



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

Distr. générale
17 mai 2004
Français
Original: anglais

Session annuelle 2004

14-23 juin 2004, Genève

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Fonds d'équipement des Nations Unies

**Évaluation d'impact indépendante du Fonds d'équipement
des Nations Unies* : réponse de la Direction**

I. Introduction

1. Le présent document fait part des réactions de la Direction au rapport final sur l'Évaluation d'impact indépendante (l'Évaluation) du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU). Il traite des principaux problèmes soulevés dans l'Évaluation, en les replaçant dans le contexte actuel du FENU. Il est par ailleurs demandé au Conseil exécutif de faire connaître son point de vue sur les modifications proposées, qui visent à rendre le FENU plus pertinent et à garantir sa viabilité financière alors qu'il participe aux actions menées à l'échelon international pour aider les pays à atteindre les objectifs de développement du Millénaire.

**II. Contexte, contenu et conclusions de l'Évaluation d'impact
indépendante**

2. Dans sa décision 99/22, le Conseil d'administration a demandé que soit menée une évaluation indépendante de l'impact des programmes et des projets du FENU. Les conclusions de cette évaluation indépendante (ci-après dénommée l'Évaluation), sont présentées dans le document du Conseil d'administration portant la cote DP/2004/18.

3. L'objectif principal de l'Évaluation était de déterminer si le FENU opérait d'une manière efficace, efficiente et durable, toujours pertinente pour l'accomplissement de son mandat qui est de réduire la pauvreté dans les pays les moins avancés (PMA). Il s'agissait également d'évaluer a) si le FENU avait adéquatement mis en œuvre les nouvelles orientations définies en 1995 qui ciblaient les activités du Fonds sur les opérations de microfinancement et les programmes de développement local; et b) de déterminer dans quelle mesure le FENU avait donné

* La soumission du présent document a été retardée parce qu'il a fallu réunir les données les plus récentes pour présenter au Conseil d'administration l'information la plus à jour possible.



suite aux recommandations de l'évaluation indépendante externe effectuée en 1999 par le Groupe de développement de l'information, de la formation et de l'agriculture (DIFA).

4. Selon les conclusions de l'Évaluation, le FENU est une organisation efficace qui, globalement, a su constituer un bon portefeuille, conformément aux nouvelles orientations de 1995, et a appliqué les recommandations de l'évaluation externe effectuée par le groupe DIFA en 1999. L'Évaluation a confirmé que le Fonds a contribué à l'obtention de résultats significatifs par ses programmes de microfinancement et de gouvernance locale visant à réduire la pauvreté, par son impact sur les politiques et parce que ses projets peuvent être répliqués par les donateurs. Le FENU a acquis une expertise dans des domaines qui sont très demandés dans les pays les moins avancés et servent aussi bien les objectifs du Millénaire pour le développement que les besoins des pays. Dans leur majorité, les parties prenantes considèrent le FENU comme un partenaire souple, œuvrant au développement des connaissances, exécutant efficacement les projets et exerçant une influence sur les orientations suivies dans les secteurs dans lesquels il opère. De plus, le FENU a su être inventif tout en restant relativement efficient et en équilibrant son budget en 2003.

5. Selon l'Évaluation, le « succès » du FENU est dû à divers facteurs, notamment à son équipe de dirigeants et de fonctionnaires dévoués et talentueux, à son créneau bien défini, et à sa capacité d'adapter son expertise aux besoins des PMA. Le rapport a cependant relevé des faiblesses dans certains domaines – en ce qui concerne l'intégration des questions sexospécifiques, la gestion des connaissances, les communications et l'image – dans lesquels des progrès sont nécessaires. Le problème fondamental reste cependant celui de la viabilité financière du FENU en 2005 et dans les années ultérieures.

6. Le rapport formule plusieurs recommandations dont les principales concernent le créneau du FENU et son modèle d'activité. Les réactions de la Direction portent principalement sur ces deux recommandations, qui sont traitées de façon détaillée dans le présent rapport. La suite à donner aux sept autres recommandations dépendra en grande partie du résultat des échanges de vues avec le Conseil d'administration sur les grandes lignes du nouveau modèle d'activité.

III. Réaction globale

7. La Direction se félicite des conclusions de l'Évaluation, qui réaffirment la bonne performance du FENU, fonds des Nations Unies de taille modeste qui a fait la preuve de son efficience, de son efficacité et de sa pertinence dans la réalisation des petits projets d'investissement dans les PMA. Ces conclusions sont très proches de l'auto-évaluation cumulative figurant dans le rapport annuel axé sur les résultats du FENU (DP/2004/17), qui est également présenté au Conseil d'administration au cours de la présente session. D'une façon générale, elles reflètent les appréciations positives formulées tant par les donateurs que par les pays de programmes à l'égard des activités du FENU.

8. Dans le même temps, le rapport souligne le principal problème, celui de la viabilité financière du FENU. L'Évaluation conteste à juste titre le modèle d'activité du FENU, fondé sur l'hypothèse selon laquelle, grâce à ses bons résultats et à une organisation efficiente et efficace, le FENU pourrait compter sur une aide accrue des

donateurs et sur des ressources de base régulières. Cela n'a pas été le cas : les financements de base ont diminué et cette diminution n'a été que partiellement compensée par l'augmentation des autres financements.

