



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

Distr. générale
6 mai 2003
Français
Original: anglais

Session annuelle de 2003

6-20 juin 2003, New York

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Fonds d'équipement des Nations Unies

**Rapport annuel axé sur les résultats
du Fonds d'équipement des Nations Unies pour 2002**

Résumé

Il s'agit ici du troisième rapport annuel axé sur les résultats (RAAR) du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), qui est présenté en application de la décision 99/22 du Conseil d'administration et rend compte des résultats que le Fonds a obtenus en 2002 dans le contexte de son cadre de résultats stratégiques (CRS) pour la période 2000-2003.

Conformément à la décision 99/22 du Conseil d'administration, le FENU concentre ses investissements et ses services de renforcement des capacités sur deux domaines : la gouvernance locale et le microfinancement. Son objectif global de réduction de la pauvreté se subdivise en trois sous-objectifs qui ont été définis comme suit dans le CRS pour la période 2000-2003 :

- 1) Accroître l'accès durable des pauvres aux équipements d'infrastructures et services publics de base, et leur donner la possibilité de gagner productivement leur vie, grâce à une bonne gouvernance locale et à une meilleure gestion des ressources naturelles;
- 2) Accroître durablement l'accès des pauvres, et en particulier des femmes, aux services financiers grâce au renforcement des institutions de microfinancement et à la création d'un environnement favorable;
- 3) Contribuer à faire du FENU un organisme viable sur le plan financier, capable d'élaborer et de mettre en oeuvre des programmes de qualité dans les domaines de la gouvernance locale et du microfinancement.

Les sous-objectifs 1 et 3 sont directement liés aux objectifs fixés dans le CRS du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).



Le présent rapport évalue la performance du FENU à la lumière des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés chaque année pour chacun des sous-objectifs. Par ailleurs, le rapport annuel axé sur les résultats pour 2002, tel que formulé, est davantage axé sur la gestion; et fait le point des principaux résultats obtenus, des grands problèmes rencontrés et des activités à mener à l'avenir.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Résultats obtenus, problèmes rencontrés et activités à venir	4
III. Analyse des finances et du portefeuille	7
IV. Analyse de performance	11
A. Analyse de performance pour le sous-objectif 1 : Gouvernance locale	11
B. Analyse de performance pour le sous-objectif 2 : Microfinancement.	15
C. Analyse de performance pour le sous-objectif 3 : Renforcement institutionnel.	18
V. Analyse des réalisations par domaine d'intervention stratégique	21
A. Gouvernance locale	21
B. Microfinancement	28
C. Renforcement institutionnel	30
VI. Leçons retenues en gestion axée sur les résultats	35
Annexe	
La méthodologie du CRS/RAAR	36

I. Introduction

1. En 2002, les activités opérationnelles du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) ont gravement pâti de la diminution des ressources de base. Avec des contributions annuelles de l'ordre de 22,3 millions de dollars, bien en deçà des 30 millions prévus par le Conseil d'administration dans sa décision 2002/26, le Fonds a été contraint de réduire considérablement ses dépenses. Après avoir commencé l'année en tablant sur un budget de 40 millions de dollars, compte tenu des engagements des années précédentes, le FENU a dû revoir ses prévisions de dépenses en fonction des ressources effectivement disponibles, à savoir finalement 22,7 millions de dollars de ressources de base, soit environ un tiers de moins qu'en 2001. Les conséquences sur le terrain ont été graves pour les pays de programmes. Elles ont cependant été minimisées, en grande partie grâce aux efforts du personnel de projets et des partenaires locaux, de sorte que la perte inévitable de performance du FENU a proportionnellement été moins marquée que la réduction des dépenses de programmes.

2. Dans sa décision 2002/26, le Conseil d'administration a noté que le FENU avait obtenu des résultats remarquables sur le terrain et que la mission du Fonds était compatible avec l'objectif principal de réduction de la pauvreté, un des objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire. Le Conseil a en outre réaffirmé le rôle spécial qui incombait au Fonds dans le cadre de l'architecture internationale pour le financement du développement, en tant que petit organisme multilatéral d'investissement d'appui aux pays les moins avancés (PMA), et son importance dans la mise en oeuvre du Programme d'action de Bruxelles en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010, qui a été approuvé par l'Assemblée générale en 2001 dans sa résolution 55/279. Le FENU contribue directement à la réalisation de cinq des sept engagements énoncés dans le Programme d'action de Bruxelles (A/CONF.191/11). Les investissements consentis par le Fonds visent à encourager une action axée sur la population, à promouvoir la bonne gouvernance aux niveaux national et local, à renforcer les capacités humaines et institutionnelles, à réduire la vulnérabilité et à protéger l'environnement. Ses activités sont axées sur la mobilisation de ressources financières supplémentaires. Dans la même décision, le Conseil d'administration a noté que les ressources dont disposait le Fonds étaient loin de correspondre à la demande des pays de programmes concernant ses investissements et ses services de renforcement des capacités. Il y a lieu d'améliorer cette situation.

3. Le Fonds d'équipement des Nations Unies entend continuer d'assurer son intégrité financière. Il ne sera toutefois pas en mesure de financer des programmes et de fournir des services si ses ressources continuent de diminuer. Le Fonds a établi des partenariats actifs pour assurer la pérennité de ses investissements et a fourni, à la demande des pays de programmes et des partenaires donateurs, des services consultatifs techniques, sur la base du recouvrement des coûts, en vue de favoriser la reproduction de ses projets pilotes en faveur de la gouvernance locale et du microfinancement. Par ailleurs, dans l'esprit de l'appel lancé par le Secrétaire général de l'ONU afin que les organismes des Nations Unies harmonisent leurs activités, le FENU s'est employé à instaurer des partenariats avec d'autres organismes des Nations Unies pour faire en sorte que leurs activités se complètent et pour éviter qu'elles ne fassent double emploi. Les activités menées par le FENU dans les domaines de la gouvernance locale et du microfinancement sont

directement liées à deux des six domaines d'intervention de son principal partenaire, le PNUD, à savoir, la gouvernance démocratique et la réduction de la pauvreté. Conscient qu'il ne sera jamais riche, le Fonds met délibérément en avant son avantage comparatif en tant qu'organisation pilote, utilisant ses ressources comme capitaux d'amorçage pour aider les pays de programmes à lancer de nouvelles initiatives et attirer de nouveaux investissements lorsque celles-ci portent leurs fruits. Le FENU a contribué à l'accroissement des retombées constatées de ses interventions sur les politiques générales des gouvernements et à la reproduction des projets, et le montant des ressources autres que les ressources de base a triplé. Bien qu'il ait démontré son efficacité à obtenir des résultats concrets sur le terrain en incitant d'autres partenaires du développement à reproduire ses projets, le FENU aura néanmoins besoin d'une masse critique minimale de ressources de base (30 millions de dollars par an) pour s'acquitter de son mandat en répondant aux besoins des pays de programmes.

II. Résultats obtenus, problèmes rencontrés et activités à venir

4. Les résultats obtenus par le FENU en 2002 doivent être évalués en tenant compte de la réduction notable de ses dépenses de programmes, due en partie au fait que les ressources de base n'ont pas atteint les montants prévus. Le présent rapport utilise la méthode établie, qui consiste à mesurer les résultats obtenus en fin d'année en les comparant aux objectifs fixés en début d'année sur la base des engagements précédents, pour prendre toute la mesure des conséquences de la réduction des dépenses sur les programmes. Dans plusieurs domaines, de solides réalisations ont été obtenues en 2002 en dépit de la baisse significative des ressources, mais dans d'autres, les résultats ont inévitablement souffert.

5. La diminution, d'un tiers environ, des dépenses de programmes enregistrées en 2002 n'a pas entraîné une réduction proportionnelle des activités opérationnelles. En effet, les projets en faveur de la gouvernance locale ont fait des progrès au niveau de la mobilisation des ressources locales et de la reproduction croissante des modèles d'investissements publics décentralisés, mis à l'essai à l'échelle locale. Dans le domaine de la microfinance, les institutions de microfinancement ont progressé vers l'autosuffisance opérationnelle. Dans ces deux domaines, les interventions avaient eu un impact plus grand sur les politiques générales. Et, bien que le renforcement des capacités au niveau local ait été le secteur le plus touché par la réduction des dépenses de programmes, la création d'infrastructures a été plus importante que prévu compte tenu des budgets réduits, ce qui indique des gains d'efficacité.

6. Sur le plan institutionnel, le FENU a fait des progrès considérables en 2002. Pour répondre à l'augmentation de la demande des pays de programmes, il a proposé des services consultatifs techniques en matière de gouvernance locale et de microfinancement, sur la base du recouvrement des coûts. Dans le domaine du microfinancement, le Fonds a fait l'objet d'un examen par ses pairs, à l'initiative du Groupe consultatif d'aide aux populations pauvres, qui a pris note des excellents services techniques fournis par le Groupe spécial pour le microfinancement du FENU. Il a été fait appel au Groupe de la gouvernance locale (GCL) du FENU pour assister plusieurs missions techniques de la Banque mondiale et du Fonds de survie pour le tiers monde (Belgique). Le FENU a renforcé ses liens avec le PNUD et

d'autres partenaires du développement en signant des accords officiels de partenariat. Ses réalisations lui ont attiré de nouveaux fonds au titre des ressources autres que les ressources de base, de 205 % supérieurs à ceux de 2001.

Perspectives d'avenir

7. S'inscrivant dans le droit fil de l'objectif global de réduction de la pauvreté poursuivi par le Fonds, les objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire et les objectifs fixés dans le Programme d'action de Bruxelles en faveur des pays les moins avancés devraient constituer le cadre d'action du FENU pour les années à venir.

8. **Politiques opérationnelles.** Pour appuyer la réalisation de ces objectifs fondamentaux, le Fonds doit avant tout mettre pleinement en oeuvre les politiques opérationnelles énoncées dans son Plan d'exécution pour la période 2000-2002, qui a été prolongé jusqu'à 2003.

9. Sur le chapitre de la gouvernance locale, dans les pays où la démarche du FENU axée sur le développement local a fait ses preuves et où les programmes de développement local (PDL) ont déjà largement contribué à l'effort de décentralisation, le Fonds s'emploiera, en collaboration avec le PNUD, à lancer et à piloter des interventions plus stratégiques et plus ciblées portant sur des projets décentralisés d'investissements publics. Dans les pays qui en sont au tout début du processus de décentralisation, le Fonds, dans la limite des ressources dont il dispose, mettra au point et appuiera de nouveaux programmes, en association avec les collectivités locales, les pouvoirs publics et les partenaires donateurs.

10. Les tendances nouvelles qui se sont récemment dessinées à l'échelle mondiale montrent que le secteur du microfinancement, d'instrument d'aide, est devenu un instrument au service du développement. On estime généralement que les projets de microfinancement devraient s'inscrire dans le long terme de façon à bénéficier au plus grand nombre et à contribuer à réduire durablement la pauvreté. Le Groupe spécial pour le microfinancement concentrera ses efforts sur le développement du microfinancement dans les PMA en tant que partie intégrante du secteur financier plutôt que comme mécanisme d'appui à tel ou tel projet ou organisme, tout en veillant à ce que la commercialisation du microfinancement continue de servir l'objectif de réduction de la pauvreté.

11. Dans sa décision 99/22, le Conseil d'administration a demandé que le Fonds lui fasse rapport en 2004 sur l'impact de ses programmes et de ses activités. L'évaluation indépendante qui est actuellement en cours donnera au FENU et au Conseil la possibilité d'évaluer l'intérêt et l'efficacité des politiques opérationnelles du Fonds à l'appui de son objectif global de réduction de la pauvreté.

12. **Résultats et qualité.** Le FENU étant spécialisé dans les investissements de petite envergure, son influence à l'échelle nationale résultera de sa capacité à montrer aux parties prenantes les résultats concrets que donnent les interventions pilotes qu'il mène sur le terrain pour faire en sorte que ces interventions soient reproduites à plus grande échelle et influent sur les politiques générales. En matière de gouvernance locale, les résultats positifs obtenus dans la mise en place de systèmes décentralisés de planification fondée sur la participation et dans la création et l'entretien des infrastructures sont reproduits et diffusés. Pour apprendre encore

plus de l'expérience acquise grâce aux projets pilotes ayant donné de bons résultats, les enseignements tirés continueront d'être consignés et analysés, et ceux présentant un intérêt pour les politiques générales seront diffusés comme il convient. En ce qui concerne le microfinancement, le FENU et le PNUD ont à coeur d'assurer la qualité et l'efficacité de leurs portefeuilles d'investissements. Le Fonds étoffe actuellement son propre portefeuille et, en 2003, fera le point à ce sujet avec le Groupe consultatif d'aide aux populations pauvres et le PNUD en vue d'accroître son efficacité dans ce domaine.

