



**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
1^{er} mars 2024
Français
Original : anglais

Session annuelle de 2024
New York, 3-7 juin 2024
Point 10 de l'ordre du jour provisoire
Évaluation

**Évaluation de l'appui du PNUD au développement
du secteur privé et à la transformation structurelle**

Résumé analytique

L'évaluation porte sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité et la viabilité de l'appui du PNUD au développement du secteur privé et à la transformation structurelle. Elle illustre l'évolution de sa collaboration avec le secteur privé, notamment en matière de durabilité et de financement et permet de mesurer ses contributions aux niveaux macro (politiques, incitations et dialogues), méso (développement institutionnel, chaîne de valeur, marché et commerce) et en aval (productivité et pratiques de fonctionnement commerciales).

L'évaluation recense les possibilités de renforcer les programmes du PNUD par une plus grande intégration des approches fondées sur le marché et la promotion d'écosystèmes de soutien aux micro, petites et moyennes entreprises qui vont au-delà des institutions publiques nationales. Elle porte également sur la cohérence interne de l'offre du PNUD et sur la pertinence de son cadre politique actuel à l'appui des partenariats avec le secteur privé. Le rapport contient six recommandations à cet effet.

Éléments de décision

Le Conseil d'administration est invité à : a) prendre note de la présente évaluation ; et b) prier la direction du PNUD de régler les questions qui sont soulevées dans le rapport et ses recommandations.



Table des matières

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| I. Introduction | 3 |
| II. Contexte | 3 |
| III. À propos de la présente évaluation | 6 |
| IV. Principales constatations. | 7 |
| V. Conclusions | 16 |
| VI. Recommandations | 20 |

I. Introduction

1. L'évaluation de l'appui du PNUD au développement du secteur privé et à la transformation structurelle est la première réalisée de manière globale par le Bureau indépendant d'évaluation dans ce domaine d'activité hautement stratégique pour le PNUD. Elle a été effectuée dans le cadre du programme de travail pluriannuel révisé du Bureau pour la période 2022-2025¹.

2. L'évaluation a maintenu un double objectif de responsabilité et d'apprentissage. Elle a permis de déterminer dans quelle mesure le PNUD avait contribué au développement du secteur privé, en répondant aux besoins les plus critiques des entreprises, et favorisé la transformation structurelle des modèles de fonctionnement qui ouvre la voie à plus de durabilité, d'inclusion et de modernisation des pratiques. Les résultats obtenus et les enseignements tirés de l'expérience devraient éclairer la mise en œuvre de la stratégie de partenariat et de développement du secteur privé du PNUD pour la période 2023-2025 et contribuer au débat mondial sur le rôle du secteur privé dans la promotion du développement durable.

II. Contexte

3. Le renforcement des capacités du secteur privé est indispensable à la croissance et à la réduction de la pauvreté. Piliers des économies nationales, les entreprises privées – et en particulier les micro, petites et moyennes entreprises (MPME) – restent la principale source d'emplois, utilisant 90 % de la main-d'œuvre nationale et contribuant à hauteur de 40 % au produit intérieur brut national².

4. Ces dernières années, de nombreux pays en développement ont connu une forte hausse des investissements du secteur privé, sous l'impulsion de réformes gouvernementales visant à améliorer le climat des affaires, à attirer les capitaux étrangers et à promouvoir l'esprit d'entreprise. Toutefois, des problèmes persistants liés notamment à des politiques industrielles peu incitatives, à l'instabilité politique, aux conflits et à la corruption continuent d'entraver la croissance et la résilience des entreprises. La faible capacité des services essentiels (transport et logistique, énergie, technologies de l'information et des communications, installations commerciales et professionnelles) influe sur l'aptitude des entreprises à participer aux échanges commerciaux et à être raccordées à des chaînes de valeur à plus grande échelle. Des conditions défavorables réduisent encore le potentiel du commerce en tant que moteur de développement, en particulier dans les pays les moins avancés. Il est essentiel de remédier à ces carences du système pour tirer pleinement parti du potentiel du secteur privé et favoriser le développement durable.

5. Le système entrepreneurial des pays en développement est marqué par la prédominance des travailleurs indépendants et des microentreprises, dont beaucoup opèrent dans le secteur informel et sont très vulnérables aux chocs extérieurs. Les risques accrus de fermeture et de chômage affectent de manière disproportionnée les femmes et les jeunes, qui ont plus de difficultés à accéder au financement bancaire pour se développer. Quarante pour cent des MPME des pays en développement – environ 65 millions d'entreprises – ont des besoins de financement non satisfaits pour un montant de 5 200 milliards de dollars, soit l'équivalent de 1,4 fois le niveau actuel des prêts aux MPME dans le monde³.

¹ La décision de réviser le plan de travail a été présentée dans le rapport annuel d'évaluation 2022 (DP/2023/16).

² Banque mondiale et Société financière internationale.

³ Banque mondiale.

6. En partie poussées par la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), les entreprises du monde entier ont accru l'utilisation des outils numériques pour le commerce et les échanges, ce qui a eu un effet positif sur leurs opérations et leurs revenus. L'amélioration de la disponibilité des services financiers numériques a également permis aux MPME d'effectuer des transactions plus efficacement, réduisant ainsi les coûts et offrant aux petites entreprises un accès aux capitaux d'investissement. Alors qu'une croissance de la connectivité des entreprises a été enregistrée dans tous les pays et à tous les niveaux de revenus, de nombreuses entreprises des pays les moins développés n'ont pas réussi à exploiter pleinement les possibilités croissantes qu'ouvrait le commerce électronique.

7. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 reconnaît le secteur privé non seulement comme bénéficiaire de l'aide dans les économies en développement et émergentes, mais aussi comme vecteur et promoteur de pratiques inclusives et durables à l'échelle mondiale. Depuis 2015, on assiste à une nette augmentation des entreprises durables dans le monde entier, y compris dans les pays en développement. Les préoccupations croissantes suscitées par les changements climatiques, la pollution et la dégradation de l'environnement ont sensibilisé les consommateurs, les entreprises et les décideurs politiques à l'importance de la durabilité. De plus en plus d'entreprises ont commencé à répondre aux exigences du public en faveur d'une transparence et d'une responsabilité accrues de leur part, en mesurant leurs effets sociaux et environnementaux et en en rendant compte. Les mesures incitatives en matière de réglementation et les progrès technologiques ont joué un rôle essentiel en rendant les pratiques durables plus abordables et plus accessibles.

8. Pourtant, des modes de production et de consommation non durables continuent d'exercer une pression immense sur des écosystèmes fragiles et constituent le principal élément moteur de la triple crise planétaire des changements climatiques, de la pollution et de l'appauvrissement de la biodiversité. En 2021-2022, les émissions provenant des processus industriels ont atteint le niveau le plus élevé jamais enregistré, tout comme le montant des subventions aux combustibles fossiles, ce qui a neutralisé les résultats positifs obtenus grâce à l'adoption accrue des énergies renouvelables⁴. La perception d'un rendement décroissant pour les actionnaires et les normes sociétales, en particulier celles relatives au genre et à la race, continuent également d'influer de manière négative sur les décisions en faveur d'investissements plus durables. Dans les pays en développement en particulier, les obstacles politiques, le manque de moyens et l'accès limité au financement continuent d'entraver considérablement l'adoption de pratiques durables par les entreprises.

Réponse du PNUD

9. Le PNUD a appuyé le développement du secteur privé afin de créer des emplois, de promouvoir des gains économiques et d'améliorer les moyens de subsistance des personnes les plus pauvres et les plus défavorisées. À partir du Plan stratégique 2018-2021, le PNUD a introduit la notion de « transformation structurelle » pour souligner l'importance d'œuvrer en faveur de pratiques de fonctionnement plus inclusives et plus écologiques, tout en tirant parti de la numérisation et des progrès technologiques pour assurer le développement. Ses plans stratégiques ont également mis l'accent sur le rôle central des investissements privés dans la réalisation des objectifs de

⁴ Département des affaires économiques et sociales (2022), Rapport sur les objectifs de développement durable. Également Simon Black, Ian Parry et Nate Vernon (2023) « Fossil Fuel Subsidies Surged to Record \$7 Billion » (Les subventions aux combustibles fossiles ont atteint le chiffre record de 7 milliards de dollars), Fonds monétaire international. Disponible à l'adresse suivante : www.imf.org/en/Blogs.

développement durable, en particulier dans les domaines de l'énergie et de la gestion des ressources naturelles.

