotes-parts fixes plutôt que contributions volontaires au FENU
3. Statu quo avec quotes-parts fixes	Le FENU continue à dépendre du Conseil d'administration du PNUD/FNUAP	Appui à la gouvernance locale/décentralisation et au microfinancement/ tous les secteurs financiers dans les PMA	L'Administrateur du PNUD demeure l'administrateur délégué du FENU	Axé sur la mission Quotes-parts fixes plutôt que contributions volontaires Gamme élargie d'options pour le financement

### Recommandation 3

34. Si le FENU fait face à une diminution des dépenses de programme qui continue au cours des prochaines années, il devra effectuer d'importantes coupures dans son budget d'administration ou bien trouver d'autres sources de financement pour ce poste budgétaire.

35. Si le FENU coupe davantage dans ses programmes, le personnel et l'infrastructure ne seront plus alignés avec les dépenses de programme. Le FENU devra alors envisager d'effectuer des coupures dans son budget administratif du Siège. Cependant, ces coupures budgétaires ne sont possibles que dans la mesure où elles n'affectent pas la « masse critique » des effectifs et les infrastructures du Siège nécessaires pour répondre aux besoins du FENU.

36. Il y a plusieurs façons de gérer ces problèmes :

- Augmenter les fonds disponibles pour l'approbation des programmes (à partir des contributions de base et d'autres sources);
- Réduire les dépenses d'administration jusqu'au niveau de la masse critique de personnel;
- Inclure le coût des services consultatifs techniques dans le coût des programmes, comme cela se fait dans d'autres organismes;
- Évaluer dans quelle mesure des accords de financement avec des fonds autres que les fonds de base peuvent couvrir les frais du Siège;
- Améliorer le recouvrement des coûts pour les services actuellement fournis au PNUD à taux réduit;
- Trouver d'autres sources ou mécanismes propres à financer les coûts administratifs du Siège;

- Faire du FENU un agent d'exécution, ce qui lui permettrait d'exécuter ou de mettre en œuvre des éléments particuliers de programme, une fois que le financement aurait été obtenu du PNUD ou d'autres organismes de développement<sup>1</sup>.

## **Leadership stratégique**

### **Recommandation 4**

**37. En collaboration avec le Conseil d'administration et la direction du FENU, l'Administrateur du FENU devrait d'urgence trouver un nouveau secrétaire exécutif pour le FENU.**

38. La recherche d'un nouveau dirigeant est une question urgente pour le FENU. Bien que le Fonds obtienne de bons résultats et bénéficie de l'appui de ses principales parties prenantes, les incertitudes qui entourent le financement et les décisions qui seront prises au sujet de son avenir nuisent au moral du personnel. Les responsables du PNUD hésitent entre fixer d'abord l'orientation du FENU puis engager un secrétaire exécutif, ou nommer d'abord un secrétaire exécutif qui aura pour tâche de conduire le changement. À notre avis, il est plus coûteux de rester dans l'indécision que de prendre une décision dans les plus brefs délais. Leadership intellectuel et compétence en gestion stratégique sont des qualités importantes qui devraient être prises en considération dans le processus de sélection d'un nouveau secrétaire exécutif.

## **Efficacité**

### **Recommandation 5**

**39. Le FENU devrait examiner les recommandations formulées dans les évaluations d'impact des programmes et intégrer les recommandations pertinentes dans sa programmation future.**

40. L'équipe d'évaluation a examiné les recommandations formulées dans les évaluations d'impact des programmes et a effectué une mission sur le terrain afin de déterminer dans quelle mesure l'action du FENU avait un impact sur le développement. Elle a conclu que même si le FENU était en général stratégiquement placé pour atteindre ses objectifs et même si ses activités contribuaient sensiblement à la réduction de la pauvreté, à l'impact et à la réplication de son action, ainsi qu'à la durabilité des résultats, plusieurs domaines pourraient être renforcés pour obtenir de meilleurs résultats.

41. En ce qui concerne le programme de gouvernance locale, les évaluations d'impact comprenaient plusieurs recommandations dont la mise en œuvre améliorerait la performance du FENU. Certaines d'entre elles vont au-delà de ce que le FENU peut faire seul et sont plutôt du ressort des gouvernements locaux, par exemple les suivantes :

---

<sup>1</sup> En présentant le Rapport annuel axé sur les résultats au Conseil d'administration, l'ancien Secrétaire exécutif a mentionné « qu'il était de plus en plus demandé que le FENU agisse comme un agent de coopération ou d'exécution » et a indiqué que le FENU préparait une proposition officielle au Conseil d'administration.