13. **Ressources humaines et gestion.** Pour que le Fonds puisse mener les activités susmentionnées, il doit disposer d'un personnel de haute qualité en nombre suffisant et veiller en continu à l'efficacité de sa gestion. Il entend attirer, former et retenir le meilleur personnel possible pour appuyer ses objectifs. La préparation du budget administratif pour le prochain exercice biennal (2004-2005), qui est déjà entamée, lui donnera la possibilité d'examiner l'adéquation des fonctions remplies par lui et son personnel, des résultats escomptés et des ressources financières et humaines disponibles et nécessaires. Il s'agit de tirer un profit maximal des dépenses engagées au titre des programmes tout en minimisant les coûts d'administration. Vu sa double spécialité, le Fonds devra continuer à se perfectionner de façon à devenir un centre d'excellence dans ses deux domaines de travail que sont la gouvernance locale et le microfinancement tout en s'appuyant sur son réseau de pays de programmes, de pays donateurs et de partenaires de recherche.

14. **Partenariats.** Le FENU appliquera scrupuleusement la décision 99/22 du Conseil d'administration, dans laquelle celui-ci a encouragé le Fonds et le PNUD à intensifier leur collaboration et engagé le Fonds à renforcer ses alliances stratégiques avec d'autres partenaires, y compris les gouvernements, la société civile, les donateurs bilatéraux et les organisations multilatérales, dont la Banque mondiale, pour accroître l'impact de ses politiques et de ses programmes. Le FENU veillera à ce que ses interventions concordent avec les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement des pays de programmes.

15. **Mobilisation des ressources.** L'application de la décision 2002/26 du Conseil d'administration, qui fixe un objectif de mobilisation des ressources de base de 30 millions de dollars par an, revêt la plus haute importance. L'augmentation du nombre des pays donateurs et des pays de programmes ayant versé des contributions au Fonds ces dernières années est un vote de confiance dans ses travaux. Sachant que les ressources autres que les ressources de base doivent compléter et non pas remplacer les ressources de base et qu'elles doivent correspondre aux activités opérationnelles du Fonds, le montant des ressources à mobiliser a été fixé à 10 millions de dollars en 2002. Cet objectif a été dépassé et des ressources autres que les ressources de base plus importantes peuvent – et doivent – être mobilisées ces prochaines années pour pouvoir répondre efficacement à la demande des pays de programmes. Par ailleurs, le Fonds veillera au respect des délais fixés pour le déblocage des fonds et des critères définis pour la présentation des rapports, qui sont énoncés dans différents accords.

16. Pour chaque dollar dépensé en 2002, dans le cadre de ses programmes, le FENU a mobilisé un financement parallèle équivalent auprès des gouvernements des pays de programmes, des communautés locales et des pays donateurs. En outre, une part importante des projets pilotes d'investissements de faible envergure et des

initiatives de renforcement des capacités a été reproduite à une plus grande échelle avec l'appui des partenaires du développement. Ainsi, avec des dépenses de programmes annuelles de 35 millions¹ de dollars (25 millions étant prélevés sur les ressources de base et 10 millions sur les ressources autres que les ressources de base), le Fonds peut, dans ses deux domaines d'intervention, être à l'origine d'activités opérationnelles d'un coût supérieur à 100 millions de dollars par an. Si l'on compare ce volume d'activités opérationnelles à ses ressources annuelles de base (30 millions de dollars) et à son budget d'administration annuel (6 millions de dollars), le FENU représente un investissement rentable pour la communauté internationale.

III. Analyse des finances et du portefeuille

A. Analyse financière

17. En 2001, le FENU a adopté le système de la budgétisation axée sur les résultats. L'analyse financière pour 2002 qui suit repose sur les chiffres provisoires disponibles en mars 2003.

18. En raison du déclin continu des ressources de base, le montant total des dépenses en 2002 a été ramené à 30,4 millions de dollars, contre 40,4 millions de dollars en 2001 (soit une baisse de 25 %). Les dépenses de programmes et de siège ont été réduites respectivement de 9,5 millions de dollars et de 500 000 dollars. Ainsi, la part des dépenses de siège par rapport au total des dépenses a légèrement augmenté. Cependant, étant donné que la moitié des dépenses de siège finance l'appui aux programmes, les coûts de gestion et d'administration n'ont représenté que 9 % du total des dépenses.

Tableau 1

Montant total des dépenses financées au moyen des ressources de base et des ressources autres que les ressources de base

(En millions de dollars États-Unis)

<i>Dépenses</i>	<i>2001</i>	<i>Pourcentage total</i>	<i>2002</i>	<i>Pourcentage total</i>
Financées au moyen :				
Des ressources de base	32,8	81	22,7	75
Des ressources autres que les ressources de base	1,6	4	2,2	7
Montant total des dépenses de programmes	34,4	85	24,9	82

¹ En tablant sur un montant de 30 millions de dollars pour les ressources de base et de 10 millions pour les ressources autres que les ressources de base, plus 1 million de dollars d'intérêts, le FENU disposera d'un budget total de 41 millions de dollars par an, dont 35 millions iront aux programmes et 6 millions aux dépenses d'administration et à l'appui aux programmes.

<i>Dépenses</i>	<i>2001</i>	<i>Pourcentage total</i>	<i>2002</i>	<i>Pourcentage total</i>
Administration et gestion	3,2	8	2,7	9
Appui aux programmes	2,8	7	2,8	9
Siège	6,0	15	5,5	18
Total	40,4		30,4	

19. Comme dans son rapport de 2001, le FENU a estimé le montant total de ses dépenses pour chacun des sous-objectifs du CRS. Les programmes de gouvernance locale demeurent le principal poste de dépenses bien qu'ils aient été les premiers touchés par la diminution des ressources, accusant une baisse de 6,8 millions de dollars. Les opérations de microfinancement, qui absorbent 10 % des dépenses totales, ont moins souffert en termes absolus (moins 2,5 millions de dollars) mais ont tout de même vu leur budget réduit de moitié environ par rapport à l'année précédente. Les dépenses d'appui au renforcement institutionnel ont diminué de 700 000 dollars mais représentent toujours 8 % du total des dépenses du FENU.

Tableau 2

Montant total des dépenses financées au moyen des ressources de base et des ressources autres que les ressources de base, par sous-objectif

(En millions de dollars États-Unis)

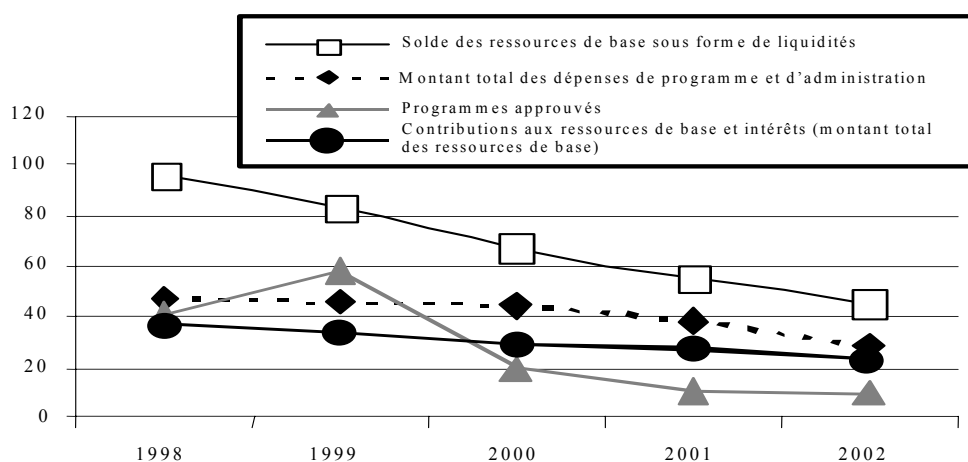
	<i>2001</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>2002</i>	<i>Pourcentage</i>
Gouvernance locale				
Projets	29,4		23,3	
Siège	2,7		2,0	
Total partiel	32,1	79	25,3	83
Microfinancement				
Projets	4,1		1,9	
Siège	1,1		0,8	
Total partiel	5,2	13	2,7	9
Renforcement institutionnel				
Projets	0,9		(0,3)	
Siège	2,2		2,7	
Total partiel	3,1	8	2,4	8
Total	40,4	100	30,4	100

20. La figure 3 illustre la baisse des ressources de base, qui sont tombées de 37,2 millions de dollars en 1998 à 23,2 millions de dollars en 2002. Au cours de la même période, les dépenses financées au moyen de ces ressources ont été ramenées de 48 à 28,1 millions de dollars. En 1998 et 1999, les liquidités accumulées (40,9 millions et 58,6 millions, respectivement) ont conduit à l'approbation d'un grand nombre de nouveaux projets dans le but de démontrer l'impact potentiel des

PDL après le changement d'orientation de 1998. À partir de 2000, le déclin des contributions aux ressources de base et la baisse des liquidités accumulées ont amené le Fonds à prendre des mesures pour préserver son intégrité financière, ce qu'il a fait en réduisant ou rééchelonnant les dépenses de projets et en limitant les approbations de projets (dont la valeur a été ramenée à 9,5 millions de dollars en 2002). Ces réductions budgétaires et la diminution du nombre des projets approuvés risquent néanmoins de nuire à l'action du FENU sur le terrain.

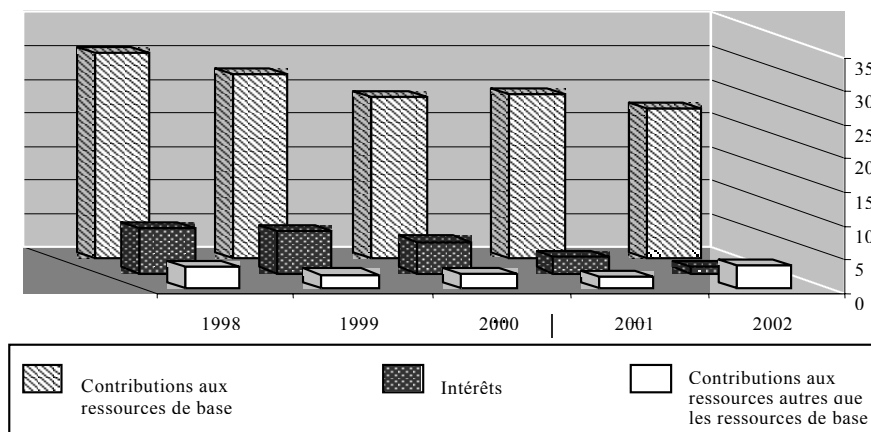
Figure 3
Situation financière du FENU en ce qui concerne les ressources de base, 1998-2002

(En millions de dollars des États-Unis)



21. Comme le montre la figure 4, les contributions volontaires aux ressources de base constituent l'essentiel des ressources générales du FENU. Depuis 1998, les contributions aux ressources de base sont tombées de 30,5 millions à 22,3 millions de dollars en 2002. Jusqu'en 2001, les intérêts perçus sur les liquidités accumulées étaient la deuxième source de financement du Fonds. Suite à la demande des pays donateurs et des pays de programmes, qui souhaitaient que le FENU fasse sentir sa présence sur le terrain grâce à un plus grand nombre de programmes, les liquidités accumulées ont été épuisées et le produit des intérêts a considérablement baissé, tombant de 6,7 millions de dollars en 1998 à 1 million de dollars en 2002. Les contributions aux ressources autres que les ressources de base sont devenues la deuxième source de financement du Fonds, à la place des recettes générées par les intérêts.