10. L'appui du PNUD comprend des interventions aux niveaux macro, méso et en aval. Le PNUD vise à créer un environnement plus favorable à la croissance durable des entreprises en ayant recours à des conseils politiques, au dialogue et au renforcement des capacités des institutions nationales et des prestataires de services, notamment en ce qui concerne les questions relatives à la chaîne d'approvisionnement et de valeur et l'amélioration de l'accès au financement. Il a également apporté un appui direct aux entreprises privées, principalement des MPME, en renforçant leurs capacités techniques et de gestion et en favorisant des pratiques plus écologiques et plus inclusives.

11. Pour la période 2016-2023, le portefeuille du PNUD comprenait 801 projets qui couvraient, en totalité ou en partie, des activités visant à promouvoir le développement du secteur privé et la transformation structurelle. Le budget total s'élevait à 3,4 milliards de dollars, ce qui représentait une augmentation en termes nominaux par rapport aux années précédentes⁵. Le PNUD et ses partenaires ont principalement alloué des ressources aux pays à faible revenu, avec des proportions presque égales entre les pays à revenu moyen inférieur et moyen supérieur.

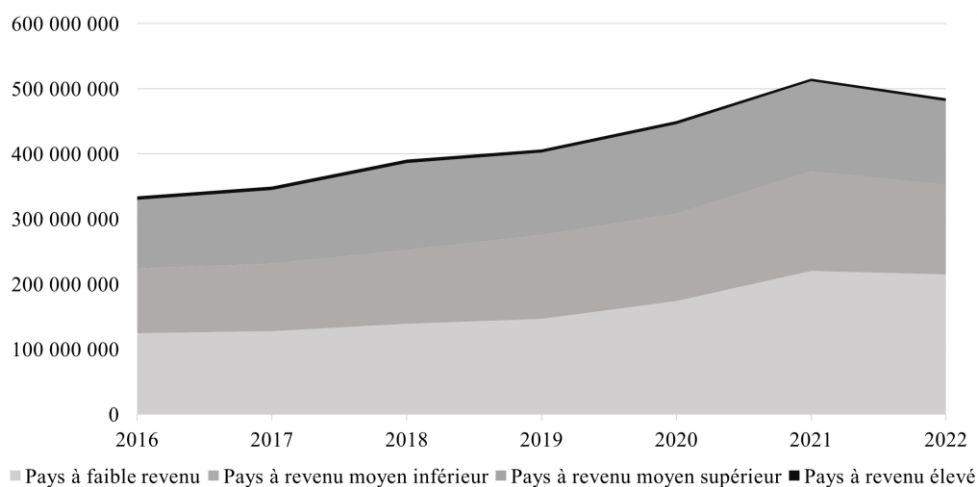
12. Le PNUD a également fourni une assistance dans le cadre d'activités non liées à des projets. La plupart d'entre elles étaient gérées par le Pôle Financement des objectifs de développement durable du PNUD et visaient à aider les entreprises à mesurer et à contrôler leurs effets sur lesdits objectifs et à recenser les possibilités d'investissement. En outre, l'équipe du PNUD chargée des systèmes de produits alimentaires et agricoles a été à l'origine de quelques initiatives globales sur la production durable de produits agricoles.

Figure I

Les ressources du PNUD consacrées au développement du secteur privé ont augmenté au fil du temps et bénéficié davantage aux pays à faible revenu

Ressources du PNUD consacrées à des projets par niveau de revenu des pays, 2014-2023

(En dollars des États-Unis)



Source : Analyse des données du PNUD par le Bureau indépendant d'évaluation.

⁵ Analyse par le Bureau indépendant d'évaluation des données extraites de l'Atlas du PNUD et du portail de la transparence.

13. L'appui du PNUD au développement du secteur privé et à la transformation structurelle relevait de la responsabilité de plusieurs unités du PNUD. Le Centre international d'Istanbul d'appui au secteur privé aux fins du développement, créé en 2011, a coordonné l'élaboration de stratégies pour le secteur privé et a été chargé d'affiner les politiques, procédures et instruments permettant d'adopter une approche programmatique avec le secteur privé.

III. À propos de la présente évaluation

14. L'évaluation a été guidée par huit questions correspondant aux critères d'évaluation internationaux standard que sont la pertinence, la cohérence, l'efficacité et la viabilité⁶. Des méthodes mixtes (quantitatives et qualitatives) ont été utilisées pour répondre aux questions d'évaluation et tester certaines des hypothèses formulées dans la nouvelle théorie du changement. Un processus de collecte de données itératif et adaptatif a permis d'ajuster l'orientation de l'évaluation, sur la base des éléments nouveaux, tout en restant dans le cadre fixé par le cahier des charges.

Tableau 1

Questions d'évaluation regroupées par critères et méthodes de collecte de données

| <i>Critères</i> | <i>Questions</i> | <i>Outils de collecte des données</i> |
|-----------------|--|--|
| Pertinence | Dans quelle mesure le PNUD a-t-il contribué à répondre aux besoins de développement les plus critiques du secteur privé au niveau national, en mettant l'accent sur les industries prioritaires pour la croissance économique et durable ? | Examen de documents, y compris analyse du contenu de 58 descriptifs de programme de pays du PNUD Analyse statistique du lien entre l'envergure des programmes et les variables liées au contexte |
| Cohérence | Dans quelle mesure le soutien du PNUD au développement du secteur privé a-t-il intégré des considérations de durabilité afin d'écologiser les processus, de réduire les inefficacités et de limiter les effets de la croissance sur l'environnement ? Dans quelle mesure le PNUD a-t-il créé et exploité des synergies avec d'autres interventions des gouvernements, des organismes des Nations Unies, des institutions financières internationales et d'autres partenaires du développement ? | Plus de 500 entretiens menés au siège, au niveau régional et au niveau national Enquête auprès de 447 entreprises et entrepreneurs ayant participé aux initiatives du PNUD Huit études de cas au niveau national et coordination avec trois évaluations indépendantes de programmes de pays en cours |
| Efficacité | Dans quelle mesure le soutien du PNUD aux niveaux politique et réglementaire a-t-il permis le développement du secteur privé, en facilitant les transactions et en favorisant la diversification économique ? Dans quelle mesure le PNUD a-t-il amélioré l'écosystème au service du développement du | Étude documentaire du soutien du PNUD aux systèmes de produits alimentaires et agricoles Étude sur dossier des approches nouvelles et plus innovantes en matière d'accès au financement |

⁶ Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

| <i>Critères</i> | <i>Questions</i> | <i>Outils de collecte des données</i> |
|-----------------|---|---|
| | secteur privé et contribué à renforcer les chaînes de valeur durables ? Dans quelle mesure le PNUD a-t-il renforcé la productivité du secteur privé et amélioré ainsi les revenus et les moyens de subsistance de ceux qui y travaillent ? Quels avantages le soutien du PNUD a-t-il apportés à la transformation structurelle du secteur privé ? | Méta-analyse de 57 évaluations du Bureau indépendant d'évaluation et d'évaluations décentralisées pertinentes |
| Durabilité | Dans quelle mesure l'appui du PNUD à l'accès à la justice a-t-il contribué au développement de capacités et de mécanismes institutionnels susceptibles d'être viables à moyen et long terme ? | |

IV. Principales constatations

Pertinence

15. L'appui du PNUD au développement du secteur privé a principalement bénéficié aux micro et petits entrepreneurs, dans des secteurs où les personnes à faible revenu étaient les plus employées ou qui ne nécessitaient pas de gros investissements de développement des capacités pour démarrer une nouvelle activité. Le PNUD a fait des efforts délibérés pour inclure les groupes qui risquaient le plus d'être laissés pour compte (par exemple, les jeunes, les femmes, les migrants), tout en tenant compte des objectifs de développement social. Il a apporté un soutien financier plus important dans les contextes de plus grande fragilité, où les besoins en capacités de production étaient plus grands.

16. Le PNUD a renforcé son appui au développement du secteur privé lorsque la pandémie de COVID-19 a éclaté. Outre une augmentation globale des ressources, il a répondu aux nouveaux besoins des MPME en adaptant sa programmation. Il a élargi son offre numérique, fourni des fonds d'amorçage et des subventions salariales pour couvrir les besoins de subsistance (par exemple, en Éthiopie et en République dominicaine) et réduit les exigences de cofinancement des initiatives existantes (par exemple, en Bosnie-Herzégovine). Jusqu'en 2023, la numérisation des MPME est restée un objectif important des descriptifs de programme de pays du PNUD.