9. Face à cette situation, la Direction, soucieuse de maintenir l'équilibre financier du Fonds, n'a pas eu le choix. Au cours des trois dernières années il lui a fallu réduire de façon significative le nombre de programmes approuvés et le montant des dépenses. Inévitablement, ces réductions ont eu un impact négatif sur les résultats d'ensemble du FENU, des conséquences préjudiciables sur les gouvernements partenaires, les organisations clientes et les habitants des PMA et ont porté atteinte à la crédibilité du FENU vis-à-vis de ces clients.

10. Étant donné que le FENU ne parvient toujours pas à atteindre l'objectif fixé par le Conseil d'administration dans sa décision 2002/26, qui est de mobiliser des ressources ordinaires de 30 millions de dollars par an, il est nécessaire de réexaminer d'urgence le modèle d'activité et de procéder aux ajustements nécessaires. La Direction est décidée à renforcer le rôle du Fonds en tant que partenaire stratégique de la famille des Nations Unies de façon à ce qu'il puisse contribuer efficacement à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des objectifs du Millénaire.

IV. Positionnement, créneau et relations avec le PNUD

11. Dans la recommandation 1, il est demandé de préciser le rôle et les responsabilités du Fonds au sein du PNUD et des fonds et programmes qui sont associés, cette clarification s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie plus large menée par le groupe du PNUD dans le but d'aider les deux organisations à se positionner elles-mêmes pour s'attaquer aux problèmes de développement qui relèvent de leurs mandats respectifs.

12. Conformément à la décision 99/22 du Conseil d'administration, le FENU a concentré ses investissements et son appui technique sur les activités de microfinancement et de développement local, deux domaines essentiels pour la réalisation des objectifs du Millénaire, en veillant à assurer la complémentarité de ses activités et de celles du PNUD. Les capitaux et l'expertise du FENU sont venus compléter l'assistance technique du PNUD dans le cadre de programmes conjoints menés dans plus de 20 pays, contribuant ainsi directement à plusieurs lignes de service du PNUD. Fait plus important encore, cet ensemble d'activités et de projets d'investissement visant à renforcer les capacités a contribué à améliorer l'efficacité globale des activités du système des Nations Unies à l'appui de la réalisation des objectifs du Millénaire. Le FENU pourrait développer ce type de programmation conjointe, non seulement avec le PNUD, mais aussi avec d'autres partenaires, dans le cadre d'un partenariat élargi.

13. Dans son Rapport mondial sur le développement humain 2003, le PNUD avait classé tous les PMA parmi les pays « absolument prioritaires », où il fallait d'urgence prendre des mesures pour atteindre les objectifs du Millénaire. Le FENU, qui est avant tout au service des PMA, est bien placé pour intensifier l'action du système des Nations Unies justement dans ces pays « absolument prioritaires », qui risquent fort de ne pas atteindre les objectifs du développement du Millénaire. Le FENU, qui a acquis dans le cadre de ses opérations sur le terrain une connaissance détaillée de la situation des PMA, pourrait mettre cette connaissance au service des

activités du système des Nations Unies visant à promouvoir la réalisation de ces objectifs à l'échelon local. L'expérience acquise par le FENU dans des petits projets d'adduction d'eau et dans la gestion des ressources naturelles pourrait aider le système des Nations Unies à appliquer certaines des principales recommandations du Sommet mondial pour le développement durable dans des domaines tels que l'énergie renouvelable, l'eau et l'assainissement.

14. En outre, il apparaît clairement à la lecture du rapport du Secrétaire général, intitulé *Libérer l'esprit d'entreprise : mettre le monde des affaires au service des pauvres* que le FENU aurait un rôle à jouer dans l'élaboration de programmes en partenariat avec le PNUD, les donateurs et les acteurs du secteur privé, afin d'appuyer la ligne de service relative au développement du secteur privé. Le FENU a pour mandat de financer des projets d'investissement, par le biais de dons et de prêts, en particulier de prêts à long terme. En exploitant les possibilités qu'a le FENU d'obtenir des capitaux privés pour le financement de projets d'investissement durables, le système des Nations Unies pourrait établir de nouveaux partenariats avec le secteur privé. Dans une nouvelle configuration, le FENU pourrait avoir pour attribution d'investir dans des projets privés et des projets en partenariat associant le secteur public et le secteur privé, qui offriraient la possibilité de recouvrer l'investissement tout en appuyant la réalisation des objectifs du Millénaire, en particulier dans les pays qui risquent fort de ne pas les atteindre.

15. Pour appuyer plus efficacement le développement du secteur privé, le FENU pourrait élargir la gamme de ses activités de programme dans le domaine de la gouvernance locale et du microfinancement de façon à associer le secteur privé local et à l'aider davantage. À cette fin, le FENU prépare une série d'interventions visant à développer les économies locales et à promouvoir des secteurs financiers accessibles à tous. Le FENU a également l'intention d'explorer la possibilité de faire appel lui-même aux ressources financières du secteur des entreprises privées, selon les principes du Pacte mondial.