Figure 4
Types de ressources pour la période 1998-2002
 (En millions de dollars des États-Unis)



B. Analyse du portefeuille dans le cadre du RAAR

22. En 2002, le FENU avait un portefeuille actif de 93 projets, dont 54 pour lesquels des rapports devaient être présentés². Des rapports annuels ont été reçus concernant 40 projets couvrant 29 pays, qui ont été regroupés dans le RAAR de 2002. D'autres rapports ont été omis parce que soumis trop tard ou incomplets. Parmi les projets ayant fait l'objet de rapports, un peu plus de la moitié concernent le développement local, les projets d'infrastructures venant en seconde position, suivis par les projets de microfinancement et d'écodéveloppement. Le montant total des dépenses engagées en 2002 pour tous les projets en cours s'est élevé à 24,9 millions de dollars. Les projets sur lesquels des rapports ont été établis représentaient 85 % du montant total des dépenses de programme (soit 21,1 millions de dollars), ou encore 84 % des dépenses de programme financées au moyen des ressources de base (soit 19 millions de dollars).

23. L'analyse des données financières montre que les ressources de base du FENU sont concentrées en Afrique (85 %), où se trouvent la majorité des PMA. En 2002, les projets de développement local ont de nouveau absorbé le gros des dépenses (68 %), suivis par les projets d'infrastructures (17 %), les projets de microfinancement (10 %) et les projets d'écodéveloppement (5 %). Si la diminution du nombre des projets d'infrastructures et d'écodéveloppement s'explique par leur abandon progressif, celle des projets de microfinancement est due à un ensemble de facteurs d'attrition naturelle (par exemple : l'arrêt de l'appui à un projet) et aux décisions prises en matière de gestion des portefeuilles, qui tendent à mettre fin à l'appui aux institutions de microfinancement dont les mauvais résultats sont chroniques. À l'avenir, les opérations de microfinancement seront conçues dans la nouvelle optique du développement sectoriel mais elles demeureront un élément majeur des activités du FENU.

² Des rapports doivent être présentés pour les projets dont les activités ont duré pendant plus de cinq mois ou qui ont occasionné des dépenses supérieures à 50 000 dollars en 2002.

Figure 5
Portefeuille au titre du RAAR
par type de projet et par région

(En millions de dollars des États-Unis)

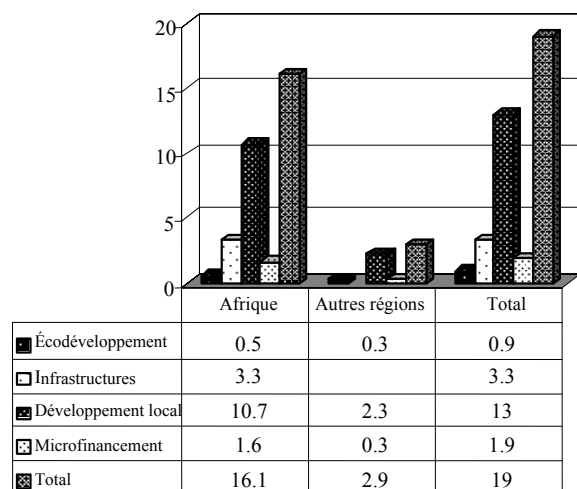
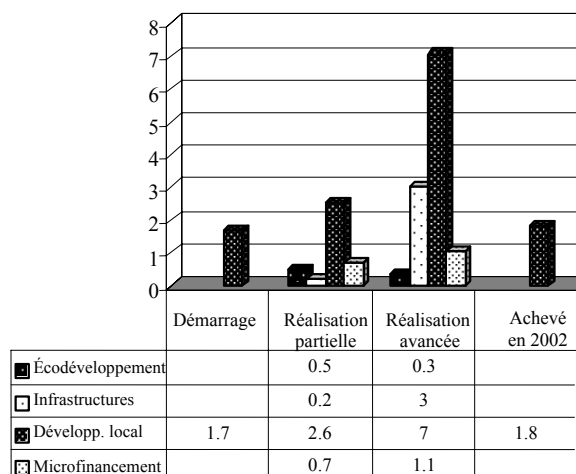


Figure 6
Portefeuille au titre du RAAR
par niveau de réalisation et par type de projet

(En millions de dollars des États-Unis)



24. Une analyse des dépenses par niveau de réalisation des projets fait apparaître le même schéma qu'en 2001; les projets arrivés à un stade avancé ou achevés en 2002 absorbant le plus gros des dépenses (soit 11,5 millions de dollars ou 60 % pour les projets bien avancés et 1,8 million de dollars ou 9 % pour les projets achevés en 2002). Le déclin des ressources de base a conduit à une diminution des approbations de projets.

IV. Analyse de performance

A. Analyse de performance pour le sous-objectif 1 : Gouvernance locale

25. Le sous-objectif 1 consiste à *accroître l'accès des pauvres aux équipements d'infrastructures et services publics de base et à leur donner la possibilité de gagner productivement leur vie grâce à une bonne gouvernance locale et à une meilleure gestion des ressources naturelles*. Le contrôle de son exécution relève de la responsabilité du Groupe de la gouvernance locale du FENU. Trente-quatre projets entrent dans le cadre de ce sous-objectif (22 projets de développement local, quatre projets d'écodéveloppement et huit projets d'infrastructure).

Principaux résultats obtenus

26. Bien que l'appui du FENU à la gouvernance locale ait souffert de la diminution des ressources de programme, des réalisations ont été obtenues dans certains domaines clefs :

a) Au moins 2,9 millions de personnes dans les pays bénéficiant de programmes de développement local ont tiré parti des 1 406 nouvelles petites structures qui ont été construites telles que dispensaires, puits, écoles et systèmes d'irrigation;

b) Des progrès ont été faits dans le domaine de l'amélioration de l'accès des autorités locales à des sources de financement durable;

c) Davantage de projets ont donné des résultats au niveau de l'impact des politiques et de la reproduction des meilleures pratiques et des accords de répartition des coûts et de création de fonds d'affectation spéciale ont été signés avec des donateurs (y compris la Belgique, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) qui ont rapporté plus de 12 millions de dollars de ressources autres que les ressources de base au FENU;

d) Une stratégie opérationnelle a été élaborée et appliquée pour fournir aux partenaires de développement des services consultatifs techniques à l'appui des systèmes décentralisés d'investissement public et de reproduction des activités en cours. En 2002, les conseillers techniques du Groupe de la gouvernance locale ont soutenu les missions techniques du PNUD et d'autres organismes internationaux tels que la Banque mondiale, et du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU.

Tableau 1
Performance pour le sous-objectif 1

<i>Réalisations</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Résultats 2002</i>
1.1.1 Amélioration de la capacité des communautés locales et des organisations de la société civile à participer à la planification du développement local	82 % Satisfaisant	63 % Réalisation partielle
1.1.2 Institutionnalisation des processus de planification participative au niveau local	79 % Satisfaisant	67 % Réalisation partielle
1.2.1 Institutionnalisation des mécanismes de financement fondés sur les principes de la bonne gouvernance au niveau local	71 % Réalisation partielle	65 % Réalisation partielle
1.2.2 Amélioration de l'accès des autorités locales à des sources de financement durable	44 % Insuffisant	63 % Réalisation partielle
1.3.1 Renforcement de la capacité locale à assurer un minimum d'éléments d'infrastructure et de services publics	57 % Réalisation partielle	45 % Insuffisant
1.3.2 Renforcement de la capacité locale de maintien à niveau des infrastructures et des services publics de base	51 % Réalisation partielle	54 % Réalisation partielle

<i>Réalisations</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Résultats 2002</i>
1.3.3 Habilitation des communautés locales à tenir les autorités locales comptables de la fourniture des infrastructures et des services publics de base	77 % Satisfaisant	52 % Réalisation partielle
1.4.1 Amélioration de la capacité des autorités locales et des communautés à gérer rationnellement le capital de ressources naturelles	62 % Réalisation partielle	50 % Réalisation partielle
1.5.1 Amélioration des politiques et des réglementations nationales aux fins de la décentralisation et du renforcement des administrations locales	52 % Réalisation partielle	53 % Réalisation partielle
1.5.2 Reproduction des meilleures pratiques des projets pilotes du FENU par d'autres donateurs et gouvernements	52 % Réalisation partielle	59 % Réalisation partielle

27. En 2002, des progrès importants ont été faits au niveau de l'amélioration de l'accès des autorités locales à des sources de financement durable, ce qui est un signe encourageant pour le renforcement des capacités locales et l'amélioration de la viabilité à long terme. Le nombre de projets faisant état de résultats positifs au niveau de l'impact des politiques a doublé et celui des projets dont les meilleures pratiques avaient été adoptées par d'autres donateurs a lui aussi augmenté considérablement.

Partenariats au Niger

Au Niger, le FENU participe à la mise en oeuvre de deux projets de développement local, à Nguigmi et Mayahi. Un modèle pour l'investissement public décentralisé a été testé en collaboration avec le PNUD, le Gouvernement et les autorités locales et a donné des résultats positifs qui ont conduit à la mise en place d'éléments de l'infrastructure sociale et économique dont les communautés locales avaient grand besoin. Compte tenu des enseignements tirés de ce projet, initialement financé à hauteur de 5 millions de dollars, le FENU a mobilisé trois millions de dollars supplémentaires provenant du Fonds de survie pour le tiers-monde (Belgique). Pour répondre au problème urgent de l'insécurité alimentaire, ce Fonds a également fourni un montant complémentaire de 400 000 dollars destinés à appuyer la mise au point d'une stratégie durable en faveur de la sécurité alimentaire. D'autres donateurs, y compris la Banque mondiale, ont, depuis, fait appel aux compétences spécialisées du FENU en vue de l'élaboration de nouveaux programmes et la France a confirmé sa participation à un accord pluriannuel de financement de projets de développement local au Niger.

28. Les résultats indiquent que les réalisations passées au niveau de la planification participative, du renforcement de la capacité locale et de la fourniture des éléments d'infrastructure locale commençaient à avoir les effets escomptés sur la mobilisation des ressources locales et l'impact des politiques. La mobilisation de 12,5 millions de dollars de ressources autres que les ressources de base pour financer des activités de gouvernance locale en est une preuve supplémentaire.

Problèmes rencontrés

29. La capacité du FENU à mobiliser des ressources autres que les ressources de base pour soutenir les activités de gouvernance locale en 2002 n'a pas réussi à compenser la baisse des ressources de base. Parallèlement, il convient de noter que la perte de vitesse des activités sur le terrain n'est pas proportionnelle à la réduction des dépenses de projet. Ce constat vaut particulièrement pour le nombre de plans de développement local et de plans d'investissement annuel qui ont été élaborés (300 en 2002 contre 270 en 2001) et le nombre total de projets d'équipement menés à bien (1 656 en 2002 contre 1 406 en 2001). Il est inévitable que cet état de choses ait des répercussions négatives sur les éléments de projet liés au financement des dépenses d'équipement et au renforcement des capacités. Étant donné que la mise en place de l'infrastructure locale de base nécessaire est le résultat d'un long processus de consultation populaire, il est important que les autorités locales, le FENU et les partenaires de développement soient en mesure de s'acquitter de tous les engagements pris auprès de la population locale et les partenaires locaux.

Activités à venir

30. L'objectif prioritaire de l'appui apporté par le FENU à la gouvernance locale est de soutenir les efforts de lutte contre la pauvreté des pays les moins avancés (PMA) de façon à atteindre les objectifs de développement du Millénaire. En tant que bailleur de fonds destinés à l'équipement, le FENU contribue de façon concrète à la réalisation des grands objectifs de développement consacrés dans le Programme d'action de Bruxelles en faveur des PMA. Il s'emploie notamment à améliorer l'accès des pauvres aux éléments d'infrastructure et aux services socioéconomiques essentiels dans les secteurs de la santé et de l'éducation, des transports routiers, des marchés, de l'approvisionnement en eau et de la gestion des ressources naturelles.

31. Le FENU a mené à bien des projets pilotes de développement local dans plusieurs pays où, en collaboration avec les partenaires donateurs, il s'emploiera à mettre à profit les enseignements tirés de ces expériences en les reproduisant ou en les élargissant à l'échelle nationale. Il continuera de perfectionner les systèmes en place pour mieux répondre aux besoins des populations locales. Dans les pays qui en sont aux tout premiers stades de la décentralisation, il élaborera et financera de nouveaux programmes en partenariat avec les communautés locales, les gouvernements et les partenaires donateurs et fournira des capitaux de départ pour le lancement de nouveaux systèmes pilotes d'investissement public décentralisé.