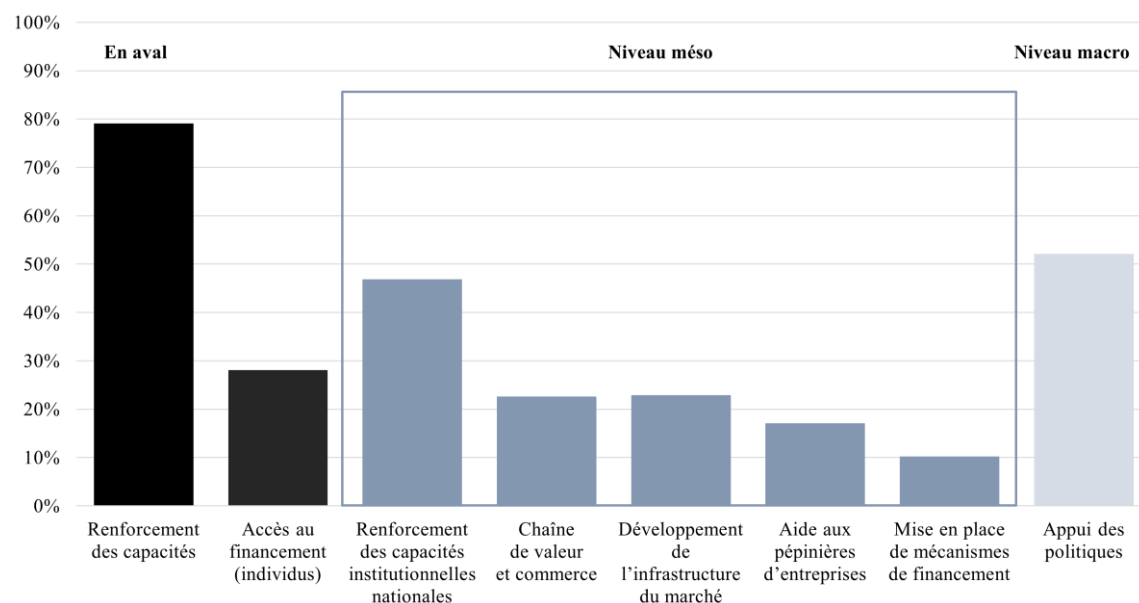
17. Ses projets sont fortement axés sur l'assistance immédiate aux micro et petites entreprises, avec une appréciation insuffisante des interventions au niveau méso. La fourniture d'un soutien direct aux entrepreneurs était pertinente, mais ne répondait pas toujours à leurs besoins les plus pressants ni à ceux des entreprises. Les sources de données primaires et secondaires consultées dans le cadre de l'évaluation ont remis en question l'hypothèse de planification de nombreux projets du PNUD, selon laquelle l'emploi indépendant était le moyen le plus efficace de sortir de la pauvreté et la formation le meilleur moyen de stimuler la croissance. Les entretiens ont révélé que l'accent mis sur l'esprit d'entreprise et le peu d'intérêt accordé à d'autres domaines de soutien découlaient de la préférence que manifestaient des donateurs pour des résultats plus rapides.

18. À quelques exceptions près, le PNUD n'a pas eu recours à des approches sectorielles⁷, qui auraient permis de procéder à un examen plus approfondi des différents facteurs qui influent sur la croissance du secteur privé et favorisé une collaboration stratégique avec les partenaires. Jusqu'à récemment, le PNUD ne participait que de manière limitée à la fourniture de conseils prospectifs en matière de diversification économique, ce qui revenait à dire qu'il manquait des occasions de repérer des industries qui offraient plus de possibilités de réduction de la pauvreté.

Figure II

Les projets du PNUD se sont concentrés en aval. Ils n'ont pas accordé suffisamment d'attention à l'accès au financement et aux interventions au niveau méso en tant que moteurs du développement du secteur privé

Pourcentage de projets



Source : Analyse des données du PNUD par le Bureau indépendant d'évaluation.

Cohérence

19. Les stratégies du PNUD en matière de développement du secteur privé et de partenariat n'ont pas été traduites en approches programmatiques utilisant efficacement les multiples offres du PNUD. Le soutien du PNUD aux MPME est resté déconnecté d'autres initiatives visant à rapprocher le secteur privé des objectifs de développement durable. La coordination entre les projets mis en œuvre dans le cadre de différents « portefeuilles » et groupes a rarement été signalée. Des collaborations fructueuses ont été observées principalement dans le cadre d'initiatives menées par le Pôle Financement des objectifs de développement durable du PNUD, grâce à des ressources allouées à cet effet.

20. Le PNUD a partiellement répondu à ses aspirations visant à promouvoir une coopération plus approfondie et des synergies plus nettes avec les institutions financières internationales et les partenaires des Nations Unies pour une approche plus cohérente du développement du secteur privé et de la transformation structurelle.

⁷ Les approches sectorielles permettent d'analyser les différents secteurs de l'économie, de répondre à leurs besoins et d'examiner les possibilités et les défis qui s'offrent et se posent à eux.

Les partenariats stratégiques avec d'autres organismes des Nations Unies qui œuvrent en faveur du développement économique et le Pacte mondial des Nations Unies ont rarement été poursuivis. Dans le domaine des produits alimentaires et agricoles, le PNUD a collaboré avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et le Programme des Nations Unies pour l'environnement par le truchement de mécanismes centrés sur le siège. Au niveau national, la coopération modeste entre le PNUD, les institutions financières internationales et les institutions spécialisées dans le domaine du développement du secteur privé reflétait un manque d'incitations (en dehors des mécanismes de financement conjoint) et un fonctionnement inefficace des mécanismes de coordination dirigés par le gouvernement.

Efficacité et durabilité

Soutien en aval et chaînes de valeur

21. Les données relatives à l'efficacité du PNUD sur le plan de l'amélioration de la productivité, de l'efficacité des ressources et des revenus des bénéficiaires des projets sont généralement positives mais peu concluantes. Bien qu'il soit souvent difficile de discerner les résultats, les connaissances et les atouts fournis par le PNUD ont généralement contribué à accroître la motivation, la productivité et les revenus des personnes qui avaient du mal à maintenir leur activité et risquaient d'être laissées pour compte. Les projets soutenus par le programme du PNUD sur la chaîne de valeur des objectifs de développement durable ont largement amélioré la réputation de la majorité des MPME interrogées et leur ont permis de réaliser des gains économiques. L'appui du PNUD a été moins utile concernant l'accès à de nouveaux marchés, l'augmentation du nombre d'employés et la promotion d'une plus grande participation des femmes à la vie active à tous les niveaux.

22. Le PNUD a continué à accorder une place importante aux femmes et aux populations marginalisées (par exemple, les migrants et les minorités ethniques), mais n'a souvent pas examiné des questions de plus vaste portée telles que les normes sociales sous-jacentes et les inégalités systémiques profondément ancrées. Seuls 44 % de son portefeuille analysé dans le cadre de l'évaluation ont été classés dans la catégorie GEN2 (c'est-à-dire considérés comme contribuant pour beaucoup à l'égalité des genres), avec quelques projets qualifiés de porteurs de transformations. Bien que l'accent ait été mis sur la participation de certains groupes, un accroissement de la confiance, des moyens de subsistance et des possibilités de revenus a été signalé dans de nombreuses études de cas de pays et examiné dans le cadre d'évaluations indépendantes de programmes de pays.

23. Le PNUD n'a pas systématiquement intégré une approche des moyens de subsistance axée sur le marché ni suffisamment accordé d'attention à la commercialisation et à la compétitivité d'un produit et aux conditions qui permettraient aux entreprises de se développer. Une étude de marché plus approfondie au stade de la conception aurait pu faciliter le choix d'initiatives et de produits présentant un potentiel commercial plus élevé. Lorsque cela s'est produit, les résultats positifs ont été manifestes, notamment dans les cas où le PNUD avait encouragé le partage des services et la collaboration avec des « entreprises d'ancrage » (par exemple, en Albanie, en Colombie et au Venezuela). Cela a contribué à favoriser le développement économique local et à renforcer la place des MPME dans l'économie mondiale.

Commerce et transactions en ligne

24. Les travaux du PNUD sur le commerce ont été limités dans leur portée et ont eu plus d'incidence lorsqu'ils ont été réalisés dans le cadre de projets plus importants et

coordonnés au niveau régional (par exemple, l'Aide pour le commerce en Asie centrale). Ces initiatives ont favorisé la hausse des échanges et des possibilités de vente pour les entreprises en opérant aux niveaux macro et méso (par exemple, en assurant l'harmonisation des politiques, la rationalisation des procédures, le renforcement des capacités des parties prenantes et la promotion des produits). Les résultats des initiatives nationales (par exemple, au Botswana, au Cambodge et au Lesotho) ont souvent été limités par la dispersion des efforts dans un domaine de travail extrêmement complexe.