- Préciser la structure et le rôle des diverses instances gouvernementales locales, ainsi que les relations entre le gouvernement local et les autres niveaux de gouvernement;
- Assurer une coopération et une collaboration accrues entre les ministères sectoriels et les gouvernements locaux, par exemple en étendant les innovations en matière de décentralisation à la gestion sectorielle au niveau local et en les institutionnalisant;
- Créer les structures et les mécanismes qui contribueront à assurer le respect des obligations redditionnelles aux échelons inférieurs.

Cependant, le FENU peut apporter des améliorations dans les domaines suivants :

- Inclure des stratégies qui relient explicitement les programmes de développement local au développement économique local; ce dernier serait un pilier important du développement local en liaison avec les initiatives existantes de développement local, qu'il appuierait;
- Améliorer l'intégration de la gestion des ressources naturelles dans les programmes de développement local;
- Travailler avec les gouvernements centraux à la ponctualité des transferts financiers aux gouvernements locaux, à titre prioritaire;
- Fournir un soutien et des capacités accrues aux gouvernements locaux pour leur permettre de générer leurs propres revenus et de disposer d'un budget renouvelable suffisant pour l'entretien des services et des infrastructures;
- Investir dans le renforcement des capacités dans les domaines de la planification stratégique et participative pour que ces processus soient véritablement intégrateurs et participatifs;
- Dans la mesure où les contraintes budgétaires le permettent, s'efforcer de maintenir dans le pays un nombre important de conseillers techniques chevronnés, de gestionnaires de programmes ou de conseillers techniques régionaux.

42. En matière de microfinancement, les évaluations d'impact donnent à penser que le FENU pourrait obtenir de meilleurs résultats en s'efforçant d'apporter des améliorations dans trois grands domaines :

- Examiner toutes les activités de microfinancement afin d'évaluer dans quelle mesure elles sont déterminées par la demande et, par conséquent, encouragent le développement d'un marché sain et d'un climat compétitif;
- Passer du rôle passif de bailleur de fonds pour s'engager dans le réseautage, la coopération et les partenariats, et continuer à participer à l'approfondissement des systèmes financiers au moyen d'interventions concertées ayant un impact élevé;
- Intégrer le concept d'« organisme apprenant » au sein du Groupe pour le microfinancement, en renforçant la culture actuelle d'évaluation par des activités plus systématiques de suivi, de contrôle et de diffusion en temps voulu des leçons apprises aux plans interne et externe.

Le rapport sur les évaluations d'impact contient des recommandations plus détaillées par secteur.

43. Le FENU devrait examiner ces recommandations en ayant recours à un processus semblable à celui utilisé après l'évaluation externe indépendante de 1999 et, le cas échéant, en tenir compte dans la programmation future.

#### **Recommandation 6**

**44. Le FENU devrait continuer à prendre les mesures nécessaires pour respecter son engagement envers l'égalité des sexes et l'intégration d'une dimension sexospécifique dans son action. Ce faisant, il devrait envisager d'établir des relations plus étroites avec UNIFEM.**

45. En réponse à l'étude sur l'intégration d'une dimension sexospécifique effectuée en 2002, qui était axée sur les programmes de gouvernance locale, le FENU a élaboré un plan d'action pour l'intégration de cette dimension dans son action pour 2002-2004. Quelques-unes des mesures exposées dans ce plan d'action ont été mises en œuvre (par exemple, veiller à ce que cette démarche soit prise en considération dans l'évaluation d'impact du FENU). Pour les autres, les progrès réalisés sont moins évidents, mais il reste nécessaire d'agir à l'échelle de l'organisation (dans le cadre des programmes de microfinancement et de gouvernance locale). Par exemple :

- Clarification des arrangements institutionnels pour l'intégration d'une perspective sexospécifique;
- Étude, simplification et nouvelle publication de la politique de l'organisation relative à l'égalité des sexes; ces lignes directrices devraient être faciles à utiliser et accessibles à l'ensemble des partenaires et du personnel;
- Études des crédits budgétaires qu'il est prévu d'allouer aux activités favorisant l'égalité des sexes; lorsque les projets prévoient le financement d'activités de ce type ou des postes destinés à des spécialistes de l'égalité des sexes, le FENU doit prendre des mesures supplémentaires pour s'assurer que ces activités sont menées à bien et que ces postes sont pourvus tel qu'envisagé dans le descriptif du projet;
- Sélection basée sur des projets en tenant compte de la nécessité d'assurer l'égalité des sexes : le FENU pourrait demander à des spécialistes des Nations Unies en la matière de faire partie des équipes d'examen collégial;
- Renforcement des capacités des femmes, notamment par la formation du personnel et l'élargissement au niveau local du vivier des femmes spécialistes du microfinancement ou de la gouvernance locale;
- Intégration de mesures incitant à l'égalité des sexes dans les descriptions de poste.