32. Pour répondre à l'augmentation de la demande, le FENU fournira des services consultatifs techniques à l'appui des programmes de gouvernance locale des partenaires donateurs et renforcera ses liens avec les organisations actives dans ce domaine, qu'elles fassent ou non partie du système des Nations Unies. La signature d'un mémorandum d'accord entre le FENU et le Bureau des politiques de développement du PNUD conduira à la mise en oeuvre d'activités communes et un

autre mémorandum d'accord doit être lié avec le Bureau régional pour l'Afrique du PNUD et le FENU continuera à apporter son concours technique aux missions de ses partenaires et notamment du PNUD, du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU et de la Banque mondiale. Les partenariats avec les donateurs, les gouvernements et les instituts de recherche seront développés pour mettre à profit les enseignements tirés de son expérience et apprendre de nouvelles leçons, et de nouveaux domaines thématiques et instruments de programmation seront mis au point, dans un souci d'innovation et d'adaptation face aux nouveaux enjeux, et de nouvelles sources de financement seront trouvées.

33. Comme 24 des 49 PMA se trouvent dans une situation particulière de développement, les compétences spécialisées et les capitaux de départ du FENU sont de plus en plus recherchés pour appuyer les investissements publics dans ces pays. En 2003, le FENU se propose de conclure un mémorandum d'entente avec le Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD pour renforcer la coopération et la complémentarité dans ce domaine.

B. Analyse de performance pour le sous-objectif 2 : Microfinancement

34. Le sous-objectif 2 consiste à *faire en sorte que davantage de pauvres, en particulier les femmes, puissent avoir durablement accès à des services financiers proposés par des institutions de microfinancement rendus plus solides dans un milieu porteur*. Le contrôle de son exécution relève de la responsabilité du Groupe spécial pour le microfinancement du FENU. Outre qu'il gère les investissements du FENU dans le domaine du microfinancement, le Groupe représente les programmes et les projets du PNUD au sein du Groupe consultatif d'aide aux populations pauvres et sert de conseiller pour les questions d'ordre technique et les politiques en matière de microfinancement. À l'origine, les indicateurs du CRS relatif à ce sous-objectif ne couvraient que les investissements du FENU, ce qui ne représente qu'une petite partie de ses activités de microfinancement. Compte tenu de l'intégration totale du Groupe spécial pour le microfinancement au sein du FENU, pour mieux apprécier les résultats obtenus par le FENU dans le domaine du microfinancement, il est devenu nécessaire de faire figurer dans les rapports les principaux résultats du Groupe dans ses autres domaines d'intervention.

Principaux résultats obtenus

a) Dans le cadre du programme MicroStart, 380 069 personnes, à 79 % des femmes, ont bénéficié de services de microfinancement proposés par des institutions de microfinancement soutenues par le FENU.

b) Plus de la moitié des institutions de microfinancement sont parvenues à l'autosuffisance opérationnelle et ont un portefeuille de risque à 30 jours de moins de 5 %.

c) Le portefeuille de placements du FENU en matière de microfinancement a été renforcé.

d) Les activités du FENU ont eu une influence notable sur l'élaboration des politiques nationales de microfinancement dans au moins quatre pays de programmes, à savoir le Kenya, le Malawi, la Mauritanie et le Nigeria.

e) Depuis l'étude du Groupe consultatif d'aide aux populations pauvres, le Groupe spécial pour le microfinancement est reconnu à l'échelle internationale suite à l'examen du CRS comme étant une source importante de services consultatifs spécialisés et de moyens de formation et de diffusion des pratiques optimales en matière de microfinancement.

35. Dans le cadre du programme MicroStart, le FENU a collaboré avec le PNUD dans 19 pays. Dans l'ensemble, à la fin de 2002, les 73 institutions de microfinancement recevant une assistance du FENU avaient vu augmenter le nombre de leurs clients actifs et fait des progrès importants vers la viabilité à long terme. Les conditions requises pour passer à la deuxième phase du programme MicroStart ayant été remplies en 2002, le FENU a collaboré avec quatre bureaux de pays du PNUD (Ghana, Nigeria, Philippines et Yémen) à l'élaboration de programmes relevant de la phase II, et réussi à mobiliser 7 millions de dollars en vue de son élargissement.

36. Outre l'appui fourni au programme MicroStart, le FENU dispose d'un portefeuille réduit d'investissements destiné à appuyer les opérations de microfinancement dans les PMA. Les résultats donnés par les projets de microfinancement appuyés par le FENU, compte tenu des objectifs du CRS, sont résumés au tableau 2. Parmi les résultats les plus notables, il convient de mentionner l'élargissement de la clientèle féminine, l'augmentation du nombre d'épargnants et le fait que plus d'un tiers des institutions de microfinancement soient parvenues à l'autosuffisance opérationnelle totale. Cela dit, pour un grand nombre d'institutions de microfinancement soutenues par le FENU, notamment celles opérant dans des conditions difficiles, l'autosuffisance reste un objectif difficile à atteindre.

Tableau 2

Performance pour le sous-objectif 2

(Les indicateurs 2.1.1 et 2.2.1 portent sur les seuls investissements du FENU; l'indicateur 2.3.1 sur les investissements combinés du FENU et du PNUD)

<i>Réalisations</i>	<i>Résultats de 2001</i>	<i>Résultats de 2002</i>
2.1.1 Les pauvres, et en particulier les femmes, accèdent plus facilement aux services de microfinancement	70 % Réalisation partielle	70 % Réalisation partielle
2.2.1 Les institutions de microfinancement sont financièrement viables et assurent des services de qualité	56 % Réalisation partielle	67 % Réalisation partielle
2.3.1 Les pays ont rendu l'environnement plus favorable au développement du microfinancement ³	5 pays Satisfaisant	9 pays (en tout) Satisfaisant

³ En 2000 et 2001, les résultats faisaient apparaître des distorsions car ils n'étaient fondés que sur un seul projet. À la demande du Conseil d'administration, cet indicateur a été revu pour 2002 de façon à tenir compte des pays où l'environnement était devenu plus favorable au développement du microfinancement grâce au FENU au cours de l'année.

37. En 2002, le FENU a eu une influence notable sur l'élaboration de la politique générale en matière de microfinancement d'au moins quatre pays de programmes. Outre qu'il a facilité l'adoption de nouvelles politiques et pratiques adaptées à chaque pays, le FENU a collaboré avec Acción Internacional à l'organisation d'un atelier de haut niveau sur les politiques et cadres de réglementation en Afrique à l'intention de représentants de 12 pays d'Afrique. Les directeurs de banques centrales ont ensuite été formés à l'évaluation et au suivi des institutions de microfinancement afin de pouvoir participer à la mise en place, et au contrôle du suivi, des mécanismes de supervision requis.

La décision du Gouvernement nigérian de financer la deuxième phase du programme MicroStart dénote un changement de politique. Le Conseil consultatif nigérian pour le programme MicroStart a approuvé 3,9 millions de dollars de crédits pour financer la deuxième phase du projet qui vise à aider les institutions de microfinancement participantes à se constituer une clientèle durable de 100 000 clients actifs d'ici à la fin de 2005. Le Programme national de lutte contre la pauvreté du Gouvernement nigérian participe au programme, ce qui dénote un changement important de la politique opérationnelle en faveur du microfinancement durable.

Les institutions de microfinancement nigérianes bénéficient de la coopération technique entre pays en développement. Les institutions de microfinancement participantes nigérianes bénéficient d'une assistance technique de l'ASA (<<http://www.asabd.org>>), institution de microfinancement comptant 2,3 millions de clients au Bangladesh. D'après une étude de MicroSave-Africa et du Groupe consultatif d'aide aux populations pauvres, ASA est l'une des institutions de microfinancement les mieux gérées et les plus durables du monde. Elle est connue pour son système efficace d'octroi de prêts et de récupération des fonds et sa stricte discipline en matière de remboursement des prêts.

Gains impressionnants en termes de viabilité à long terme des institutions de microfinancement. Dans le cadre de la phase I du programme MicroStart, les institutions de microfinancement participantes nigérianes ont aidé 37 084 clients actifs, toutes des femmes pauvres. Cinq de ces sept institutions de microfinancement sont parvenues à l'autosuffisance opérationnelle au bout de trois ans et les deux autres ont fait des progrès notables. Les résultats obtenus en termes de remboursement des prêts sont excellents puisque cinq des institutions de microfinancement ont un portefeuille de risque à 30 jours inférieur à 5 %. Parmi les institutions de microfinancement nigérianes, l'une, Life Above Poverty Organization (LAPO), a réussi à attirer 15 460 clients actifs, et deux autres qui pourraient percer, à savoir la Commission pour la justice, le développement et la paix et le Centre d'échange pour le développement, ont respectivement 4 495 et 5 819 clients actifs.

Problèmes rencontrés

38. L'un des principaux enjeux de 2002 consistait à réduire la taille des opérations et mettre fin à l'activité des projets qui ne donnaient pas les résultats escomptés. Cette rationalisation se terminera d'ici au milieu de 2003, ce qui laissera le FENU avec un portefeuille plus solide d'investissements en matière de microfinancement. L'absence de résultats est souvent liée au non-respect des principes établis ou aux insuffisances des partenaires techniques. Pour y remédier, des critères plus rigoureux de conception et de sélection des agents d'exécution ont été mis au point. Toutefois, le manque de fonds destinés à financer de nouveaux investissements demeure problématique et est à l'origine d'une réduction du portefeuille.

Activités à venir

39. Le Groupe spécial pour le microfinancement assurera des services consultatifs spécialisés et développera la capacité des fonds et programmes du PNUD à appliquer de façon cohérente les meilleures pratiques en matière de microfinancement et à soutenir le renforcement d'opérations individuelles de microfinancement au détail dans le secteur du commerce sélectionnées de façon stratégique.

40. Le FENU pense qu'une démarche stratégique coordonnée conçue pour intégrer la microfinance dans le secteur financier officiel est le meilleur moyen de réduire la pauvreté et d'assurer l'efficacité de l'aide nécessaire à la réalisation des objectifs de développement du Millénaire. Le Groupe spécial pour le microfinancement a mis au point une stratégie à l'intention de certains pays en développement dont le secteur de la microfinance émergent ou naissant est susceptible d'être intégré dans le système commercial. Il estime avoir un solide avantage comparatif dans ce domaine. Pour réussir dans cette entreprise, il lui faudra toutefois bénéficier d'une augmentation des ressources mises à sa disposition à des fins d'investissement car celles-ci ne s'élevaient qu'à 1,9 million de dollars en 2001.

**C. Analyse de performance pour le sous-objectif 3 :
Renforcement institutionnel**

41. Le sous-objectif 3 consiste à *contribuer à faire du FENU un organisme viable sur le plan financier, capable d'élaborer et de mettre en oeuvre des programmes de qualité dans les domaines de la gouvernance locale et du microfinancement*. Le FENU s'est engagé à assurer une gestion axée sur les résultats. Il s'efforce d'entretenir ou, le cas échéant, de mettre en place les systèmes et les capacités nécessaires pour obtenir des résultats optimaux.

42. Afin de donner une idée des résultats obtenus par le FENU et d'utiliser efficacement le RAAR en tant qu'outil de gestion, le présent rapport comprend des indicateurs nouveaux et des indicateurs révisés. Ces améliorations ne compromettent pas les comparaisons avec les chiffres de 2001.

Principaux résultats obtenus

a) Il y a eu une augmentation notable du nombre de projets donnant des résultats aux niveaux de l'impact des programmes sur les politiques et de la reproduction des projets.

b) Des évaluations indépendantes ont confirmé la pertinence et l'efficacité des opérations du FENU.

c) La qualité des résultats a été garantie par le fait que le FENU a suivi les recommandations de l'évaluation indépendante de 1999 qui sont prises en compte dans le Plan d'action du FENU pour 2000 et dans le Plan d'exécution pour 2000-2002.

d) Les partenariats avec le PNUD, les pays de programmes, les donateurs et les partenaires d'exécution ont été renforcés comme l'attestent la signature de plusieurs accords de partenariat et l'augmentation de 205 % des contributions destinées aux ressources autres que les ressources de base.

e) L'efficacité dans les domaines de la gestion et des finances a été maintenue en dépit de la réduction des dépenses au titre des ressources de base.