25. Le PNUD n'a toujours pas relevé efficacement le défi qui consiste à raccorder les MPME aux chaînes de valeur mondiales. Bien que son appui à l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine soit trop récent pour produire des effets au niveau des résultats, l'évaluation a noté un décalage entre le soutien fourni aux petites entreprises à l'échelle nationale et les productions plus avancées, à forte intensité de capital, que le secrétariat de l'Accord et les partenaires avaient jugées plus susceptibles de bénéficier du cadre. Il n'est pas possible de dire avec certitude que le fait d'encourager les petites entreprises à participer au commerce dans le cadre de cet accord soit plus bénéfique pour le développement que le fait d'encourager le commerce par l'intermédiaire de plus grandes entreprises, à moins qu'il ne s'accompagne d'un soutien plus complet et plus intense destiné à renforcer l'écosystème des MPME.

26. Le PNUD a réussi à susciter l'intérêt des MPME ciblées pour le commerce électronique, mais il reste encore beaucoup à faire pour intégrer davantage le commerce électronique dans les projets de développement du secteur privé. Il s'est montré plus efficace lorsqu'il a pu mettre en œuvre des initiatives plus longues et plus structurées, qui s'inscrivaient dans le cadre des stratégies nationales de transformation numérique (par exemple, au Bangladesh et en Malaisie). Les initiatives de commerce électronique conçues pendant la pandémie ont eu du mal à porter leurs fruits, en raison de la profonde fracture numérique entre producteurs et consommateurs. Des résultats plus prometteurs ont été enregistrés lorsque ces projets ont fait appel à des technologies déjà partiellement familières aux groupes cibles. Les personnes interrogées ont reconnu que de nombreuses initiatives avaient été conçues pour répondre à des besoins immédiats, mais se sont révélées non viables a posteriori.

Renforcement des capacités institutionnelles et conseils pratiques

27. L'appui prolongé du PNUD aux gouvernements a permis de renforcer les capacités et de promouvoir l'institutionnalisation des services aux (micro)entrepreneurs, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire (par exemple, l'Égypte et le Népal). Grâce à cet appui, les institutions publiques ont fourni des services de développement des entreprises aux entrepreneurs actuels et futurs, principalement en favorisant l'échange d'informations, en assurant la formation et, dans une moindre mesure, en prodiguant des conseils sur les formalités d'inscription, l'amélioration des produits et la commercialisation. Les conseils du PNUD ont contribué à maintenir l'attention des institutions nationales sur les individus et les communautés les plus exposés au risque d'être laissés pour compte, et à renforcer la durabilité de ces institutions en attirant les apports d'autres partenaires internationaux. À quelques exceptions près, les effets des services offerts étaient souvent inconnus, car d'importantes lacunes subsistaient dans les systèmes de suivi et d'évaluation des institutions, en particulier dans les cas où le soutien du PNUD avait diminué au fil du temps.

28. L'appui direct du PNUD au renforcement des capacités institutionnelles s'est parfois fait au détriment d'une vision plus organique des besoins des entreprises, avec des tentatives limitées de promouvoir les institutions publiques en tant qu'éléments

intégrateurs de services aux entreprises. Les institutions publiques étant en proie à des défis permanents liés aux ressources et à l'efficacité, peu d'attention avait été accordée à la mise en place d'écosystèmes d'appui aux entreprises impliquant des fournisseurs du secteur privé. La collaboration entre les chambres de commerce et d'industrie internationales n'a pas été fréquente, mais s'est avérée très utile, y compris du point de vue de la durabilité (par exemple, en Ouzbékistan et en Türkiye).

29. Bien que le PNUD ne dispose pas d'un avantage relatif (par rapport aux institutions financières internationales) dans la fourniture d'un appui macroéconomique au développement du secteur privé, il a répondu aux demandes de conseil des gouvernements sur les questions économiques, principalement par des études et des diagnostics. Dans certains cas (par exemple, au Honduras et en République dominicaine), l'appui du PNUD à la simplification des procédures gouvernementales a contribué à réduire les frictions, ce qui a créé un climat plus favorable aux activités des entreprises. Les acteurs du secteur privé ont également apprécié le rôle du PNUD en tant qu'organisateur de dialogues public-privé, qui leur a permis d'accéder aux plus hauts niveaux du gouvernement afin d'orienter les politiques et la législation.

Transformation structurelle et alignement des pratiques de fonctionnement sur les objectifs de développement durable

30. À l'issue de l'adoption des objectifs, le PNUD a renforcé sa collaboration avec le secteur privé pour aider les entreprises à aligner leurs objectifs sur ceux du développement durable. Les accélérateurs d'impact sur la réalisation des objectifs de développement durable ont permis aux entreprises de concrétiser plus rapidement leurs idées, contribuant ainsi à leur permettre de mieux vendre leurs concepts commerciaux. L'utilisation d'outils d'engagement – tels que ceux promus par Business Call to Action, le label égalité des genres et le programme d'empreinte carbone – a incité les entreprises à revoir la manière dont elles créent de la valeur dans le monde des affaires.

31. Les initiatives du PNUD ont offert la possibilité de présenter de magnifiques exemples de changement à suivre de la part d'entreprises ayant compris la valeur socioéconomique des pratiques durables. Les résultats de l'enquête d'évaluation ont révélé que ces initiatives avaient renforcé les capacités de jeunes entrepreneurs qui souhaitaient que leurs entreprises se développent et contribuent au développement durable grâce à de nouveaux produits. Elles ont permis aux entrepreneurs de mieux connaître les besoins de leurs clients et eu un effet positif sur leur crédibilité et leur réputation auprès des consommateurs et des communautés. Ceux qui ont le plus bénéficié des interactions avec les investisseurs promus par le PNUD étaient soit plus expérimentés, soit accompagnés de près grâce à des séances de mise en relation sur mesure. L'instauration d'une collaboration, le plus tôt possible, entre les partenaires commerciaux et les investisseurs à impact a été signalée comme étant une bonne pratique, que les initiatives du PNUD n'ont pas toujours suivie.

32. L'alignement des objectifs des entreprises sur les ceux du développement durable s'est heurté à la nouveauté du sujet et à la disponibilité d'incitations limitées à cette fin, ce qui a élargi le fossé entre l'intention et l'action. L'application et la consolidation de l'apprentissage sont restées difficiles en raison des défis posés par la gestion du changement, en particulier lorsque les programmes étaient dissociés des opérations quotidiennes. Il s'est avéré plus facile de trouver des solutions commerciales précises que d'essayer d'aligner le cœur de l'activité sur les objectifs. Des services de formation et de conseil spécialisés ont également permis une application nettement plus importante des pratiques, atténuant – au moins temporairement – les difficultés rencontrées par les entreprises dans la collecte de

données sur l'impact. L'appui du PNUD a parfois été trop bref et isolé d'autres activités, ce qui l'a empêché d'atteindre son potentiel maximal.

33. À quelques exceptions près, la collaboration du PNUD avec les grandes entreprises est restée limitée. Le PNUD a continué à traiter le secteur privé davantage comme un bénéficiaire que comme un partenaire, sans bien comprendre les leviers et les incitations qu'il pourrait utiliser pour favoriser le changement. Les représentants du secteur privé ont été peu impliqués dans la conception des interventions, ce qui a empêché de s'assurer que les projets répondaient effectivement aux besoins les plus pressants des entreprises.

Pratiques écologiques

34. Le PNUD a joué un rôle important en défendant les changements de politique environnementale et en favorisant des pratiques commerciales durables, ce qui s'est traduit par des effets positifs sur l'environnement et une diminution des dégâts causés à la couche d'ozone. Des mesures d'incitation et des études coûts-bénéfices sont nécessaires pour promouvoir le changement et réduire le risque de revenir aux méthodes classiques. L'expérience du PNUD dans les différents pays a montré que les agriculteurs et les entrepreneurs continuaient à se battre pour obtenir de meilleurs prix pour les produits durables – en particulier sur les marchés locaux – et à intensifier leurs efforts, en l'absence de financement externe ou de possibilités d'investissement.

35. Dans le domaine de l'énergie propre, le PNUD a encouragé le développement du secteur privé et la transformation des pratiques existantes par des politiques et des réglementations et en prouvant la viabilité des technologies propres. La collaboration avec les organismes nationaux de normalisation (par exemple, en Égypte) a facilité la pleine intégration des réglementations dans les processus de passation des marchés. La démonstration des résultats a favorisé les investissements et leur accroissement. Tous les projets très réussis ont fortement bénéficié de composantes financières efficaces. Dans certains cas (comme au Ghana et au Népal), le manque de moyens des opérateurs locaux et le coût élevé du financement ont entravé les investissements étrangers dans les entreprises nationales.

