



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

Distr.
GÉNÉRALE

DP/1997/9
23 décembre 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Deuxième session ordinaire de 1997
10-14 mars 1997, New York
Point 3 de l'ordre du jour provisoire
PNUD

AUTRES FONDS ET PROGRAMMES

Fonds d'équipement des Nations Unies

Rapport de l'Administrateur

Résumé

Les projets du FENU obéissent essentiellement à la vocation du Fonds de réduire la pauvreté en recourant à des approches favorisant une saine gouvernance locale, un secteur privé dynamique et la participation de la société civile aux initiatives de développement. Pour ce faire, le FENU intensifie ses activités dans ses domaines d'intervention novateurs : caisses locales d'aménagement; écodéveloppement et microfinancements. Ces efforts, menés en étroit partenariat avec les gouvernements et avec le PNUD, intensifient et soutiennent les actions menées dans les pays les moins avancés en faveur de la démocratisation, de la décentralisation du pouvoir de décision et de la dévolution de l'aménagement des ressources aux administrations et collectivités locales. S'appuyant sur les recommandations d'un rapport d'évaluation des capacités, le FENU révisé actuellement l'intégralité de son cycle de projets afin de permettre une participation locale accrue à la conception des projets. Il s'efforce en outre d'intégrer pleinement aux étapes charnières du cycle de projet les enseignements qu'il a acquis.

Le Conseil d'administration pourrait prendre acte du présent rapport, approuver et appuyer les efforts du FENU visant à concentrer le secteur d'activité du Fonds sur la saine gouvernance locale, la décentralisation et la participation, dans le contexte de son mandat, et encourager tous les pays à accroître leurs contributions au FENU.

I. OBJET ET ANTÉCÉDENTS

1. Le présent rapport a été établi en réponse à la décision 95/9 du Conseil d'administration, dans laquelle le Conseil encourage l'Administrateur à continuer de centrer davantage les activités du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) sur le développement communautaire.

2. Suite à la décision 95/9 du Conseil d'administration, le FENU a modifié radicalement ses méthodes d'action. Le Fonds a centré plus précisément ses activités, il a pris des risques, il a lancé des mesures visant à maximaliser les répercussions de ses programmes et il a renforcé la mobilisation de ses ressources au point que la contribution du FENU à l'ensemble des activités de développement est plus importante que son volume relatif. C'est précisément parce que le FENU opère sur une échelle restreinte qu'il est en mesure d'élaborer des approches novatrices et expérimentales qui peuvent ensuite être reproduite à plus grande échelle par des donateurs plus importants et par d'autres organismes du système des Nations Unies. Sa participation active à des actions de développement local ont enseigné au FENU que la réduction durable de la pauvreté exige un climat de saine gouvernance locale et la participation de la collectivité. Avec la publication en août 1995 de son document d'orientation intitulé Réduction de la pauvreté, participation et meilleure gouvernance locale : le rôle du FENU, le FENU a transformé ce nouvel axe en politique officielle. Le fait de mettre l'accent sur la gouvernance locale n'a de sens que si le FENU opère dans un climat où l'administration centrale a décentralisé les fonctions essentielles de financement, de gestion et d'équipement de l'infrastructure rurale en les confiant aux autorités locales, dans la mesure où ces dernières sont en mesure de prendre les décisions qui concernent leur équipement en consultation directe avec la société civile. Dans ces conditions, le Fonds est exceptionnellement bien placé pour démultiplier l'impact de son assistance sous forme de prêts d'équipement sans contrepartie, afin d'encourager l'instauration d'un partenariat unissant les collectivités, les autorités locales et le secteur privé.