Tableau 3
Performance pour le sous-objectif 3

<i>Réalisations</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Résultats 2002</i>
3.1.1 Le FENU passe du perfectionnement des politiques à la recherche d'un impact opérationnel (ancien 3.1.1 : Le FENU sera passé du perfectionnement des politiques à la recherche d'un impact opérationnel)	Satisfaisant	Réalisation partielle
3.1.2 Le FENU maintient des résultats opérationnels et une garantie de qualité en améliorant des éléments du cycle des projets et en s'appliquant à toujours se perfectionner par le suivi et l'évaluation	Satisfaisant	Satisfaisant
3.1.3 Le FENU tire tout le parti possible de ses avantages comparatifs en renforçant et en élargissant ses partenariats stratégiques	Satisfaisant	Satisfaisant
3.2.1 Le FENU assure une saine gestion institutionnelle (relevait auparavant de la réalisation 3.1.1, à savoir les objectifs du Plan d'action pour 2000 sont respectés)	Satisfaisant	Satisfaisant
3.2.2 Le FENU attire, forme et conserve un personnel de la plus haute compétence	Sans objet	Satisfaisant
3.2.3 Le FENU améliore son efficacité financière (ancien 3.2.1 : Le FENU aura gagné en impact et en coût-efficacité grâce à un meilleur suivi et à une meilleure analyse de ses finances)	Réalisation partielle	Réalisation partielle

<i>Réalisations</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Résultats 2002</i>
3.2.4 Le FENU élargit et diversifie sa base de financement (ancien 3.2.2 : Le FENU s'est doté d'une culture de mobilisation des ressources à base de résultats, d'efficacité et de rentabilité mesurables; et ancien 3.2.3 : Le FENU a diversifié sa base de ressources et accru le nombre de donateurs)	Satisfaisant	Satisfaisant

43. Grâce à la révision d'ensemble de ses politiques ces dernières années, le FENU a pu garantir la pertinence et l'efficacité générales de ses programmes. Globalement, les 15 évaluations indépendantes menées en 2002 ont attesté que les projets du FENU apportaient une contribution positive à la réalisation de l'objectif consistant à réduire les effets de la pauvreté. Pour être sûr de ses résultats opérationnels et garantir la qualité, le FENU a apporté des changements majeurs aux processus d'élaboration et de mise en oeuvre des projets, qui ont produit des gains d'efficacité au niveau de la conception et du démarrage des activités.

44. Les opérations de gouvernance et de microfinancement ont suscité l'intérêt des partenaires de développement, d'où une augmentation de 205 % des ressources autres que les ressources de base par rapport à l'année précédente. La demande de services consultatifs techniques en matière de gouvernance locale et de microfinancement assuré par le FENU a augmenté et ses services ont été fournis au titre d'arrangements de récupération des coûts. Les services consultatifs en matière de gouvernance locale et de relèvement après les conflits ont été fournis à huit pays tandis que 35 bureaux de pays ont bénéficié de services concernant le microfinancement et plus particulièrement les stratégies nationales, les conseils en matière de politique générale, les évaluations institutionnelles et le soutien aux investissements.

45. Suite aux évaluations indépendantes de 1999 et aux recommandations que le Conseil d'administration a faites siennes dans sa décision 99/22, le FENU a pris presque toutes les mesures prescrites pour améliorer l'efficacité de sa gestion, telles que le renforcement et l'institutionnalisation des arrangements de partenariat avec le PNUD par le biais de la signature de mémorandums d'accord relatifs à la gouvernance locale et au microfinancement et de la formulation et de l'internalisation des politiques concernant la contribution du FENU à la lutte contre la pauvreté dans ces domaines.

Problèmes rencontrés

46. L'un des principaux problèmes rencontrés par le FENU demeure celui de la mobilisation des ressources. En 2003, cette question est devenue d'autant plus pressante que le niveau des contributions de base est tombé de 30,5 millions en 1998 à 22,3 millions en 2002, ce qui a forcé le FENU à réduire ses dépenses totales de programme de 34,4 millions de dollars en 2001 à 24,9 millions de dollars en 2002. Cette tendance doit être renversée pour que le FENU puisse répondre à la demande croissante dont il fait l'objet. Les enjeux opérationnels concernent la nécessité de continuer à tenir compte des inégalités entre les sexes dans tous les domaines et à tous les niveaux, du suivi et de l'évaluation, et des opérations et de l'entretien des résultats. S'agissant du renforcement opérationnel, deux des mesures

recommandées à l'issue de l'évaluation indépendante de 1999 n'ont pas été intégralement appliquées, à savoir les systèmes informatiques de gestion qui avaient été testés n'ont pas été complètement mis en place et le suivi financier et l'information financière doivent encore être améliorés d'autant qu'ils sont maintenant liés à la mise au point et à la mise en oeuvre du système de planification des ressources adopté par le PNUD qui doit devenir opérationnel en janvier 2004.

Activités à venir

47. Les principales tâches à accomplir en 2003 (voir par. 7 à 16) sont décrites en détail dans le plan d'exécution du FENU pour 2001-2003. Elles sont en résumé les suivantes : i) garantie de qualité pour les résultats sur le terrain; ii) mobilisation des ressources; iii) renforcement et développement des partenariats; et iv) étude de la pertinence et de l'efficacité des opérations du FENU dans le cadre de l'évaluation indépendante de l'impact de ses programmes demandée par le Conseil d'administration (résolution 99/22).

V. Analyse des réalisations par domaine d'intervention stratégique

48. La présente section contient une analyse des différentes réalisations, groupées par domaine d'intervention stratégique, pour chacun des trois sous-objectifs.

A. Gouvernance locale

49. Le premier domaine d'intervention stratégique en matière de gouvernance locale est *1.1 : Promouvoir un processus de développement participatif au niveau local*. Il comprend deux réalisations.

Résultat 1.1.1 Amélioration de la capacité des communautés locales et des organisations de la société civile à participer à la planification du développement local.

Indicateurs	Résultats 2001	Objectifs 2002	Résultats 2002
1.1.1.a Les besoins des communautés sont évalués selon une démarche participative	14 projets sur 16 (95 %) Satisfaisant	18 projets	12 projets (67 %) Réalisation partielle
1.1.1.b Les femmes participent aux évaluations des besoins des communautés	10 projets sur 12 (69 %) Réalisation partielle	8 projets	7 projets (87 %) Satisfaisant
1.1.1.c Les membres des comités de développement local et les groupes de femmes reçoivent une formation à la planification participative	13 projets sur 16 (81 %) Satisfaisant	15 projets	7 projets (47 %) Insuffisant
Score moyen et appréciation :	82 % – Satisfaisant	63 % – Réalisations partielles	

Réalisation 1.1.2 Des processus de planification participative sont institutionnalisés au niveau des autorités locales.

<i>Indicateurs</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Objectifs 2002</i>	<i>Résultats 2002</i>
1.1.2.a Les autorités locales approuvent les plans de développement local	14 projets sur 17 (82 %) Satisfaisant	17 projets	8 projets (47 %) Insuffisant
1.1.2.b Il existe des directives pour l'élaboration des plans de développement local et elles sont appliquées	8 projets sur 11 (73 %) Réalisation partielle	16 projets	13 projets (81 %) Satisfaisant
1.1.2.c Les directives des autorités locales exigent que les plans de développement local procèdent d'un travail de planification participative	5 projets sur 6 (83 %) Satisfaisant	2 projets	2 projets (100 %) Satisfaisant
1.1.2.d Les autorités locales définissent et appliquent des critères transparents pour la sélection des investissements	10 projets sur 10 (100 %) Satisfaisant	11 projets	6 projets (55 %) Réalisation partielle
1.1.2.e Les représentants de la collectivité, y compris des femmes, interviennent dans l'approbation des plans de développement local	7 projets sur 12 (58 %) Réalisation partielle	11 projets	9 projets (82 %) Satisfaisant
Score moyen et appréciation :	79 % – Satisfaisant	67 % – Réalisation partielle	

50. En 2002, les responsables de sept projets ont indiqué qu'au moins 261 041 personnes, dans 771 villages, avaient pris part à une évaluation participative des besoins, à la suite de quoi au moins 270 plans de développement local avaient été approuvés (55 540 membres des communautés y auraient participé). En outre, 2 621 personnes ont été formées à la planification participative et des informations sur la planification participative ont été diffusées auprès de 22 604 personnes. Dans trois pays, ces activités ont souffert des restrictions budgétaires, ce qui explique que les résultats aient été moins bons qu'en 2001. Des progrès ont été faits dans la réalisation de l'objectif qui concerne la participation des femmes (en moyenne, 30 % des participants aux évaluations étaient des femmes) même si moins de femmes (20 %) ont été consultées lors de l'élaboration des plans de développement local. La question de l'intégration des femmes doit continuer de retenir l'attention.

51. Le deuxième domaine d'intervention stratégique en ce qui concerne la gouvernance locale est 1.2 : *Promouvoir, au niveau local, l'application de principes de financement et de gestion financière sains et viables*. Il comprend deux réalisations.

Réalisation 1.2.1 Des mécanismes de financement fondés sur des principes de bonne gouvernance sont institutionnalisés au niveau local.

<i>Indicateurs</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Objectifs 2002</i>	<i>Résultats 2002</i>
1.2.1.a Les autorités locales établissent des plans d'investissement annuel	11 projets sur 11 (100 %) Satisfaisant	13 projets	11 projets (85 %) Satisfaisant
1.2.1.b Les comptes des autorités locales sont vérifiés par un organisme national d'audit	2 projets sur 5 (40 %) Insuffisant	6 projets	1 projet (17 %) Insuffisant

<i>Indicateurs</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Objectifs 2002</i>	<i>Résultats 2002</i>
1.2.1.c Les autorités locales ont fait des progrès dans l'application des procédures nationales de financement, de gestion et de comptabilité	3 projets sur 4 (75 %) Satisfaisant	6 projets	5 projets (83 %) Satisfaisant
1.2.1.d Au moins 75 % des autorités locales répondent aux conditions minimales d'accès aux fonds telles qu'elles sont définies par le projet	8 projets sur 10 (80 %) Satisfaisant	8 projets	6 projets (75 %) Satisfaisant
1.2.1.e Le personnel des administrations locales reçoit une formation en comptabilité et en gestion financière	5 projets sur 15 (33 %) Insuffisant	17 projets	9 projets (53 %) Réalisation partielle
1.2.1.f Les autorités locales font connaître au public les budgets et les dépenses (y compris les chiffres indicatifs de planification)	8 projets sur 8 (100 %) Satisfaisant	10 projets	7 projets (70 %) Réalisation partielle
Score moyen et appréciation :	71 % – Réalisation partielle	65 % – Réalisation partielle	

Réalisations 1.2.2 Les autorités locales ont amélioré l'accès à des sources de financement durables.

<i>Indicateurs</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Objectifs 2002</i>	<i>Résultats 2002</i>
1.2.2.a Les recettes locales des autorités locales sont en augmentation	3 projets sur 6 (50 %) Réalisation partielle	12 projets	8 projets (67 %) Réalisation partielle
1.2.2.b Les transferts interadministrations de ressources budgétaires en faveur des autorités locales sont stabilisés ou sont en augmentation	2 projets sur 6 (33 %) Insuffisant	4 projets	2 projets (50 %) Réalisation partielle
1.2.2.c Les apports des donateurs aux autorités locales augmentent	3 projets sur 6 (50 %) Réalisation partielle	8 projets	5 projets (62 %) Réalisation partielle
1.2.2.d Projets qui voient une part accrue des fonds du FENU remplacée par d'autres sources de financement extérieures	Pas de rapport	6 projets	4 projets (67 %) Réalisation partielle
Score moyen et appréciation :	44 % – Insuffisant	63 % – Réalisation partielle	

52. Les efforts visant à institutionnaliser les mécanismes de financement de telle sorte que les principes de la bonne gouvernance soient respectés et que les autorités locales aient davantage accès à des sources de financement durables ont commencé à porter leurs fruits. On a constaté une augmentation des recettes locales (de 4 à 200 %) dans le cas de trois projets et quatre projets au moins ont permis de mobiliser des ressources supplémentaires auprès d'autres donateurs, qui ont accepté de cofinancer les plans de développement local approuvés.

53. En ce qui concerne la gouvernance locale, le troisième domaine d'intervention stratégique est 1.3 : *Mettre en place une capacité locale de fourniture et d'entretien durables des équipements d'infrastructure et services publics de base*. Il comprend trois réalisations.

Réalisation 1.3.1 Renforcement de la capacité locale à assurer les éléments d'infrastructure et services publics de base.