36. Le PNUD a contribué à la mise en place de mécanismes de dialogue pour la production durable de denrées alimentaires principales (café, cacao, huile de palme). Grâce à son appui, des plans d'action nationaux ont été élaborés avec succès, offrant des avantages en matière de protection et facilitant l'accès des agriculteurs aux marchés. Les mécanismes de dialogue ont donné aux producteurs l'occasion d'exprimer leurs demandes et leurs préoccupations et permis des échanges directs entre les agriculteurs, les entreprises du secteur privé et les négociants en produits de base. La collaboration avec des plateformes et des entreprises telles que l'Organisation internationale du café, Lavazza, le groupe Musim Mas et COFCO International a renforcé les effets pouvant être attendus de l'action du PNUD.

37. La consolidation des processus des plateformes nationales de produits de base dans le cadre des projets est toutefois restée un défi, et les progrès réalisés ont eu tendance à s'essouffler faute d'un engagement constant de la part des gouvernements (par exemple, au Costa Rica). Il reste également difficile d'équilibrer les rapports de force entre les grandes entreprises et les agriculteurs par des projets à court et à moyen terme. Il convient de noter que les projets les plus réussis ont été mis en place par des entreprises et des réseaux déjà dotés de plans de durabilité et de certification. Les parties prenantes interrogées ont indiqué que la collaboration avec le PNUD était une question d'image de marque et de prestige.

38. En dehors du domaine des produits alimentaires et agricoles, les conseils directs du PNUD aux entreprises du secteur privé sur la réalisation des objectifs de réduction

à zéro des émissions nettes ont été limités. Les exemples les plus marquants viennent d'Amérique latine et des Caraïbes (Colombie, Mexique et République dominicaine) où le PNUD a encouragé plusieurs entreprises à rendre leurs pratiques plus écologiques et à promouvoir des certifications respectueuses de la biodiversité, avec des effets positifs sur la réputation qui se traduiraient par une augmentation des ventes.

Inégalités, genre et droits humains

39. Dans l'ensemble, le PNUD n'a pas clairement énoncé la manière dont son appui aiderait le secteur privé à réduire les inégalités. Selon les acteurs internes et externes, ce domaine a reçu moins d'attention que cela a été jugé nécessaire, les programmes les plus importants du PNUD ayant été progressivement abandonnés. L'objectif qui consiste à promouvoir des entreprises équitables et plus inclusives a été reflété dans une minorité de descriptifs de programme de pays du PNUD.

40. Le label égalité des genres du PNUD pour le secteur privé a contribué à renforcer les politiques et processus métier des entreprises, à assurer la parité des conditions et à atténuer le risque de discrimination manifeste à l'égard des femmes dans les entreprises participantes. Les résultats les plus notables ont été observés dans les secteurs traditionnellement « masculins » et parmi les institutions financières, ce qui a conduit à l'émission d'obligations tenant compte des questions de genre, par effet de contagion. L'initiative, qui a permis de certifier 873 entreprises en Amérique latine et dans les Caraïbes et 40 en Afrique, s'est toutefois heurtée à des difficultés liées à sa transposition sur une plus grande échelle. Ces difficultés ont été attribuées à la longueur du programme, à son coût et au manque d'engagement de la part des institutions publiques.

41. Le PNUD s'est posé en tant qu'interlocuteur solide dans le domaine des entreprises et des droits humains. Le dialogue qu'il a favorisé a renforcé la confiance entre les parties prenantes et commencé à influencer sur le changement au niveau de l'entreprise, en particulier dans les pays où le climat politique est plus favorable. Dans quelques pays, il a également mis au point des instruments de tri sélectif pour encourager les pratiques responsables parmi les investisseurs étrangers et les entreprises cotées en bourse. Le travail avec les MPME du secteur informel est resté difficile.

Accès au financement

42. Bien que l'on reconnaisse qu'il s'agit d'un facteur contraignant essentiel pour la croissance et la viabilité des entreprises, l'accès au financement n'était pas, jusqu'à récemment, au premier plan des travaux du PNUD visant à appuyer le développement du secteur privé et la transformation structurelle. Plus de deux tiers de ses projets ne portaient pas de volet relatif à l'accès au financement.

43. En raison de son mandat, il n'a offert qu'une assistance financière directe limitée aux MPME. La plupart des aides ont été accordées sous la forme de petites subventions distribuées de manière compétitive ; cependant, leur gestion a posé des problèmes d'efficacité tant pour le PNUD que pour les candidats. Les paiements fondés sur la performance se sont avérés adaptés principalement aux opérations menées dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (par exemple, la Serbie), où les entreprises disposaient du capital initial nécessaire aux investissements. Le PNUD ne disposait pas d'un mécanisme financier approprié pour canaliser efficacement les ressources et soutenir les initiatives cofinancées par les investisseurs et les partenaires extérieurs. Des procédures lourdes et inadéquates, adaptées aux processus de passation de marchés, ont retardé la mise en œuvre des

initiatives de subventions de contrepartie, qui n'ont pu progresser qu'en recourant à de multiples dérogations (par exemple, au Malawi).

44. Le PNUD a joué un rôle important de facilitation dans la négociation de conditions de prêt favorables de la part des banques au profit des MPME, mais surtout dans les pays à revenu intermédiaire. Dans les pays touchés par un conflit ou moins développés, les effets de l'instabilité politique ont entravé la coopération avec les institutions financières. Dans ces situations, le PNUD a été plus efficace dans la création d'associations d'épargne et de crédit, qui ont contribué à l'amélioration des moyens de subsistance, mais dont l'incidence sur le développement des entreprises est restée modeste. Les parties prenantes interrogées ont jugé utile d'impliquer le PNUD dans la création de fonds nationaux pour les petites et moyennes entreprises, mais surtout pour s'assurer de la collaboration des régulateurs plutôt que pour définir les aspects techniques.

45. Le PNUD a mis davantage l'accent sur la facilitation du financement des objectifs de développement durable, ce qui a permis de planifier des réformes de la réglementation qui contribueraient à l'alignement du secteur privé sur les objectifs. Malgré la lenteur générale des progrès accomplis au sujet des cadres financiers nationaux intégrés, l'appui du PNUD et de ses partenaires a permis de donner la priorité à de nombreuses réformes financières visant à améliorer le climat des affaires à court terme et à encourager les investissements, notamment par de nouvelles lois sur les partenariats public-privé et des examens des incitations fiscales (par exemple, au Cabo Verde et au Kirghizstan).

46. Le PNUD s'est associé à des investisseurs privés et à des banques nationales de développement pour créer des fonds d'investissement d'impact, dont les effets semblent prometteurs (par exemple, en Égypte et au Rwanda), mais ne se sont pas encore pleinement manifestés compte tenu de la nature récente de la plupart des collaborations. À quelques exceptions près, les possibilités d'investissement recensées dans les cartes d'investisseurs des ODD du PNUD ne se sont pas encore concrétisées par des opérations d'investissement réelles. Les acteurs interrogés ont reconnu la valeur des cartes en tant qu'outils d'information sur le marché, qui ont facilité un dialogue bien éclairé avec les parties prenantes concernées. Les cartes ont été favorisées par des initiatives internes et de partenariats. Il est toutefois apparu, a posteriori, que la plupart des cartes avaient été élaborées avec une participation insuffisante des organismes d'investissement et des institutions financières pour assurer un alignement complet sur l'appétit des prêteurs pour le risque. Les parties prenantes ont également souligné la nécessité d'accroître simultanément le soutien aux MPME dans les domaines recensés afin de les rendre plus attrayantes aux yeux des banques et des investisseurs.

Cadre de politique interne

47. Les politiques et les instruments du PNUD se sont révélés insuffisants pour appuyer la mobilisation du secteur privé, des incertitudes pesant sur l'application des règles et des retards entravant davantage la capacité de l'organisation d'établir des partenariats avec le secteur privé de manière efficace et efficiente. Des documents internes ont reconnu qu'il fallait revoir et adapter les instruments de mobilisation par le PNUD du secteur privé dès 2012.

48. Les éléments recueillis dans le cadre de l'évaluation ont confirmé l'urgence d'un réexamen des politiques et des pratiques, principalement dans trois directions. Premièrement, tout en appréciant la valeur d'une gestion informée des risques, le personnel du PNUD a fait état de processus contractuels extrêmement longs, en partie attribués à l'application d'un contrôle préalable à toutes les entreprises avec lesquelles le PNUD prévoyait de collaborer. Les personnes interrogées ont également

fait état de la nécessité de normaliser les directives opérationnelles et de préciser l'application des politiques aux différents cas. Deuxièmement, le personnel a relevé une lacune manifeste dans les instruments politiques actuels pour des partenariats égaux avec les parties prenantes du secteur privé, qui continuent d'être considérées comme des fournisseurs, prestataires de services ou bénéficiaires. L'application de la politique en matière de droits de propriété intellectuelle aurait atténué l'intérêt des innovateurs pour un partenariat avec le PNUD. Enfin, en ce qui concerne l'accès au financement, le plafond fixé pour les subventions de microcapital et l'obligation de travailler par l'intermédiaire d'une organisation de la société civile ont été signalés comme limitant la possibilité pour le PNUD de réduire le risque des entreprises ayant un impact social⁸. Certaines personnes interrogées ont estimé que la politique de garantie soutenue par le PNUD compromettrait la capacité de l'organisation de collaborer avec le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) en tant que partenaire d'exécution ou responsable dans les pays à haut risque, en raison d'exigences trop strictes en matière de couverture et de ratios d'endettement⁹.