3. En novembre 1995, le FENU a présenté à ses donateurs un plan visant à réaliser en trois ans d'importants progrès vers la réalisation des objectifs énoncés dans le document d'orientation, sous réserve que l'on puisse garantir un niveau suffisant de sécurité financière. Le Fonds a ensuite demandé une aide pour une étude d'évaluation des capacités afin d'identifier les faiblesses à corriger pour atteindre les objectifs de politique. Dans son rapport final présenté en juillet 1996, l'équipe d'évaluation confirme que le FENU est en mesure de mener des projets novateurs d'intervention locale et qu'il possède le potentiel nécessaire pour jouer un important rôle catalytique dans la coopération internationale pour le développement. Le rapport signale aussi que beaucoup reste à faire pour mettre en oeuvre la politique très ambitieuse que le FENU s'est fixée. En réponse à cette évaluation, le FENU a élaboré un plan d'action et entrepris de mettre en oeuvre les principales recommandations du rapport. Le PNUD a résolument relevé le défi : les progrès réalisés dans le cadre de la mise en oeuvre du plan d'action seront examinés fin 1997 et, deux ans plus tard, on déterminera le degré d'utilité du Fonds en tant qu'organisme effectif de développement pour le XXI^e siècle. Si le FENU n'affiche pas des

/...

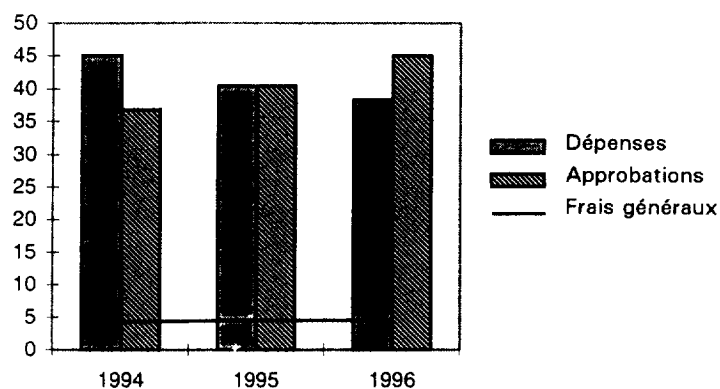
progrès satisfaisants d'ici 1999, les donateurs auront l'option de mettre un terme à leur financement.

II. ACTIVITÉS RELEVANT DES PROGRAMMES

4. Activités du FENU en 1995-1996. Les projets approuvés par le FENU pendant l'exercice biennal obéissaient largement à l'impératif de réduire la pauvreté par des approches favorables à une saine gouvernance, à un secteur privé dynamique et à la participation de la société civile aux initiatives de développement. Ces efforts, menés en étroite partenariat avec les gouvernements et avec le PNUD, intensifient et soutiennent les actions menées dans les pays les moins avancés (PMA) en faveur de la démocratisation, de la décentralisation du pouvoir de décision et de la dévolution de l'aménagement des ressources aux administrations et collectivités locales. L'expérience pratique démontre que lorsque la maîtrise d'oeuvre et l'administration de l'investissement sont ancrées au niveau local, il est beaucoup plus probable que l'opération réponde effectivement aux besoins locaux et que l'infrastructure soit maintenue au-delà du cycle du projet. C'est pourquoi le FENU a continué d'intensifier et d'étendre sa collaboration avec les autorités locales et de faire essentiellement appel à des mécanismes pilotés par la demande, pour la fourniture d'infrastructures, pour la planification et la gestion des programmes publics d'équipement, et pour le renforcement des capacités à l'échelon local. Le total des nouveaux projets approuvés par le FENU s'est élevé à 40,4 millions de dollars en 1995 et à 50 millions en 1996. Si les fonds approuvés augmentent, les réserves du FENU diminuent. Celles-ci sont maintenues à un niveau deux fois supérieur au minimum obligatoire pour garantir que le Fonds pourra faire face à l'encours de ses engagements pendant au moins deux ans. En outre, les frais généraux du FENU sont demeurés faibles. Suite à la mise en place de contrôles financiers plus stricts, l'encours des engagements diminue lui aussi d'année en année, tombant ainsi de 241,5 millions de dollars en 1993 à 200,5 millions en 1996 (voir figure 1).

Figure 1

Dépenses, approbations et frais généraux, 1994-1996



/...