<i>Indicateurs</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Objectifs 2002</i>	<i>Résultats 2002</i>
1.3.1.a Le nombre d'éléments d'infrastructure et de services publics de base est en augmentation au niveau des communautés	12 projets sur 23 (52 %) Réalisation partielle	26 projets	9 projets (35 %) Insuffisant
1.3.1.b Les objectifs en ce qui concerne le nombre de kilomètres de route construits ou remis en état sont atteints	6 projets sur 10 (60 %) Réalisation partielle	10 projets	5 projets (50 %) Réalisation partielle
1.3.1.c Les microprojets sont menés à bien dans la limite de 125 % du budget prévu	10 projets sur 14 (71 %) Réalisation partielle	10 projets	3 projets (30 %) Insuffisant
1.3.1.d Les microprojets sont menés à bien dans la limite de 125 % des délais prévus	4 projets sur 10 (40 %) Insuffisant	9 projets	2 projets (22 %) Insuffisant
1.3.1.e Soixante-quinze pour cent au moins des microprojets font l'objet d'une appréciation de qualité positive	3 projets sur 10 (30 %) Insuffisant	14 projets	8 projets (57 %) Réalisation partielle
1.3.1.f Une formation à la fourniture des éléments d'infrastructure et services publics de base est assurée à l'intention des autorités locales et du secteur privé	15 projets sur 21 (71 %) Réalisation partielle	25 projets	15 projets (60 %) Réalisation partielle
Score moyen et appréciation :	57 % – Réalisation partielle	45 % – Insuffisant	

Réalisation 1.3.2 Renforcement de la capacité locale de maintenance des éléments d'infrastructure et services publics de base.

<i>Indicateurs</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Objectifs 2002</i>	<i>Résultats 2002</i>
1.3.2.a L'infrastructure physique continue à être entretenue deux ans après sa mise en place	3 projets sur 5 (60 %) Réalisation partielle	4 projets	3 projets (75 %) Satisfaisant
1.3.2.b Les microprojets sont dotés, avant la construction, de plans et de budgets d'exploitation et d'entretien	7 projets sur 14 (50 %) Réalisation partielle	13 projets	9 projets (69 %) Réalisation partielle
1.3.2.c Les objectifs concernant le nombre de kilomètres de route construits ou remis en état pour lesquels des plans et des budgets d'entretien ont été établis sont atteints	2 projets sur 2 (100 %) Satisfaisant	3 projets	2 projets (67 %) Réalisation partielle
1.3.2.d Une formation à l'entretien des infrastructures de base est assurée à l'intention des autorités locales et du secteur privé	6 projets sur 14 (43 %) Insuffisant	19 projets	7 projets (37 %) Insuffisant
Score moyen et appréciation :	51 % – Réalisation partielle	54 % – Réalisation partielle	

54. C'est la construction d'infrastructures de base qui a le plus souffert des réductions budgétaires en 2002. Toutefois, la diminution du nombre d'infrastructures construites n'a pas été proportionnelle à la réduction des dépenses au titre des projets (1 406 éléments d'infrastructure au lieu de 1 656 en 2001). Pour que ces investissements soient durables, 76 597 personnes et 88 comités de développement local ou comités d'organisations non gouvernementales ont été formés à l'exploitation et à l'entretien des infrastructures et au moins 288 comités d'exploitation et d'entretien ont été créés.

Des résultats et des avantages concrets (2002)

En 2002, 2 891 837 personnes au moins ont bénéficié de la construction de 1 406 nouveaux éléments d'infrastructure à échelle réduite et 406 000 personnes au moins ont bénéficié de la construction de 226 kilomètres de routes. Parmi les éléments d'infrastructure à échelle réduite construits en 2002 figurent : 35 centres de santé, 405 puits ou réseaux d'alimentation en eau potable, 16 écoles maternelles, 99 écoles primaires, 148 réseaux d'irrigation, 55 broyeurs, 14 marchés, 29 immeubles publics, 31 ponts, 87 latrines.

Réalisation 1.3.3 Les communautés locales sont habilitées à tenir les autorités locales comptables de la fourniture des éléments d'infrastructure et services publics de base.

<i>Indicateurs</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Objectifs 2002</i>	<i>Résultats 2002</i>
1.3.3.a Les autorités locales ont mis en place et utilisent des mécanismes de consultation	8 projets sur 12 (67 %) Réalisation partielle	16 projets	7 projets (54 %) Réalisation partielle
1.3.3.b Les autorités locales sont liées par des règles qui visent à assurer la transparence et la publicité des procédures d'appel d'offres et de passation des marchés	6 projets sur 7 (86 %) Satisfaisant	12 projets	6 projets (50 %) Réalisation partielle
1.3.3.c Les communautés locales ont accès aux registres de dépenses publiques	3 projets sur 3 (100 %) Satisfaisant	3 projets	3 projets (100 %) Satisfaisant
Score moyen et appréciation :	77 % – Satisfaisant	52 % – Réalisation partielle	

55. Même si en valeur absolue, les résultats ont été moindre en 2002 qu'en 2001, on constate que le nombre de projets ayant atteint les objectifs fixés est pratiquement le même que l'année précédente et, d'après les données fournies pour 10 projets, 1 342 comités de développement local (ou autres mécanismes de dialogue et de consultation) ont été créés ou renforcés.

56. Le quatrième domaine d'intervention stratégique en matière de gouvernance locale est 1.4 : *Favoriser, par une bonne gestion locale des ressources naturelles, la création de possibilités productives de gagner de quoi vivre.* Il comprend une réalisation.

Réalisation 1.4.1 La capacité des autorités locales et des communautés à gérer de manière rationnelle le capital de ressources naturelles est accrue.

<i>Indicateurs</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Objectifs 2002</i>	<i>Résultats 2002</i>
1.4.1.a Les autorités locales planifient et investissent dans des activités ayant trait à la gestion des ressources naturelles	5 projets sur 8 (62 %) Réalisation partielle	12 projets	6 projets (50 %) Réalisation partielle
1.4.1.b Les autorités locales contrôlent et réglementent l'accès aux ressources naturelles et leur utilisation	3 projets sur 5 (60 %) Réalisation partielle	8 projets	4 projets (50 %) Réalisation partielle
1.4.1.c Les initiatives ayant trait à la gestion des ressources naturelles sont financées par au moins deux autorités locales	2 projets sur 5 (40 %) Insuffisant	9 projets	6 projets (67 %) Réalisation partielle
1.4.1.d Des groupements d'usagers pour la gestion des ressources naturelles ont été créés et fonctionnent	5 projets sur 7 (71 %) Réalisation partielle	9 projets	4 projets (44 %) Insuffisant
1.4.1.e Les ménages tirent leurs revenus de la pratique d'activités agricoles et non agricoles nouvelles	8 projets sur 12 (67 %) Réalisation partielle	14 projets	6 projets (43 %) Insuffisant
Score moyen et appréciation :	62 % – Réalisation partielle	50 % – Réalisation partielle	

57. Là encore, les indicateurs relatifs à la gestion des ressources naturelles donnent des résultats trompeurs. Si en apparence les résultats sont moins bons, on constate qu'en valeur absolue, par rapport à 2001, un plus grand nombre de projets ont atteint en 2002 les objectifs fixés. Les projets exécutés ont permis d'encourager les autorités locales à mettre en place des plans intercommunaux d'exploitation des ressources naturelles communes (forêts ou lacs, par exemple), 18 comités intercommunaux et 128 comités de gestion des ressources naturelles ayant été créés. Les autorités locales et les communautés se sont par ailleurs engagées avec succès dans d'impressionnantes activités de remise en état des terres.

Des résultats et des avantages concrets (2002)

1 283 hectares de terre remis en état; 881 hectares planté d'arbres; 461 000 semis distribués; 22 664 têtes de bétail vaccinées; 128 comités de gestion des ressources naturelles créés; 18 comités intercommunaux créés; 595 activités productrices de revenus lancées; 34 156 agriculteurs et 200 vulgarisateurs formés; 3 800 personnes sensibilisées aux questions relatives à la gestion des ressources naturelles.

58. Le cinquième domaine d'intervention stratégique en matière de gouvernance locale est 1.5 : *promouvoir la reproduction des programmes pilotes et l'adoption de politiques nationales favorables à la décentralisation*. Il comprend deux réalisations.

Réalisation 1.5.1 Amélioration des dispositions législatives et réglementaires nationales en faveur de la décentralisation et du renforcement des administrations locales.

<i>Indicateurs</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Objectifs 2002</i>	<i>Résultats 2002</i>
1.5.1.a Les programmes du FENU influent sur les orientations de la politique nationale de décentralisation	3 projets sur 7 (42 %) Insuffisant	12 projets	6 projets (50 %) Réalisation partielle
1.5.1.b Les programmes du FENU influent sur les cadres législatifs et juridiques	4 projets sur 4 (100 %) Satisfaisant	4 projets	2 projets (50 %) Réalisation partielle
1.5.1.c Les programmes du FENU influent sur le cadre réglementaire	3 projets sur 5 (60 %) Réalisation partielle	3 projets	3 projets (100 %) Satisfaisant
1.5.1.d Pourcentage des projets dans le cadre desquels les normes, systèmes et procédures qui sont appliqués au niveau local portent la marque des leçons que le FENU a retenu	3 projets sur 9 (33 %) Insuffisant	13 projets	6 projets (46 %) Insuffisant
Score moyen et appréciation :	52 % – Réalisation partielle	53 % – Réalisation partielle	

Réalisation 1.5.2 Les meilleures pratiques des projets pilotes du FENU sont reprises par d'autres donateurs et par l'administration centrale.

<i>Indicateurs</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Objectifs 2002</i>	<i>Résultats 2002</i>
1.5.2.a L'aide du FENU aux autorités locales est remplacée ou renforcée par un cofinancement en provenance d'autres donateurs	2 projets sur 2 (100 %) Satisfaisant	5 projets	2 projets (40 %) Insuffisant
1.5.2.b Les programmes du FENU sont reproduits par d'autres donateurs en dehors des domaines couverts par le programme	1 projet sur 2 (50 %) Réalisation partielle	3 projets	2 projets (67 %) Réalisation partielle
1.5.2.c Des éléments de la méthode suivie pour les programmes du FENU ont été adoptés par d'autres donateurs	0 projet sur 1 (0 %) Insuffisant	9 projets	6 projets (67 %) Réalisation partielle
Score moyen et appréciation :	60 % – Réalisation partielle	59 % – Réalisation partielle	

59. C'est surtout au niveau de l'impact sur les politiques et de la reproduction des programmes qu'il est difficile d'obtenir des résultats. En 2002, 13 projets au total comportaient des activités qui avaient spécifiquement pour objectif d'influer à un degré ou à un autre sur l'élaboration des politiques. Les objectifs ont été réalisés de manière satisfaisante dans la moitié des cas. En Ouganda, une stratégie de décentralisation budgétaire mise en place dans le cadre des programmes de développement stratégique a fini par être appliquée par le Gouvernement. Sur neuf projets comportant des objectifs de reproduction des activités, six ont abouti à des résultats satisfaisants et permis en particulier de promouvoir l'adoption par d'autres donateurs de types de projets, de stratégies et de méthodes auxquels le FENU avait fait appel pour ses projets.

B. Microfinancement

60. Dans l'analyse qui suit, les évaluations qui sont présentées dans les tableaux pour les réalisations 2.1 et 2.2 renvoient uniquement aux projets de microfinancement du FENU; l'évaluation de l'appui fourni par le FENU à des projets de microfinancement du PNUD est présentée uniquement sous forme descriptive.

61. Le premier domaine d'intervention stratégique en microfinancement est : 2.1 : *Contribuer à l'amélioration des moyens d'existence des pauvres*. Il comprend une réalisation.

62. Dans le cadre de MicroStart, le FENU a réalisé des activités en partenariat avec le PNUD dans 19 pays. À la fin de 2002, les 73 institutions de microfinancement qui ont bénéficié d'une assistance avaient vu le nombre de leurs bénéficiaires actifs augmenter en tout de plus d'un quart de million (252 948 personnes). Soixante-dix-neuf pour cent des bénéficiaires étaient des femmes. En 2002, le programme MicroSave Afrique II, qui bénéficie d'un appui du FENU aux fins de l'exécution, a fait l'objet d'une évaluation indépendante à mi-parcours. Les auteurs de l'évaluation concluaient notamment que le programme continuait de jouir d'une réputation toujours plus grande dans la région, notamment s'agissant de l'apport de services financiers aux pauvres. En 2002, MicroSave Afrique II et ses partenaires ont fourni des services financiers, soit nouveaux soit améliorés, à 229 093 bénéficiaires et ont permis à 64 institutions de microfinancement de plus de proposer de nouveaux produits.