49. Le changement de positionnement stratégique du PNUD et l'élargissement de ses activités avec le secteur privé ne se sont pas traduits par un changement observable de la culture organisationnelle en faveur d'une prise de risque plus importante, bien qu'informée. Les personnes interrogées ont trouvé que de nombreux responsables du PNUD évitaient les risques, ce qui contraste avec l'accent mis par l'organisation sur l'importance des partenariats avec les entreprises dans les domaines où ils auront plus d'effets (mais où ils présenteront aussi plus de risques). Une analyse interne des cas de diligence raisonnable transmis au siège l'a confirmé : plus de dossiers qu'il ne fallait ont été portés à l'attention des mécanismes du siège.

50. L'approche la plus récente adoptée par le PNUD pour faire progresser les partenariats avec le secteur privé – définie comme l'un des 12 domaines stratégiques prioritaires pour le Groupe exécutif au cours des 100 premiers jours de la période du Plan stratégique 2022-2025 – était bien alignée sur les défis recensés par l'évaluation, mais nécessite une action accélérée pour résoudre les questions litigieuses. En octobre 2023, la plupart des progrès avaient été réalisés grâce à la révision de la politique de diligence raisonnable, qui a confié aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays du PNUD des rôles plus importants dans le processus. Cela semble conforme au modèle de fonctionnement décentralisé du PNUD et aux bonnes pratiques d'autres organismes des Nations Unies. L'aptitude des bureaux régionaux et des bureaux de pays à s'acquitter de cette fonction reste à déterminer. D'autres points sont encore en discussion ou n'ont pas encore été approuvés. Il s'agit notamment de modifications de l'accord sur la partie responsable pour le secteur privé et de l'utilisation de processus de non-passation de marchés, de la définition d'une nouvelle politique d'octroi de licences sur la propriété intellectuelle, de propositions sur la manière de mieux s'associer au FENU en tant que partie responsable et d'augmentations de l'aide

⁸ L'article 19.01 du Règlement financier et des règles de gestion financière du PNUD autorise le PNUD à fournir une assistance en matière de microcapital uniquement par le biais de services intermédiaires, notamment des organisations non gouvernementales ou des organisations de base. Ce montant ne peut excéder 150 000 dollars par subvention. En outre, le PNUD a pour politique d'exiger que les subventions cumulées accordées à une même organisation ne dépassent pas 300 000 dollars au cours d'une période de programmation.

⁹ L'article 16.05 du Règlement financier et des règles de gestion financière du PNUD indique que « l'administration [...] des ressources obtenues du PNUD ou par son intermédiaire s'effectue conformément aux règlements financiers, règles, pratiques et procédures [...] de l'organisation concernée, dans la mesure seulement où ils ne contreviennent pas aux principes du Règlement financier et des règles de gestion financière du PNUD ». Les règles du FENU sont contraires aux clauses 23 et 26 de la politique de garantie soutenue par le PNUD.

en microcapital aux MPME par une mise à jour de la politique latente du PNUD en matière de microfinancement.

V. Conclusions

51. Conclusion 1 – Pertinence. Dans un monde de plus en plus inégal, il est primordial de soutenir la croissance et la transformation structurelle du secteur privé de manière à réduire la pauvreté, atténuer les effets des changements climatiques et favoriser la durabilité. Le PNUD – dont le mandat convient bien à ces fins – a mis en œuvre la plupart de ses programmes dans les pays où les besoins étaient les plus importants et adapté son approche stratégique afin de promouvoir une plus vaste collaboration avec le secteur privé en vue de la réalisation des objectifs de développement durable. La vision du PNUD est soutenue par un positionnement organisationnel plus solide visant à orienter le financement privé vers des investissements durables.

52. Le mandat et la vision du PNUD concernant des entreprises plus inclusives, numériques et plus écologiques ont bien répondu à la nécessité de concilier l'accent mis au niveau mondial sur la croissance et l'emploi avec les ambitions nationales en matière de décarbonisation et de transition énergétique, que l'aggravation des inégalités et les effets des émissions de combustibles fossiles sur les changements climatiques ont rendus impératives. Les programmes du PNUD ont été conçus pour répondre aux besoins de ceux qui risquent le plus d'être laissés pour compte ou sont susceptibles de percevoir le plus les effets des chocs externes (économiques et environnementaux). Le PNUD a placé les groupes à faibles revenus, les femmes et les jeunes au premier plan de ses programmes, en soutenant la croissance et la résilience des micro et petites entreprises, y compris lorsque la pandémie de COVID-19 a éclaté.

53. Pour contribuer à surmonter les défis persistants auxquels se heurtent les MPME et favoriser la transformation structurelle du secteur privé vers des pratiques plus inclusives et plus écologiques, suite à l'adoption du Programme 2030, le PNUD a clairement exprimé son intention de renforcer son partenariat avec le secteur privé (y compris les grandes entreprises et les parties prenantes du secteur de la finance) dans ses plans stratégiques et ses stratégies institutionnelles et thématiques. Les documents programmatiques au niveau national reflètent également l'ambition du PNUD d'œuvrer davantage avec le secteur privé au-delà de la poursuite d'objectifs économiques, en mettant l'accent sur la gestion des ressources naturelles afin d'encourager des processus de production plus propres et de contribuer à la réduction de l'empreinte environnementale des entreprises.

54. Reconnaissant que le changement souhaité nécessiterait des investissements privés plus importants dans des activités économiques productives conformes aux objectifs de développement durable, le PNUD a renforcé ses capacités internes pour combler une lacune – laissée par les institutions financières internationales et d'autres organisations qui, traditionnellement, s'employaient à promouvoir l'accès au financement – autour de la définition de stratégies et d'instruments visant à renforcer les investissements cadrant avec les objectifs. Bien que des questions sur l'ampleur et la force du positionnement du PNUD demeurent, la finance durable est devenue un domaine d'avantage relatif pour l'organisation, qui a répondu aux besoins du secteur privé.

55. Conclusion 2 – Positionnement stratégique et cohérence. Le PNUD n'avait pas de créneau spécifique qui faisait de lui le partenaire le plus approprié des gouvernements pour le développement du secteur privé et la transformation structurelle. La valeur ajoutée de l'organisation réside dans l'étendue de son

mandat et de son expérience, ce qui lui a permis d'utiliser de multiples points d'entrée pour promouvoir le changement. Le PNUD a élaboré de nombreuses offres pour appuyer le développement du secteur privé et la transformation structurelle. Celles-ci ont rarement été regroupées au niveau national dans des programmes plus cohérents répondant aux besoins les plus importants du secteur privé.

56. À l'exception de certaines situations de crise prolongée, où le PNUD a été le principal fournisseur d'assistance et a souvent joué un rôle fiduciaire pour les institutions financières internationales, le PNUD n'a pas bénéficié d'un avantage comparatif clair dans le domaine du développement du secteur privé et de la transformation structurelle, lié à ses capacités techniques et spécialisées ou à la disponibilité de ses ressources. La valeur ajoutée du PNUD était inextricablement liée à la souplesse que lui conférait son mandat de concevoir des stratégies d'intervention et d'élaborer des systèmes répondant au mieux aux besoins des gouvernements et du secteur privé.

57. L'appui du PNUD au développement du secteur privé et à la transformation structurelle s'est étendu à tous les domaines d'activité et à tous les niveaux d'intervention. Il a permis de fournir des conseils pratiques précieux lorsque cela était nécessaire, de renforcer les capacités des institutions publiques nationales et des prestataires de services et de contribuer efficacement à la simplification de la réglementation des entreprises publiques. Par l'intermédiaire de son siège et de ses bureaux régionaux, le PNUD a également mis au point de nombreux outils et initiatives à l'appui de la programmation nationale, qui ont été intégrés de manière incohérente dans les projets.