5. Fidèle à sa nouvelle orientation de politique, le FENU a intensifié ses activités dans ses domaines d'intervention novateurs : caisses locales d'aménagement; écodéveloppement et microfinancements. Pendant l'exercice biennal précédent, les projets d'infrastructure civile (réseaux d'irrigation, routes rurales, marchés, approvisionnement en eau et assainissement, établissements d'enseignement et de santé, etc.) représentaient 73% des fonds approuvés. Pendant l'exercice en cours, ce chiffre diminue légèrement pour permettre une expansion des financements destinés aux caisses locales d'aménagement et à l'écodéveloppement, qui devraient passer à 44 %, contre 14 % auparavant. Les financements affectés aux systèmes de crédit et de garantie sont passés de 7 % à 21 %. À l'heure actuelle, 70 % des ressources de programme du FENU sont dépensées en Afrique, le solde de 30 % se répartissant entre l'Asie, la région des États arabes et l'Amérique latine (voir les figures 2 et 3).

Figure 2

Répartition des financements du FENU,
1993-1994 et 1995-1996

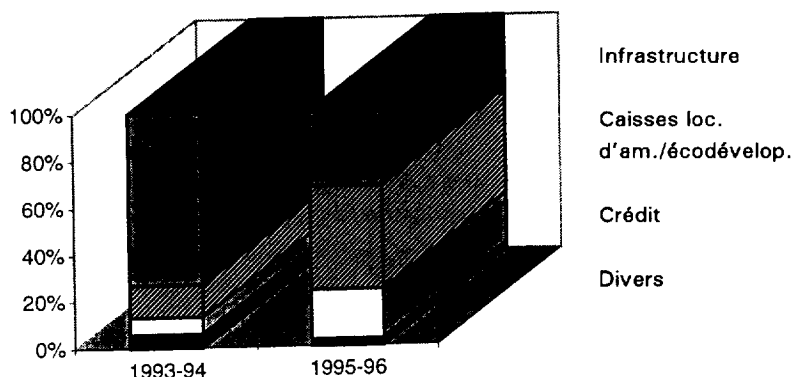
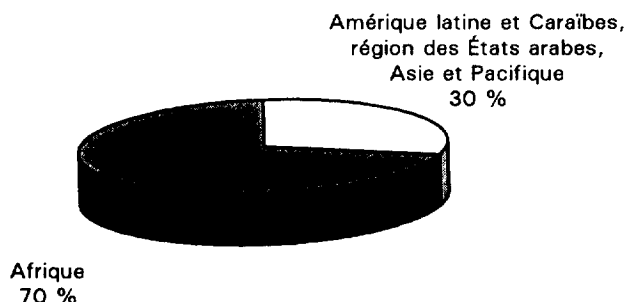


Figure 3

Répartition géographique des décaissements du FENU



6. Caisses locales d'aménagement. Les caisses locales d'aménagement sont des mécanismes de crédit décentralisés gérés par les autorités et les collectivités locales, à leur propre intention, pour le financement d'opérations d'équipement public pilotées par la demande dans de petites infrastructures rurales.

Au Cambodge, une caisse locale d'aménagement dotée de 3 millions de dollars fournis des fonds pour la construction d'infrastructures rurales prioritaires identifiées par un processus de planification concertée faisant intervenir les collectivités et la base. La deuxième phase d'un projet de 3 millions de dollars destiné aux Territoires palestiniens a été approuvée en 1996. Le projet vise à permettre à des conseils de village et des collectivités locales d'identifier, de mettre en ordre de priorité, d'élaborer et d'exécuter des projets locaux de microéquipement afin d'améliorer la situation socioéconomique. Ces microprojets portent sur des équipements routiers, des écoles primaires, la mise en valeur de terres, la gestion des déchets et des établissements de santé. Une autre importante considération consiste à tester les méthodes de reproductibilité.

7. Écodéveloppement. L'écodéveloppement est une approche qui soutient les « swaps écologiques », mécanisme par lequel une collectivité s'engage contractuellement à restaurer une zone écologiquement fragile en échange d'un investissement répondant aux besoins immédiats de la collectivité dans des domaines comme l'énergie, l'irrigation ou le logement. Le projet d'écodéveloppement d'Ambato Boeni (Madagascar) vise à améliorer la configuration des courants migratoires qui ont contribué à la dégradation des écosystèmes locaux. Ce programme, qui porte au total 5,8 millions de dollars, comprend deux volets : une initiative de développement rural à l'appui d'actions d'aménagement communautaire dans 45 villages; et un projet visant à améliorer les échanges urbains-ruraux en créant une caisse municipale d'aménagement afin d'entreprendre des travaux urgents de remise en état. En Mauritanie, le programme régional d'équipement d'Assaba adjuge des marchés d'aménagement local pour la gestion durable des terres des villages tout en finançant des projets de développement économique et d'aménagement communautaire qui ont été identifiés comme prioritaires par la population locale.