16. On voit donc que les activités du FENU sont, et resteront, pleinement alignées sur le Plan de financement pluriannuel (PFP) du PNUD. Le PNUD et le FENU s'emploient également à mieux préciser le rôle et les responsabilités du FENU au sein du PNUD et de ses fonds et programmes associés. Ce processus sera facilité par l'accent que doit désormais mettre le FENU, en partenariat avec le PNUD, sur la conception de programmes appuyant le développement du secteur privé, la constitution de secteurs financiers accessibles à tous et le développement économique local. Il reste à résoudre certains problèmes concrets, tels que la meilleure façon de mettre les solides capacités techniques de conseil du FENU au service du PNUD et les moyens de mieux faire jouer les synergies entre les activités de mobilisation des ressources du PNUD et celles du FENU.

V. Vers un nouveau modèle d'activité

17. La recommandation 2 propose qu'une équipe analyse et réexamine le modèle d'activité du FENU, et conçoive un nouveau modèle d'activité ainsi que les arrangements de gouvernance institutionnelle qui l'appuieront. Pour faciliter les échanges de vues sur le futur modèle d'activité, la Direction a défini des principes et des orientations de base, dont les détails seront mis au point au cours de la présente session, sous la direction du Conseil d'administration.

18. La réduction de la pauvreté – objectif global du FENU – reste au cœur de ses activités. Il en va de même de la priorité accordée aux PMA. En outre, en faisant appel à l'expérience qu'il a accumulée dans la fourniture d'infrastructure et de services de base aux pauvres, grâce au renforcement des institutions locales à la mise en place de secteurs financiers accessibles à tous, le FENU s'engagera sur la voie du développement du secteur privé, en faisant fond sur les activités qu'il mène avec les acteurs du secteur privé à l'échelon local et en forgeant de nouveaux partenariats internationaux dans le secteur privé. On pourrait alors définir la mission du FENU comme consistant à appuyer trois lignes de service interdépendantes : l'appui au développement d'un secteur financier accessible à tous, le développement du secteur privé et le développement économique local.

19. Pour s'écarter du modèle de financement actuel, excessivement dépendant de contributions volontaires et d'engagements d'une durée d'un an, il faut absolument concevoir une stratégie financière pluriannuelle comportant plusieurs volets. Cette stratégie devrait assurer la diversification des sources de financement grâce au développement et à la commercialisation de lignes de produits du FENU redéfinies. Les propositions ci-après présentent les options qui pourraient contribuer à asseoir la base de financement d'un nouveau modèle d'activité du FENU.

a) Contributions volontaires de base : il serait préférable que celles-ci reflètent des engagements pluriannuels, plus prévisibles. Ces contributions pourraient soit être versées directement au FENU, soit transiter par le PNUD.

b) Mobilisation de ressources autres que les ressources de base. On pourrait mobiliser ces autres ressources soit pour des opérations spécifiques dans des pays, soit pour des activités thématiques, en faisant appel aux partenariats existants, associant des donateurs multilatéraux et bilatéraux, ainsi qu'en ciblant des institutions du secteur privé.

c) Perception d'honoraires. On pourrait percevoir des honoraires correspondant à la rémunération de services techniques car la demande dont l'expertise du FENU fait l'objet est bien établie, en reconnaissant toutefois la nécessité d'assurer le recouvrement total des coûts de la fourniture de ces services.

d) Opérations de prêt, par le biais du développement de produits de prêt et d'investissement correspondant à des lignes de service spécifiques, pour des pays spécifiques. Si ces opérations étaient menées avec succès, le FENU pourrait lui-même ultérieurement emprunter sur les marchés financiers, lorsque sa crédibilité serait assurée.

e) Octroi de prêts à des conditions de faveur, pour une part de l'aide financière accordée par le FENU – à des entreprises privées ou à des gouvernements de PMA – tout en veillant à respecter les avantages comparatifs du FENU, son statut juridique et les activités des autres organes de financement bilatéraux et multilatéraux.

20. L'Évaluation d'impact indépendante a à juste titre souligné l'absence d'ajustement entre la structure de gouvernance actuelle et la stratégie de mobilisation des ressources de base. Ce problème doit être résolu dans le contexte des modifications proposées. Lors de la décision qui sera prise sur les modalités de l'ajustement nécessaire, il sera important de prendre en compte les efforts déployés par les donateurs pour soutenir les réformes du système des Nations Unies en cours.

21. En conclusion, il faut d'urgence opérer une transformation du FENU de façon à orienter davantage ses programmes vers le marché et à le rendre financièrement viable, tout en préservant et en tirant le meilleur parti des progrès réalisés par le Fonds, à force de travail, pour appuyer le développement local et les activités de microfinancement. La Direction remercie le Conseil d'administration pour la surveillance attentive qu'il a opérée au cours des dernières années et compte sur le maintien de son appui et de ses conseils au cours de la période de transition.