58. Le PNUD n'a pas proposé de solution unique pour le développement du secteur privé. Ses programmes ont dû s'adapter aux besoins propres à chaque situation. Néanmoins, il existe d'importantes possibilités d'examiner la manière dont ses différents programmes – y compris sur la finance durable et la gouvernance – pourraient être mieux coordonnés au niveau national pour aller plus loin dans le changement. Le PNUD n'a pas répondu aux attentes liées à la présentation de sa stratégie pour le secteur privé aux niveaux régional et national. Les exemples d'échanges mutuellement bénéfiques de pratiques étaient rares et la collaboration entre les domaines d'activité était limitée.

59. Conclusion 3 – Efficacité et ampleur de l'appui. L'approche globale du PNUD en matière de développement du secteur privé était trop axée sur le renforcement des capacités des micro et petites entreprises et sur l'appui des idées entrepreneuriales. Des résultats importants ont été obtenus, mais des questions subsistent quant à la capacité des interventions de répondre aux besoins ultimes du secteur privé et à la durabilité globale. Les projets intégrés – qui englobaient des interventions aux niveaux macro et méso – étaient rares, tout comme la coopération avec des partenaires qui aurait pu renforcer l'efficacité et la durabilité de son appui en aval.

60. Le PNUD a concentré l'essentiel de son appui au développement du secteur privé et à la transformation structurelle au niveau microéconomique, afin d'améliorer la productivité et la résilience des personnes à faible revenu qui travaillent principalement dans le secteur agricole ou dirigent de petites entreprises. Ces interventions ont offert la possibilité de développer le capital humain, d'améliorer la motivation et de contribuer aux gains économiques (dans la mesure où les données disponibles le permettaient). Dans les pays les moins avancés et les pays touchés par un conflit, les approches ascendantes du développement du secteur privé ont été particulièrement utiles pour relever certains des défis les plus immédiats auxquels faisaient face les micro et petits entrepreneurs, car la capacité d'absorption des

institutions nationales était limitée. Dans ces situations et dans d'autres, cependant, ces interventions ne suffisaient souvent pas à permettre aux individus d'échapper au piège de la pauvreté et reposaient sur des hypothèses non vérifiées de renforcement des capacités en tant que réponse aux besoins les plus pressants des bénéficiaires.

61. L'efficacité de l'appui du PNUD a été limitée par une prise en compte restreinte des perspectives de marché pour les chaînes de production soutenues, ce qu'une utilisation plus cohérente de l'analyse commerciale et des liens plus étroits avec les intermédiaires commerciaux auraient pu contribuer à atténuer. Le rôle des grandes entreprises – auxquelles les micro et petites entreprises pourraient être rattachées et qui pourraient créer des emplois, élargir les possibilités de commercialisation et renforcer la résistance aux chocs – a été sous-estimé. Les activités dans le domaine des produits alimentaires et agricoles constituent une exception notable, le PNUD s'étant appuyé sur son rôle fédérateur pour promouvoir le dialogue entre le gouvernement, les entreprises multinationales et les petits producteurs en vue de pratiques plus durables et d'une plus grande inclusion.

62. Le PNUD dispose d'un avantage relatif pour faciliter une approche intégrée du développement du secteur privé et de la transformation structurelle, et ce n'est pas un manque de compréhension de l'importance des interventions aux niveaux macro et méso qui a empêché le PNUD d'œuvrer à différents niveaux. Les choix du PNUD ont été conditionnés par la disponibilité d'un soutien durable de la part des donateurs et par leurs préférences. La coordination limitée avec d'autres organisations engagées dans le développement du secteur privé et la transformation structurelle a également empêché le PNUD d'exploiter pleinement les avantages relatifs de sa présence dans les pays et de son vaste mandat pour produire plus d'effets. L'adoption d'approches sectorielles ou thématiques plus étroites aurait également permis au PNUD d'être plus efficace dans l'intégration des activités à divers niveaux (du macro à l'aval) dans des domaines gérables.

63. Conclusion 4 – Moteurs de changement. Le PNUD a effectivement renforcé la capacité des institutions publiques de fournir des services au secteur privé, en particulier aux MPME. La continuité de son appui a favorisé la pérennité d'un appareil national plus solide. Les possibilités de tirer parti du rôle fédérateur du PNUD pour promouvoir les liens interinstitutionnels et faciliter l'intégration des associations d'entreprises et des prestataires de services privés sont restées inexplorées.

64. De par la nature de son mandat, le renforcement des institutions publiques a été le principal point d'ancrage du PNUD pour promouvoir le développement du secteur privé et la transformation structurelle au niveau méso. Dans le cadre de son appui technique et opérationnel, ces institutions ont pu renforcer les capacités des entrepreneurs et leur fournir des informations, notamment sur la manière de satisfaire aux exigences en matière d'enregistrement et de budget. Grâce à son soutien aux prestataires de services publics, qui a souvent été suffisamment prolongé pour promouvoir la durabilité institutionnelle, il est parvenu à créer un climat plus favorable aux MPME.

65. Pour promouvoir leur croissance, les entreprises privées ont besoin du soutien d'un écosystème d'acteurs, y compris des parties prenantes du secteur privé qui peuvent avoir une meilleure connaissance et une expérience directe de la dynamique du marché et les moyens d'apporter des réponses plus rapides. À quelques exceptions près, les projets du PNUD se sont rarement concentrés sur la facilitation des connexions institutionnelles entre les différents prestataires de services publics et privés, y compris les chambres de commerce internationales et les associations d'entreprises, qui pourraient atténuer les divers obstacles à la croissance et à la transformation des entreprises, en favorisant l'éclosion d'entreprises et l'intégration

dans les chaînes de valeur. Ce rôle – qui exigeait une compréhension plus approfondie de la dynamique du secteur privé que celle dont disposait le PNUD – aurait permis à l'organisation de tirer pleinement parti de l'avantage relatif de sa présence sur le terrain et de ses relations étroites avec les gouvernements.

66. Conclusion 5 – Accès au financement et autres défis persistants à la croissance des MPME. La voie qui permettrait aux MPME de se développer et de renforcer leur résilience est parsemée d'embûches, principalement liées à leur aptitude à accéder au financement, à améliorer leur présence numérique et à pénétrer les marchés internationaux dans des conditions équitables. La position du PNUD, qui consiste à ne laisser personne de côté, a amené l'organisation à relever certains défis dans ces domaines, mais des efforts plus soutenus ont été nécessaires pour aller au-delà de l'égalité des chances vers l'équité et le changement porteur de transformation.

67. Les MPME continuent de se heurter à de nombreux obstacles dans la poursuite de leurs objectifs économiques, dont beaucoup dépendent étroitement de leur efficacité opérationnelle et de leurs capacités de production. L'instabilité politique, l'accès limité à l'électricité et le mauvais état des infrastructures, les taxes et redevances ponctuelles, la faiblesse de la demande et les secteurs financiers insuffisamment développés sont autant de facteurs qui entravent la capacité du secteur privé de se développer.

68. L'intégration d'une approche consistant à « ne laisser personne de côté » dans la programmation du PNUD a conduit l'organisation à accorder une attention systématique à l'inclusion des groupes marginalisés (tels que les petits exploitants agricoles, les productrices ou les migrants) dans les activités commerciales, tout en promouvant la numérisation des petites entreprises pour leur permettre de s'intégrer dans les marchés mondiaux. Les interventions du PNUD ont produit des gains économiques pour certains ou à court terme, mais ont souvent eu du mal à promouvoir des changements plus porteurs de transformations, compte tenu de l'ampleur des asymétries de capacités, des normes sociales et des dynamiques de pouvoir en jeu.

69. L'accès au financement est resté un besoin fondamentalement insatisfait des MPME, que des efforts plus soutenus de la part du PNUD (y compris pour l'identification d'autres mécanismes d'évaluation du crédit) auraient pu aider à résoudre. La collaboration antérieure du PNUD avec les banques nationales a prouvé que l'organisation était en mesure de négocier des conditions plus favorables pour améliorer l'accès au financement, en particulier dans les pays les plus développés. Sa coopération avec des institutions financières, des intermédiaires et des organisations partenaires, ainsi que l'aide apportée aux MPME pour accéder aux investissements, a toutefois été insuffisante pour faciliter la conclusion des accords d'investissement. Le rôle du PNUD dans le renforcement de la confiance des marchés et la réduction des risques d'investissement grâce à des interventions en matière de gouvernance et d'état de droit est resté en partie inexploré, en particulier dans les pays à faible revenu où les besoins sont les plus importants.

70. Conclusion 6 – Le secteur privé en tant que partenaire. Le changement de vision et de stratégie du PNUD en matière de mobilisation du secteur privé ne s'est pas traduit par un changement correspondant dans la culture de l'organisation. Le PNUD a eu du mal à traiter le secteur privé comme un véritable partenaire, plutôt que comme un simple bénéficiaire. Bien que la nécessité de renforcer le cadre politique interne en vue d'une interaction plus efficace et plus transparente avec le secteur privé ait été reconnue depuis longtemps, les améliorations requises doivent encore être pleinement mises en œuvre.