8. Crédit et garanties. Pour répondre aux besoins des collectivités et identifier des modalités novatrices de crédit, le FENU appuie des programmes décentralisés de micro-crédit rural à l'intention de populations pauvres et aide les intermédiaires financiers locaux (agences locales de banques classiques, ONG offrant des services financiers, banques ou coopératives villageoises, etc.) à obtenir les capitaux nécessaires pour financer des prêts destinés aux micro-entreprises locales. Pendant l'exercice biennal 1995-1996, le Fonds a permis d'offrir du crédit à un nombre croissant d'emprunteurs au niveau des villages et des collectivités. Par exemple, le FENU, agissant en partenariat avec le PNUD, a aidé le Lesotho, dans le cadre d'un projet de 2,4 millions de dollars, à acquérir une plus grande indépendance économique, notamment en favorisant l'entreprenariat local et la création d'emplois. Le projet, qui consistait non seulement à fournir du crédit aux petites entreprises mais aussi à mettre un mécanisme de garantie à la disposition de la banque du Lesotho pour encourager celle-ci à desservir les petits emprunteurs, a renforcé le réseau local du crédit. À Mwanza (Tanzanie), un projet de 2,6 millions de dollars crée des mécanismes pour mobiliser l'épargne locale et fournir du crédit à des

/...

micro-entreprises rurales et urbaines. Dans une initiative distincte, le FENU a aussi contribué, en tant que membre fondateur, à la création du Groupe consultatif pour l'aide aux populations les plus pauvres (CGAP), piloté par la Banque mondiale. Ce groupe appuie les institutions de microfinancement qui offrent des services de crédit ou d'épargne aux populations les plus pauvres.

9. Parallèlement à ses activités de financement, le FENU contribue activement à promouvoir le dialogue et la coopération techniques entre les PMA en permettant aux praticiens de l'aménagement local de mettre en commun leurs résultats d'expérience. En 1995, le FENU a facilité la tenue d'un séminaire sur la planification du développement local pour permettre à des responsables ougandais de bénéficier de l'expérience acquise dans le cadre d'un projet du FENU à Quang Nam (province de Da Nang) au Viet Nam. Une activité analogue organisée en 1996 a permis à un groupe de praticiens du Malawi d'assister à des séminaires d'aménagement et de planification en Ouganda. Ces échanges Sud-Sud comprennent également des initiatives visant à rassembler des chercheurs et des praticiens engagés dans des projets de caisses locales d'aménagement financés par le FENU dans différents pays pour débattre de problèmes communs en matière de conception et de mise en oeuvre.

10. Le FENU a lancé plusieurs réformes importantes qui devraient améliorer la qualité des projets nouveaux au niveau de leur conception. Tout en fondant son action sur une solide expérience, le Fonds explore constamment de nouvelles voies expérimentales afin d'élaborer des modalités d'action novatrices et efficaces, de relever les défis et de surmonter les obstacles. Se fondant sur les recommandations du rapport d'évaluation des capacités mentionné au paragraphe 3 ci-dessus, le FENU révisé actuellement l'ensemble de son cycle de projet, qui était traditionnellement administré intégralement depuis le siège. Ainsi, les missions de sélection de projets et de planification, qui constituaient le mécanisme traditionnel de programmation du Fonds, ont été supprimées en faveur d'un processus en prise plus directe sur le « terrain », qui débute par le dialogue et la planification concertée au niveau local. La formulation des projets a également été modifiée de manière à y incorporer systématiquement divers processus consultatifs tels que des ateliers pour les parties prenantes et des évaluations rurales concertées. En général, des investissements plus importants sont désormais consacrés aux activités préformulation, tandis que les ajustements apportés au cycle du projet mettent l'accent sur la vérification des hypothèses initiales et sur une consultation plus approfondie avec les partenaires.