Réalisation 2.1.1 Les pauvres, et en particulier les femmes, ont davantage accès aux services de microfinancement.

Indicateurs	Résultats 2001	Objectifs 2002	Résultats 2002
2.1.1.a Les institutions de microfinancement atteignent leurs objectifs pour ce qui est du nombre d'emprunteurs actifs	19 IMF sur 27 (70 %) Réalisation partielle	23 IMF	16 IMF (70 %) Réalisation partielle

63. Dans le domaine du microfinancement, en 2002, grâce à l'aide du FENU, 16 institutions de microfinancement, soit 70 % du total, ont réalisé leurs objectifs pour ce qui est du nombre d'emprunteurs actifs et huit d'entre elles les ont dépassés. Si l'on considère le nombre total d'emprunteurs actifs ayant bénéficié des services de ces institutions, les résultats sont encore plus satisfaisants. Sur un objectif total de 68 993 personnes, les institutions de microfinancement ont réussi à toucher 61 267 emprunteurs actifs, ce qui représente 89 % de leur objectif global. Il convient toutefois de noter que ces progrès tiennent davantage à une plus grande exactitude et à une plus grande cohérence des résultats déclarés par les institutions qu'à une amélioration réelle. On notera que les institutions de microfinancement font état d'une augmentation du pourcentage de femmes parmi leurs emprunteurs (46 % de femmes en 2002 contre 41 % en 2001). En outre, on a enregistré une augmentation du nombre d'épargnants actifs (134 817 en 2002 contre 107 069 en 2001), alors même que le nombre des institutions de microfinancement ayant communiqué des données a diminué.

64. Le deuxième domaine d'intervention stratégique en matière de microfinancement est 2.2 : *Promouvoir la création d'institutions de microfinancement viables*. Il comprend une réalisation.

65. En ce qui concerne les investissements réalisés par le PNUD dans le cadre de MicroStart et gérés par le Groupe spécial pour le microfinancement, on a constaté, en 2002, qu'un nombre croissant d'institutions de microfinancement parvenait à « percer »⁴. On constate aussi des progrès sur le plan de la viabilité. Il faut compter trois à cinq ans pour qu'une institution de microfinancement devienne autosuffisante sur le plan opérationnel. Or, à la fin de 2002, les programmes de pays MicroStart étaient opérationnels depuis deux ans et demi seulement en moyenne. On constatait que 59 institutions de microfinancement participantes (82 %) étaient manifestement sur la bonne voie et que parmi celles-ci 42, soit 58 %, étaient déjà autosuffisantes sur le plan opérationnel. En outre, 38 institutions de microfinancement (53 %) avaient un portefeuille de risque à 30 jours de moins de 5 %.

Réalisation 2.2.1 Les institutions de microfinancement sont financièrement viables et assurent des services de qualité.

Indicateurs	Résultats 2001	Objectifs 2002	Résultats 2002
2.2.1.a Nombre d'IMF atteignant leurs objectifs d'autosuffisance opérationnelle	16 IMF sur 27 (59 %) Réalisation partielle	21 IMF	20 IMF (95 %) Satisfaisant
2.2.1.b IMF atteignant leurs objectifs de portefeuille à risque	11 IMF sur 26 (42 %) Insuffisant	23 IMF	11 IMF (48 %) Insuffisant
2.2.1.c IMF atteignant leurs objectifs de portefeuille à recouvrer	18 IMF sur 27 (67 %) Réalisation partielle	23 IMF	14 IMF (61 %) Réalisation partielle
Score moyen et appréciation :	56 % – Réalisation partielle	67 % – Réalisation partielle	

66. En ce qui concerne les investissements du FENU dans le domaine du microfinancement, on a assisté en 2002 à une augmentation importante du nombre des d'institutions de microfinancement ayant progressé vers l'objectif de l'autosuffisance opérationnelle (95 % en 2002 contre 59 % en 2001). Huit sont devenues complètement autosuffisantes sur le plan opérationnel et cinq complètement autosuffisantes sur le plan financier. Toutefois, les institutions ont toujours du mal à réduire leur portefeuille de prêts à risque. Parmi les institutions qui ont communiqué des données, 11 (48 %) ont progressé de façon satisfaisante vers cet objectif, mais six seulement sont parvenues à respecter la norme reconnue pour ce type d'établissement, à savoir un portefeuille de risque à 30 jours de 5 %. Il est clair que nombre d'IMF ont du mal à atteindre leur objectif d'autosuffisance opérationnelle et financière.

67. Le troisième domaine d'intervention stratégique en matière de microfinancement est : 2.3 : *Ouvrir à la mise en place d'un environnement favorable à la pratique d'activités durables de microfinancement*. Il comprend une réalisation.

⁴ À savoir qu'elles sont devenues d'importants prestataires de services dans leur aire géographique, qu'elles sont désormais suffisamment viables pour devenir dans une large mesure indépendantes des donateurs et qu'elles exercent une influence sur d'autres prestataires.

Réalisation 2.3.1 Les pays ont créé un climat plus favorable au développement du microfinancement.

Indicateurs	Avant 2002	2002
2.3.1. a – Nombre de pays créant avec l'aide du FENU, un climat plus favorable au développement du microfinancement, (ancien 2.3.1. a : Pourcentage de projets qui ont été à l'origine de changements d'ordre institutionnel dans l'environnement du microfinancement)	5 pays Cambodge Madagascar Mongolie Maroc Ouganda	9 pays (total cumulé) Kenya Malawi Mauritanie Nigéria
Score moyen et appréciation :	Satisfaisant	Satisfaisant

68. L'indicateur a été révisé de manière à faire apparaître le total cumulé des pays dans lesquels l'intervention du FENU a permis de créer un climat plus favorable au microfinancement. Il n'est pas réaliste en effet d'espérer obtenir des résultats chaque année. Avant 2002, le FENU a obtenu des résultats dans cinq pays; en 2002, quatre pays se sont ajoutés à la liste. Ce résultat représente un progrès important dans la politique des gouvernements en matière de microfinancement.

C. Renforcement institutionnel

69. Le premier domaine d'intervention stratégique en matière de renforcement institutionnel est 3.1 : *Rechercher l'excellence dans la planification, la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation des programmes de développement local et des opérations de microfinancement.* Il comprend trois réalisations.

Réalisation 3.1.1 Le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) passe du perfectionnement des politiques à la recherche d'un impact opérationnel.

Indicateurs	Résultats 2001	Objectifs 2002	Résultats 2002
3.1.1.a Projets dont l'évaluation est globalement positive (ancien 3.1.1.b : Les évaluations font apparaître des niveaux d'impact plus élevés)	« Les opérations du FENU contribuent sensiblement au bien-être des pauvres » [Satisfaisant]	15	11 (73 %) Réalisation partielle
3.1.1.b Résultats obtenus en matière d'impact des interventions et de possibilités de reproduction (ancien 3.1.3.c : Nombre de programmes comportant des stratégies d'impact et de reproduction des interventions)			
Impact	14/26 (54 %)	31	21 (68 %)
Reproduction	3/5 (60 %) (55 %)	17	10 (59 %) (65 %)
	Réalisation partielle		Réalisation partielle
Score moyen et appréciation :	56 % – Réalisation partielle	69 % – Réalisation partielle	

70. Après avoir mis au point ses documents politiques et ses directives, le FENU est passé à la recherche d'un impact opérationnel. Les évaluateurs externes indépendants ont estimé que 11 des 15 projets examinés – soit 73 % – avaient des effets globalement positifs. Ils ont jugé qu'il y avait des améliorations à apporter, en particulier concernant la prise en compte systématique des inégalités entre les sexes, le suivi, l'évaluation, ainsi que la création d'infrastructures et leur entretien. Pour ce qui est de l'impact des opérations et de la reproduction des interventions, le nombre de projets dont les activités ont été reproduites a augmenté sensiblement.

Réalisation 3.1.2 Le FENU maintient des résultats opérationnels et une garantie de qualité en améliorant des éléments du cycle des projets et en s'appliquant à toujours se perfectionner par le suivi et l'évaluation.

<i>Indicateurs</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Objectifs 2002</i>	<i>Résultats 2002</i>
3.1.2.a Formulés dans un délai d'un an (de l'envoi de la mission sur le terrain à l'approbation) (ancien 3.1.2.b : Temps moyen nécessaire pour la formulation des projets)	9 mois Objectif dépassé	4	4 (100 %) Satisfaisant
3.1.2.b Projets formulés selon les principes de gestion approuvés (anciens 3.1.2.c : Programmes formulés selon les directives et 3.1.2.d : Pourcentage de nouveaux projets comportant une stratégie de sortie pour le FENU)	(100 %) Satisfaisant	5	4 (80 %) Satisfaisant
3.1.2.c Projets approuvés mis en oeuvre dans les six mois		6	4 (80 %) Satisfaisant
3.1.2.d Projets en cours dotés de systèmes de suivi et d'évaluation	44/92 (48 %)	93	40 (43 %) Insuffisant
3.1.2.e Projets ayant fait l'objet d'un rapport dans le cadre du Système intégré de gestion (SIG)		20	15 (75 %) Satisfaisant
3.1.2.f Rapports annuels disponibles pour le rapport annuel axé sur les résultats (RAAR)		58	40 (69 %) Réalisation partielle
3.1.2.g Évaluations menées comme prévu	15/21 (71 %)	23	15 (65 %) Réalisation partielle
3.1.2.h Meilleures pratiques reconnues et diffusées (ancien 3.1.3.b)	9 études de cas	2 meilleures pratiques reconnues	7 (350 %) Objectif dépassé
Score moyen et appréciation :	Satisfaisant	108 %	Réalisation partielle

71. En vue de garantir l'efficacité de ses opérations et d'accroître sa rentabilité, le FENU applique systématiquement les recommandations issues de l'évaluation indépendante de 1999 et récolte actuellement les fruits de son travail. Les quatre projets formulés en 2002 l'ont tous été dans l'année qui a suivi leur lancement. La mise en oeuvre de cinq projets sur six a commencé dans les six mois qui ont suivi leur approbation. L'élaboration et la mise en place de systèmes efficaces de suivi et d'évaluation des projets financés par le FENU ont mobilisé de nombreux efforts. En

2002, des systèmes de suivi fondés sur le SIG ont été testés dans 20 pays, avec un taux de réussite de 75 %.

72. En tant qu'organisation pilote et novatrice, le FENU met l'accent sur l'évaluation, la recherche, l'étude et la diffusion des enseignements tirés en matière de gouvernance locale et de microfinancement. Il a atteint la plupart des objectifs qu'il s'était fixés dans le domaine du perfectionnement continu.

Réalisation 3.1.3 Le FENU tire tout le parti possible de ses avantages comparatifs en renforçant et en élargissant ses partenariats stratégiques.

<i>Indicateurs</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Objectifs 2002</i>	<i>Résultats 2002</i>
3.1.3.a Nombre de programmes, projets ou activités communes entrepris avec des partenaires en matière de reproduction (anciens 3.1.3.a : Nombre de programmes ou projets prêts à être reproduits dès leur mise en chantier et 3.1.3.d : Augmentation du travail en réseau et accroissement du nombre des partenariats)	2 partenariats 2mémoires d'accord signés	4 partenariats 1 mémorandum d'accord signé	8 partenariats 1 mémorandum d'accord (100 %) Satisfaisant
3.1.3.b Nombre de services consultatifs techniques rendus	19/5 (380 %)	Groupe de la gouvernance locale (GGL) : 5 Groupe spécial pour le microfinancement (GSM) 35	GGL : 8 GSM : 35 (108 %) Satisfaisant
3.1.3.c Augmentation du nombre hebdomadaire de visiteurs externes sur le site	3 800	–	7 000
3.1.3.d Nombre de nouvelles publications ou cassettes vidéo produites comme prévu		2	2 (100 %) Satisfaisant
Score moyen et appréciation :	Satisfaisant	103 % – Satisfaisant	

73. Le mémorandum d'accord conclu en 2002 entre le PNUD et le FENU dans le domaine de la gouvernance locale et de la décentralisation a ouvert la voie à une collaboration accrue entre les deux organismes. En renforçant d'autres partenariats, le GGL a apporté des contributions techniques à l'Initiative de la Banque mondiale en faveur des pays à faible revenu en difficulté; financé une mission de formulation de projet conduite par la Banque mondiale au Niger (avec l'Union européenne et l'African Development Foundation comme partenaires); et signé un cadre stratégique de coopération avec le Fonds de survie pour le tiers monde (Belgique). En matière de microfinancement, le GSM a accordé un prêt de 450 000 dollars, cofinancé par le Bureau régional du PNUD pour l'Afrique, au Fonds Microfinance AFRICAP, premier fonds d'actions conçu pour appuyer le microfinancement en Afrique. La demande de services d'experts du FENU en matière de gouvernance locale et de microfinancement est demeurée élevée. Le GGL a fourni des services consultatifs techniques à l'appui de la gouvernance locale et du relèvement après les conflits à huit pays; et le GSM, à 35 pays.