Toutefois, il est essentiel que l'organisation détermine la priorité à accorder à ces domaines et fixe des étapes réalistes dans un contexte où les ressources se font rares.

## **L'image du FENU**

### **Recommandation 7**

**46. Quelles que soient les décisions prises concernant l'orientation future du FENU, celui-ci doit avoir une identité plus claire – exposé de mission plus précis, symboles, modèles et logos.**

47. D'après les informations dont nous disposons, il y a relativement peu de différenciation entre le FENU et le PNUD sur le terrain. La différence pourrait même devenir plus difficile à faire à la suite des décisions prises sur l'avenir des relations entre les deux organismes. Plusieurs éléments nuisent à la clarté de l'image du Fonds, à commencer par son nom, ainsi que l'absence de distinction entre les missions du FENU et du PNUD et le manque de symboles distinctifs. Le FENU est conscient de la nécessité de se donner une image de marque, dans la maison et à l'extérieur, et a élaboré à cet effet une stratégie de communication, ce qui est déjà un bon début. Il pourrait aller plus loin en demandant qu'une distinction plus claire soit établie avec le PNUD. L'Année du microcrédit (2005), qu'il coordonne avec le Département des affaires économiques et sociales, pourrait être l'occasion de préciser son image.

## **Gestion de l'information et des connaissances**

### **Recommandation 8**

**48. Le FENU devrait continuer à investir dans le partage des connaissances, en particulier dans les systèmes de connaissances qui augmenteront la synergie entre les unités opérationnelles et amélioreront le partage des connaissances sur le terrain.**

49. Les organisations modernes s'efforcent constamment d'améliorer leur capacité de générer des connaissances et d'utiliser celles qu'elles tirent de leur expérience. Le FENU fait de même dans le cadre de ses programmes et du Groupe d'évaluation. Bien qu'il améliore constamment la façon d'utiliser et de partager les connaissances dans chaque domaine de programme, notre évaluation nous amène à penser qu'il lui faut encore mieux partager l'information entre les programmes ou entre les unités opérationnelles. Il pourrait le faire par l'intermédiaire de groupes ou d'équipes de travail interprogrammes qui diffuseraient et feraient connaître les leçons des programmes et examineraient la manière dont l'information est diffusée sur le terrain. L'évaluation d'impact des programmes de microfinancement identifie aussi la nécessité d'intégrer le concept « d'organisme apprenant », domaine où l'organisation devrait progresser. Le FENU a déjà commencé à mettre en œuvre une série de mesures visant à améliorer sa gestion des connaissances (y compris le réaménagement de son intranet en mars 2004), et nous appuyons l'application des recommandations contenues dans le rapport de 2002 sur la gestion des connaissances.

### **Recommandation 9**

**50. Au fur et à mesure de la mise en place des divers groupes et modules d'Atlas, nous recommandons que le FENU crée une équipe de suivi pour en assurer la supervision et vérifier si, ce faisant, il a été tenu compte des questions**

**opérationnelles soulevées dans l'évaluation d'impact indépendante et dans d'autres analyses fonctionnelles du FENU.**

51. Le FENU attend beaucoup d'Atlas, qui est un système conçu pour accroître l'efficacité du Fonds dans la gestion de ses programmes, de son personnel et de ses finances. On espère que ce nouveau système conduira à des améliorations, mais il se peut qu'il ne règle pas tous les problèmes liés à la gestion des ressources.

52. À mesure que les modules d'Atlas seront mis en place, le FENU devrait vérifier que chacun d'entre eux permette bien de traiter les questions soulevées par la planification et le déploiement des ressources, la gestion axée sur les résultats et la gestion des ressources humaines, ainsi que celles des recettes, de la trésorerie, des achats et des actifs immobilisés.



## Annexe

## Éléments de l'évaluation d'impact indépendante du FENU, 2004