11. Évaluations. De 1992 à 1995, le FENU a évalué 44 projets dont la plupart avaient été formulés avant la mise en oeuvre des nouvelles orientations de politique du Fonds. Fidèle à sa vocation de transparence, le FENU a publié régulièrement le résultat de ses évaluations, favorables comme défavorables. Les résultats favorables permettent de constater que certains projets ont réussi de façon exceptionnelle lorsque leur concept reposait sur une base solide et lorsque les activités faisaient appel à un degré optimal de participation des bénéficiaires. Les évaluations défavorables ont révélé la persistance de certains problèmes au niveau de la conception des projets, un manque fréquent de durabilité institutionnelle et, souvent, des objectifs partiellement réalisés. Enfin, les évaluations présentent des résultats mitigés mais en constante

/...

amélioration en ce qui concerne la participation populaire; les passations de marché et l'adaptation des équipements aux besoins; la gestion et la formation du personnel; et les dépassements de devis et de calendriers d'exécution. Comme indiqué précédemment, de nouvelles procédures de formulation ont récemment été instituées en vue de résoudre ces problèmes de conception.

12. Le FENU est conscient qu'il a besoin d'un mécanisme lui permettant d'intégrer effectivement ces enseignements aux stades essentiels de décision du cycle de projet. Dans ce but, le FENU élabore systématiquement des plans d'action d'évaluation incorporant les principales recommandations que les partenaires du projet doivent mettre en oeuvre. Les progrès accomplis dans le sens de la réalisation de ces plans sont contrôlés chaque année. Les constatations faites jusqu'ici sont satisfaisantes : 50 % des recommandations ont été pleinement appliquées, 25 % ont été partiellement mises en oeuvre, et 25 % sont restées lettre morte. Le FENU constituera un comité d'examen des évaluations chargé de veiller à ce que les enseignements tirés d'un projet soient incorporés à la formulation de projets analogues. Plusieurs autres modifications ont été apportées en 1995 aux systèmes de supervision et d'évaluation du FENU afin de porter l'accent sur une plus grande rigueur et une qualité accrue des évaluations et d'introduire des méthodes et des outils plus professionnels. Chaque nouveau projet doit désormais être assorti, dès sa formulation, d'un plan de supervision et d'évaluation touchant notamment les budgets, les modalités de dotation en personnel et les calendriers des activités de supervision et d'évaluation, soit une approche très différente de la façon relativement anodine avec laquelle la supervision et l'évaluation étaient jadis abordées. Chaque accord de projet doit désormais fixer des indicateurs de réalisation déterminants et comprendre un cahier des charges pour la collecte des données de référence. Pour faciliter cette tâche, une « trousse à outils » contenant des indicateurs de réalisation déterminants pour chaque secteur a été mise au point et son mode d'emploi a été incorporé au Manuel d'opérations du programme. Enfin, le FENU montre la voie en ce qui concerne la participation des partenaires locaux à la conception et à l'application des outils de supervision et d'évaluation. Des techniques d'évaluation concertées telles que la constitution de cellules villageoises de supervision et l'évaluation par les bénéficiaires ont également été inaugurées. Étant donné que les définitions employées par les bénéficiaires pour juger du succès d'un projet peuvent mesurer de façon plus révélatrice les progrès réalisées et les impacts obtenus, le FENU a commencé à organiser des ateliers de parties prenantes afin de sélectionner les indicateurs de réalisation des projets.

13. Restructuration. Ces deux dernières années, le FENU a pris un certain nombre de mesures visant à améliorer son efficacité interne et sa sensibilité aux préoccupations exprimées sur le terrain. En mars 1995, le Fonds a aboli les deux postes de chef de division et a allégé la structure de ses effectifs de manière à réaliser une économie au niveau des frais généraux et d'améliorer les rendements internes au siège. En outre, dans le cadre de ses efforts de réorganisation décentralisée, le Fonds affectera les administrateurs du siège chargés des activités de pays à des antennes locales sur le terrain. Le FENU a également délégué de plus larges pouvoirs aux administrateurs de programmes dans les pays bénéficiaires.