71. Impératif pour la réalisation des objectifs du Programme 2030, le renforcement de la mobilisation du secteur privé a offert au PNUD de nombreuses possibilités de changement porteur de transformation. Cependant, il a également remis en cause en partie le modèle de développement du PNUD (centré sur la fourniture d'un appui aux gouvernements) et en question l'adéquation des politiques et des outils institutionnels de collaboration. Bien que la nécessité d'une révision de ses instruments ait été reconnue depuis longtemps, le PNUD a mis longtemps à définir une ligne de conduite claire à cette fin, de nombreuses recommandations de changement élaborées en interne n'ayant pas encore été approuvées et mises en œuvre.

72. Le PNUD a maintenu une attitude conservatrice à l'égard du secteur privé, et en particulier des grandes entreprises. Au-delà du respect des procédures de diligence raisonnable, visant à garantir l'engagement des entreprises à l'égard des valeurs fondamentales des Nations Unies, les responsables du PNUD ont souvent estimé que les risques de réputation liés à la mobilisation du secteur privé étaient trop élevés pour être atténués ou gérés.

73. Alors que sa vision de renforcer la mobilisation du secteur privé en vue de la réalisation des objectifs a amené le PNUD à envisager des collaborations avec des entreprises plus importantes que celles traditionnellement soutenues, l'organisation a eu du mal à déterminer les leviers de changement permettant de transformer les modèles de fonctionnement. De meilleurs résultats ont été obtenus lorsque le PNUD s'est appuyé sur les initiatives existantes des entreprises en matière de développement durable et sur les incitations financières et réglementaires externes, plutôt que de préconiser l'application de ses propres instruments. À quelques exceptions près, le PNUD n'a pas modifié ses relations avec le secteur privé dans le sens d'un partenariat d'égal à égal. Les grandes entreprises et les réseaux mondiaux bien disposés à cet égard ont rarement été impliqués dans la promotion d'un changement des normes du secteur privé dans le sens des résultats souhaités.

VI. Recommandations

74. Compte tenu des conclusions susmentionnées, six recommandations interdépendantes sont formulées.

75. Recommandation 1. Le PNUD devrait définir comment ses multiples offres de services pourraient être mieux exploitées pour promouvoir un appui plus intégré et cohérent au développement du secteur privé et à la transformation structurelle.

76. Le PNUD devrait élaborer une théorie complète du changement pour son développement du secteur privé et sa stratégie de partenariat afin de déterminer la manière dont l'application de ses offres de services aide le secteur privé à répondre à ses besoins de croissance, à devenir résilient et à transformer ses pratiques dans le sens d'une plus grande durabilité. L'exercice – qui devrait être répété aux niveaux régional et national et mené en consultation avec les parties prenantes du secteur privé – devrait l'aider à donner la priorité à un ensemble d'interventions spécifiques qui répondent le mieux aux besoins des entreprises, tout en favorisant l'intégration de différents outils en vue d'un soutien plus efficace.

77. Recommandation 2. Dans l'ensemble de ses projets, et notamment ceux axés sur l'appui aux moyens de subsistance, le PNUD devrait renforcer l'intégration des approches fondées sur le marché et la promotion des chaînes d'approvisionnement et de valeur, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire.

78. La conception de tous les projets du PNUD visant à promouvoir le développement ou la transformation structurelle du secteur privé, y compris les micro et petits entrepreneurs, doit conduire à s'interroger sur la qualité marchande des produits ou services soutenus. Lorsque des problèmes sont relevés, le PNUD doit éviter de réagir par défaut en créant une nouvelle institution, un nouveau programme ou une nouvelle initiative pour les résoudre. Il devrait s'appuyer dans la mesure du possible sur les institutions nationales existantes, en renforçant leurs capacités dans le sens d'une plus grande durabilité, et améliorer sa collaboration avec les chambres de commerce et les associations d'entreprises en tant que moteurs de la croissance du secteur privé.

79. En ce qui concerne le commerce, le PNUD devrait renforcer ses partenariats avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et le Centre du commerce international, afin de garantir la pleine intégration de leurs outils et de leurs capacités, que la présence du PNUD dans les pays contribuera à diffuser davantage. Il devrait renforcer son appui au commerce électronique par des interventions plus globales.

80. Recommandation 3. Les bureaux de pays du PNUD devraient renforcer leur appui au développement du secteur privé et à la transformation structurelle en se concentrant sur les secteurs susceptibles de contribuer pour beaucoup à la réduction de la pauvreté et à une économie plus verte.

81. Le PNUD devrait fonder ses programmes sur les analyses de marché existantes, y compris les cartes à l'intention des investisseurs dans les objectifs de développement durable, et explorer les outils de prospective pour déterminer les futurs domaines de coopération possible, y compris pour la promotion des économies circulaires. Les approches sectorielles devraient évaluer de manière exhaustive les obstacles existants à la croissance et à la transformation structurelle, y compris les réglementations et les incitations politiques, et œuvrer de concert avec des partenaires sur des points d'ancrage multiples pour des interventions à plus forte incidence.

82. Recommandation 4. Le PNUD devrait raffermir sa collaboration avec les grandes entreprises et les réseaux d'entreprises du secteur privé, tant au niveau mondial que régional ou national, afin de favoriser l'intégration des MPME dans la chaîne de valeur mondiale à des conditions équitables et la transformation structurelle du secteur privé à plus grande échelle.

83. Le PNUD devrait faciliter le dialogue entre les entreprises de différentes tailles et éventuellement créer des conseils consultatifs d'entreprises sur des thèmes clés ou des zones géographiques de collaboration. Grâce à ces dialogues, le PNUD pourrait élaborer des offres qui répondent mieux aux incitations du marché ou cadrent avec les initiatives existantes des entreprises en matière de développement durable. Les enseignements tirés de l'expérience du PNUD en ce qui concerne les mécanismes de dialogue sur les systèmes de produits alimentaires et agricoles, le groupe directeur sur l'incidence des objectifs de développement durable et le groupe consultatif créé à l'intention du Bureau régional pour l'Afrique devraient servir à définir les modalités de ces plateformes.

84. Le PNUD devrait préciser son positionnement et son appui pour assurer un rôle plus important du secteur privé dans la réduction des inégalités. Les connaissances acquises grâce à la mise en œuvre de l'initiative Business Call to Action devraient être intégrées dans les initiatives et projets futurs afin de continuer à promouvoir des pratiques commerciales inclusives.

85. Recommandation 5. Le PNUD devrait recenser et prendre en compte tous les facteurs qui influent sur les décisions des investisseurs de soutenir les

entreprises privées dans les pays en développement et se concentrer sur ceux qui correspondent le mieux à ses capacités et à ses avantages relatifs.

86. Le PNUD devrait se concentrer sur la réduction des risques politiques et sur le renforcement de la capacité de production et de gestion du secteur privé afin d'attirer les investissements nationaux et étrangers, notamment grâce à l'élaboration de plans d'entreprise susceptibles d'être financés et à une filière de projets disponibles à l'investissement. Il devrait continuer à favoriser la collaboration des institutions financières nationales et internationales et des services intermédiaires afin de mieux faire cadrer les flux financiers avec les possibilités qu'offre le secteur privé de contribuer à la réalisation des objectifs.

87. Recommandation 6. Le PNUD devrait parachever les modifications apportées à ses politiques et réglementations, sur la base des recommandations de son groupe de travail interne sur le secteur privé.

88. Le PNUD devrait mettre au point des instruments susceptibles de favoriser la collaboration avec le secteur privé en tant que partenaire, y compris pour des initiatives conçues conjointement. Si cela est jugé approprié et approuvé par l'Administrateur, le PNUD présente des propositions de modification du Règlement financier et des règles de gestion financière du PNUD au Conseil d'administration aux fins de ses délibérations, conformément aux procédures établies.

89. La mise en œuvre de la politique révisée de diligence raisonnable doit faire l'objet d'un suivi à intervalles réguliers afin de s'assurer que les problèmes de capacité et d'autres aspects n'entravent pas une prise de décision rapide. L'évaluation des risques devrait être numérisée et l'utilisation de ressources externes être possible pour accélérer le recoupement des informations.

90. Le PNUD devrait fournir des orientations claires à son personnel sur l'application des règles par type de collaboration et en assurer une diffusion adéquate afin de promouvoir une culture institutionnelle sensible aux risques, qui reconnaisse davantage le rôle du secteur privé en matière de développement.