74. Le deuxième domaine d'intervention stratégique en matière de renforcement institutionnel est 3.2 : *Promouvoir une saine gestion institutionnelle et financière du Fonds et élargir et diversifier sa base de financement*. Il comprend quatre réalisations.

Réalisation 3.2.1 Le FENU assure une saine gestion institutionnelle.

<i>Indicateurs</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Objectifs 2002</i>	<i>Résultats 2002</i>
3.2.1.a Les objectifs du programme de gestion institutionnelle et du plan d'exécution sont atteints (ancien 3.1.1.c : Les objectifs du Plan d'action 2000 sont respectés)	8,5/11 (77 %) Satisfaisant	Tous les objectifs du Plan d'action 2000 et du plan d'exécution pour 2000-2002 sont atteints	Plan d'action 9/11 (82 %) Plan d'exécution 50/61 (82 %) Satisfaisant
3.2.1.b Les objectifs des plans des différents groupes sont atteints		Tous les objectifs des plans des différents groupes sont atteints	GGL – 81 % GSN – 90 % Groupe de l'évaluation – 75 % (82 %) Satisfaisant
Score moyen et appréciation :	Satisfaisant	82 % – Satisfaisant	

75. La majorité des activités faisant suite aux recommandations de l'évaluation indépendante de 1999 – prises en compte dans le Plan d'action 2000 – ont été achevées. Les autres concernent la mise en service intégrale du SIG et l'amélioration du suivi financier et de l'information financière – qui sont liés au projet de planification des ressources de l'entreprise (PRE) du PNUD. En 2002, tous les groupes ont dû établir des plans de gestion. Ces plans ont été établis dans les délais et les examens de fin d'année indiquent un taux de réalisation élevé par les trois groupes.

Réalisation 3.2.2 Le FENU attire, forme et conserve un personnel de la plus haute compétence.

<i>Indicateurs</i>	<i>Objectifs 2001</i>	<i>Résultats 2002</i>
3.2.2.a Rapport des effectifs réels aux effectifs prévus au siège	51	47 (92 %) Satisfaisant
3.2.2.b Nombre de journées de travail consacrées à la formation	510	611 (120 %) Réalisation partielle
Score moyen et appréciation :	106 % – Satisfaisant	

76. Le pourcentage de postes vacants global pour le siège et les bureaux de pays est actuellement de 8 %, ce qui procède d'une décision délibérée de réduire les coûts au siège. Cette politique a toutefois des conséquences sur la productivité générale du Fonds et sur la pression à laquelle le personnel doit faire face. Afin de garantir la qualité de ses résultats et d'être connu comme un pôle d'excellence, le FENU favorise le perfectionnement de son personnel et veille à ce qu'au moins 5 % du temps de travail y soit conservé.

Réalisation 3.2.3 : Le FENU améliore son efficacité financière

<i>Indicateurs</i>	2001	2002	
3.2.3.a Exécution du budget			
1. Dépenses du siège en pourcentage du total des dépenses du FENU (ancien 3.2.1.b : Pourcentage des coûts administratifs)	15 %	18 %	
2. Dépenses de projet en pourcentage du total des dépenses du FENU	85 %	82 %	
3.2.3.b – Exactitude de la planification financière (exemple : analyse des écarts entre les dépenses effectives et les dépenses prévues) (ancien 3.1.1.a : Les objectifs annuels du programme sont atteints)			
	<i>Résultats 2001</i>	<i>Objectifs 2002</i>	<i>Résultats 2002</i>
a. Dépenses	36 millions de dollars/ 35 millions de dollars	25 millions de dollars	22,7 millions de dollars (90 %) Satisfaisant
b. Approbations	10,6 millions de dollars/ 10,6 millions de dollars (100 %) Satisfaisant	6 millions de dollars	9,1 millions de dollars (52 %) Réalisation partielle
3.2.3.c – Modification du système de recouvrement des coûts compte tenu des services consultatifs techniques (SCT)		409 045 dollars (50 % des coûts des STC)	193 023 dollars (47 %) Insuffisant
Score moyen et appréciation :	Satisfaisant	63 % – Réalisation partielle	

77. En allouant 82 % de ses ressources aux projets et 18 % aux dépenses de siège, le FENU a bien réparti ses ressources en 2002, d'autant que la moitié des dépenses de siège concernaient l'appui aux programmes. En outre, ces chiffres ne rendent pas compte du grand nombre de dépenses allant à des programmes de microfinancement financés par le PNUD, qui reçoivent un appui technique du FENU. Pour accroître ses recettes, le FENU a entrepris de récupérer le coût des services consultatifs techniques qu'il fournit à ses partenaires de développement. L'objectif de recouvrement des coûts – fixé à 50 % pour la première année – a été atteint à 24 %.

78. Les contributions aux ressources de base du FENU pour 2002 s'élevaient à 22,3 millions de dollars – contre 24,3 millions de dollars en 2001. Cette baisse s'explique principalement par le fait qu'un des principaux contributeurs au FENU a décidé – au nom du partage des charges – de réduire sensiblement sa contribution au FENU en 2002. Les engagements de contribution aux contributions aux ressources autres que celles de base ont plus que triplé pour passer de 4,1 millions de dollars en 2001 à 12,5 millions de dollars en 2002.

Réalisation 3.2.4 : Le FENU élargit et diversifie sa base de financement

<i>Indicateurs</i>	<i>Résultats 2001</i>	<i>Objectifs 2002</i>	<i>Résultats 2002</i>
3.2.4.a – Évolution des financements en ressources de base et en ressources autres que de base (ancien 3.2.3.a : Augmentation des financements en ressources de base; et 3.2.2.b : Augmentation des financements par des ressources autres que de base)			
a. Ressources de base	24,3 millions de dollars/ 30 millions de dollars (81 %) Satisfaisant	30 millions de dollars	22,3 millions de dollars (74 %) Réalisation partielle
b. Ressources autres que de base	4,1 millions de dollars/ 8 millions de dollars (51 %) Réalisation partielle	10 millions de dollars	12,5 millions de dollars (125 %) Objectif dépassé
3.2.4.b – Évolution du nombre de donateurs	15 (115 %) Satisfaisant	17	17 (100 %) Satisfaisant
Score moyen et appréciation :	Satisfaisant	100 % – Satisfaisant	

VI. Leçons retenues en gestion axée sur les résultats

79. Le FENU a mis en oeuvre son système de gestion axée sur les résultats dans des délais très courts puisqu'il l'a mis en chantier en 1999 et a établi un RAAR chaque année depuis 2000. Cependant, le processus d'institutionnalisation n'est pas encore terminé. À ce jour, trois leçons peuvent être tirées des efforts d'institutionnalisation de la gestion axée sur les résultats et de la budgétisation par les résultats au FENU.

80. Tout d'abord, afin que le RAAR devienne un outil de gestion « actif », le RAAR de 2002 ne se contente pas de faire le point des résultats obtenus, mais recense les problèmes de gestion rencontrés et les activités à mener à l'avenir de façon à intégrer efficacement les résultats à obtenir dans les plans de gestion à respecter.

81. Ensuite, afin de continuer d'intégrer la gestion axée sur les résultats dans les méthodes de travail du Fonds, des liens précis – et directs, dans la mesure du possible – devront être créés entre les résultats obtenus et les ressources humaines et financières utilisées, et notamment entre le CRS et les plans de travail de chaque groupe et membre du personnel.

82. Enfin, si les indicateurs de réalisation du CRS sont utiles car ils aident à se concentrer sur les objectifs stratégiques à long terme, il leur arrive souvent de ne pas rendre compte des réalisations obtenues dans un contexte ou une situation en évolution. Pour que le CRS demeure pertinent, il faut constamment réviser les indicateurs, même si cet impératif de souplesse peut compliquer les comparaisons d'une année sur l'autre.

Annexe

La méthodologie du CRS/RAAR

Le cadre de résultats stratégiques pour la période 2000-2003 a été établi en 2000 en consultation avec tous les partenaires du FENU et l'ensemble de son personnel, y compris le personnel de terrain, et il a été approuvé par le Conseil d'administration en juin de la même année. Le CRS étant un outil de gestion « actif », il est modifié régulièrement. De nouveaux outils de gestion axés sur les résultats – le plan annuel de travail et le rapport sur le plan annuel de travail – ont été adoptés en vue de faciliter l'établissement du RAAR 2001.

Au début de chaque année civile, on définit les réalisations et les produits attendus des programmes et des projets (avec indication des objectifs et des budgets) et on les rattache aux indicateurs du CRS (s'il y a lieu). Les directeurs de programmes, les conseillers techniques en suivi et en évaluation et le Groupe de l'évaluation passent les plans au crible pour s'assurer qu'ils sont en conformité avec le CRS et que les objectifs ont été fixés de manière réaliste. En fin d'année, on recense les réalisations annuelles et on en rend compte dans les rapports sur le plan annuel de travail. Pour valider les données soumises, les rapports techniques de terrain et les conclusions de l'évaluation externe des projets sont comparés avec les rapports sur les plans annuels de travail correspondant à ces projets.

La performance s'apprécie en fonction des taux de réalisation des objectifs pour chaque projet dans le cas duquel il est fait rapport pour tel ou tel indicateur de réalisation du CRS. Les catégories ont été définies comme suit :

1. Plus de 100% Objectif dépassé
2. 75%-100% Satisfaisant
3. 50%-74% Réalisation partielle
4. Moins de 50% Insuffisant

À l'aide de ce système, on calcule l'appréciation de performance pour chaque indicateur de réalisation du CRS en divisant le nombre total de projets qui ont reçu la mention « satisfaisant » ou « objectif dépassé » par le nombre total de projets dans le cas desquels il est fait rapport sur cet indicateur. Par exemple :

<i>Projet</i>	<i>Objectif</i>	<i>Réalisation</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>Catégorie</i>
Projet 1	100 villages	80 villages	80 %	Satisfaisant
Projet 2	50 communes	25 communes	50 %	Réalisation partielle
Projet 3	200 villages	210 villages	105 %	Objectif dépassé
Projet 4	2 districts	2 districts	100 %	Satisfaisant
Appréciation globale de l'indicateur			3 projets sur 4 atteignent 75 % de leurs objectifs ou davantage	Satisfaisant

Après l'évaluation de la performance par indicateur de CRS, pour les sous-objectifs 1 et 2, on calcule l'évaluation des progrès accomplis vers une réalisation en divisant le nombre de projets dont on juge la performance satisfaisante ou plus que satisfaisante par le nombre total de projets dont il est fait rapport. La mention « satisfaisant » signifie que le FENU a progressé à un rythme acceptable vers l'obtention de la réalisation escomptée. Par exemple :

<i>Indicateur de réalisation</i>	<i>Nombre total de projets qui en font rapport</i>	<i>Nombre de projets jugés satisfaisants ou davantage</i>
Indicateur 1	4	3 (75 %)
Indicateur 2	16	15 (93, 8 %)
Indicateur 3	10	7 (70 %)
Évaluation globale des progrès accomplis sur la voie des réalisations escomptées	30	25 (83,3 %) [Appréciation : satisfaisant]

Pour le sous-objectif 3, comme différentes unités de mesure sont utilisées, l'évaluation globale des progrès est calculée à partir de la moyenne des points de pourcentage pour chaque indicateur. Au stade de l'analyse, il ne faut pas tenir compte de certains indicateurs qui pourraient fausser les résultats.

Enfin, on regroupe les évaluations des réalisations pour chaque sous-objectif et on en fait l'analyse afin de voir ce qu'a été la performance globale du FENU en la matière.