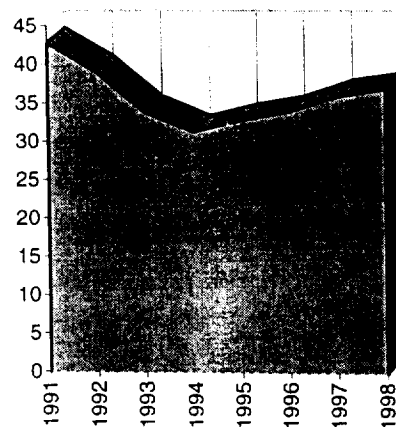
/...

14. Programmation commune. Les efforts visant à assurer la complémentarité et la cohérence de la programmation du FENU avec la programmation par pays du PNUD se sont nettement intensifiés pendant l'exercice 1995-1996. Bien qu'il y ait toujours eu un degré élevé de coopération entre les deux, il existe désormais une plus grande synergie. S'agissant des cofinancements au niveau des pays, on observe plusieurs exemples très nets de projets du FENU qui démultiplient les ressources du PNUD. Au Bhoutan, les activités du FENU en matière de crédit et de caisses locales d'aménagement sont étroitement intégrées au cadre de coopération du PNUD en faveur de la saine gouvernance et de moyens de subsistance durables. Au Malawi, un projet de 2 millions de dollars fournit des prêts d'équipement sans contrepartie à l'appui de microprojets pour la remise en état ou l'amélioration de la petite infrastructure économique et sociale. En Ouganda, le FENU et la Banque mondiale élaborent un projet de caisse locale d'aménagement aux termes duquel le FENU engagera 8 millions de dollars pour une approche pilote de planification concertée pour l'infrastructure. En cas de réussite de la phase pilote, la Banque mondiale contribuera jusqu'à 100 millions de dollars pour élargir l'envergure de la caisse. Au Cambodge, le FENU mène deux projets de caisse locale d'aménagement, tous deux intégrés structurellement, dès la phase de formulation, au projet du PNUD/Bureau des services d'appui aux projets pour la réinstallation et la réinsertion au Cambodge (projet CARERE). En Zambie, un projet de planification et d'exécution locale, d'un montant de 3,7 millions de dollars et d'une durée de cinq ans, donne un excellent exemple de l'appui commun du PNUD et du FENU au financement, à la planification et à la gestion décentralisés de l'infrastructure.

15. Gestion financière. Après le niveau record de 42,8 millions de dollars atteint en 1991, les contributions se sont nettement repliées à 39,2 millions en 1992, puis à 33,8 millions en 1993 et à 31,4 millions en 1994. L'année 1995 a cependant été marquée par un redressement des contributions, qui sont remontées à 32,9 millions de dollars, et l'on prévoit qu'elles atteindront 34 millions en 1996. Les projections pour 1997 et 1998 s'établissent respectivement à 35 millions et 37 millions de dollars (voir la figure 4). L'augmentation des contributions aux ressources de base du FENU pendant les trois prochaines années résultent directement du défi que le Fonds a lancé aux donateurs. Dans une décision adoptée plus tôt en 1996, les principaux donateurs du FENU sont convenus (lors d'une réunion où étaient représentés les gouvernements belge, danois, français, japonais, néerlandais, norvégien, suédois et suisse) de continuer à financer le FENU aux niveaux actuels ou à des niveaux supérieurs jusqu'à fin 1999. Pendant cette période, le Fonds devrait se révéler en mesure de contribuer plus efficacement à la mise en oeuvre de ses politiques en faveur de la décentralisation et de la gouvernance locale. Les donateurs sont convenus que la nouvelle orientation de politique du FENU vise à imprimer un nouvel élan aux travaux de l'organisation. En 1999, les donateurs procéderont à une évaluation des réalisations du FENU et en feront rapport au Conseil d'administration. Si le Fonds n'a pas accompli d'ici là des progrès suffisants dans le sens de la mise en oeuvre de ses nouvelles politiques, il pourra être mis un terme à son financement.

Figure 4

Contributions au FENU, 1991-1998
(estimations pour 1996-1998)



III. DÉCISION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le Conseil d'administration pourrait :

1. Prendre note du présent rapport;
2. Exhorter tous les pays à accroître leurs contributions au FENU;
3. Approuver et appuyer les efforts réalisés par le FENU en vue de concentrer ses activités sur la saine gouvernance locale, la décentralisation et la participation, dans le contexte de son mandat.
