



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

Distr. générale  
22 novembre 2005  
Français  
Original: anglais

---

**Première session ordinaire de 2006**

20-27 janvier 2006, New York

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

**Fonds d'équipement des Nations Unies**

**Budgétisation et prise de décisions au Fonds  
d'équipement des Nations Unies**

*Résumé*

Dans sa décision 2005/29 du 23 juin 2005, le Conseil d'administration a accueilli avec satisfaction le plan d'activité du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) pour 2005-2007 et a de nouveau invité l'Administrateur à nommer dès que possible un nouveau Secrétaire exécutif du Fonds d'équipement des Nations Unies. Il a également prié le Fonds de lui faire rapport de manière appropriée à sa première session de 2006 sur ses processus de prise de décisions en matière budgétaire et de programmation. Le présent rapport a été établi en réponse à cette demande.

Le nouveau Secrétaire exécutif du Fonds d'équipement des Nations Unies a été nommé le 1<sup>er</sup> août 2005. Depuis, le Fonds a pris un certain nombre de dispositions en vue : a) de procéder à un examen stratégique du plan d'activité et des programmes du Fonds d'équipement des Nations Unies; b) d'élaborer un plan global de développement des activités et de mobilisation des ressources; c) de remodeler la structure organisationnelle du Fonds afin de renforcer la décentralisation vers les régions et les pays; d) d'instaurer avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) un partenariat stratégique, opérationnel et financier solide, aux contours bien définis; e) de définir plus clairement les priorités et les contraintes budgétaires. Il reste encore beaucoup à accomplir à tous ces titres, mais le présent rapport rend compte des progrès réalisés au 30 octobre 2005.

*Éléments d'une décision*

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'administration est invité à : a) réserver un accueil chaleureux au nouveau Secrétaire exécutif; b) noter les progrès accomplis par le FENU dans l'exécution de son plan d'activité; c) encourager le FENU à poursuivre l'examen stratégique de son plan d'activité et à mettre la dernière touche à son plan d'investissement détaillé pour la période 2006-2007; d) demander au



Secrétaire exécutif de rendre compte au Conseil à sa session de juin de l'état d'avancement de l'examen stratégique et de l'exécution du plan d'activité, s'agissant en particulier de la mise en œuvre de la stratégie de développement des activités, de la stratégie de gestion axée sur les résultats, de la réforme de la structure organisationnelle et des arrangements relatifs à la dotation en effectifs et au budget décrits dans le plan; e) demander à l'Administrateur de collaborer étroitement avec le Secrétaire exécutif à la mise au point d'un mémorandum d'accord entre le PNUD et le FENU, qui énonce les principaux éléments d'un partenariat stratégique, opérationnel et financier; f) inviter de nouveau les pays donateurs et d'autres pays en position de le faire à apporter un appui financier supplémentaire et durable aux programmes et activités du FENU dans les pays les moins avancés (PMA).

## Introduction

1. Le plan d'activité du FENU pour 2005-2007 s'inscrit dans le cadre des efforts que l'ONU et le PNUD déploient pour que soient atteints les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Avec ce plan, le FENU a pour ambition de se placer en première ligne des efforts menés en faveur du développement sur le plan international, et d'être ainsi en position de stimuler les investissements dans le développement et l'expérimentation de nouvelles démarches sur lesquelles il soit possible de s'appuyer pour procéder à des réformes politiques et qui puissent ensuite être appliquées à plus grande échelle dans les PMA, dans l'optique de la réalisation des OMD. Le plan d'activité a également pour objectifs d'exploiter au mieux les avantages que présente le partenariat efficace et bien établi entre le FENU et le PNUD et de faire en sorte que les PMA tirent le plus grand bénéfice possible des programmes exécutés conjointement par le PNUD et le FENU qui leur sont destinés.

2. Il distingue deux créneaux spécifiques pour les activités du FENU. Le premier est celui du développement local. Il s'agit pour le Fonds d'expérimenter divers modèles afin de déterminer des arrangements appropriés et viables, en privilégiant la décentralisation, pour la mise en place d'une infrastructure et de services socioéconomiques de base, notamment dans les régions rurales pauvres. Le deuxième créneau est la constitution de secteurs financiers accessibles à tous. Il s'agit d'aider les pays, qui en sont au stade du démarrage ou aux premières étapes du développement d'activités de microfinancement, à renforcer les capacités institutionnelles et l'assise financière des institutions de microfinancement (IMF), de sorte que ces dernières puissent être totalement autonomes. Pour chacun de ces créneaux, le plan d'activité définit les avantages comparatifs du FENU par rapport à d'autres prestataires de services.

3. Plus spécifiquement, le plan d'activité prévoit de porter de 25 à 40, au cours des cinq prochaines années, le nombre de PMA auxquels le Fonds apportera une aide en matière de développement local et d'accroître le montant moyen des sommes investies dans chaque projet de développement local, pour qu'il atteigne au moins 5 millions de dollars. S'agissant du microfinancement, le plan d'activité propose de porter à 25 au moins le nombre de PMA bénéficiant de l'appui du FENU et de renforcer les moyens et le capital d'au moins 50 institutions de microfinancement comptant plus de 5 millions de clients actifs, le tout d'ici à 2010.

## I. Examen stratégique initial du plan d'activité et des programmes du FENU

4. Un examen stratégique initial du plan d'activité et des programmes du FENU suggère que les créneaux dans lesquels il est actif sont viables et que le Fonds possède des avantages comparatifs solides dans chacun de ces domaines. Il apparaît clairement, au vu de l'examen pays par pays des programmes en cours, mais aussi de ceux qu'il prévoit de mettre en œuvre, que les produits et services fournis par le FENU répondent à une demande importante et que les PMA en tirent un profit considérable.

5. Le plan d'investissement qui sera proposé pour 2005-2007, actuellement en cours d'établissement, prévoit une augmentation du montant du portefeuille d'investissement du FENU, qui devrait passer de 125 millions de dollars en 2005 à

plus de 200 millions de dollars en 2007, ainsi qu'une augmentation du nombre de PMA bénéficiant d'une aide – 28 en 2005, 35 en 2007. Avant que ce plan soit approuvé, chaque proposition d'investissement sera examinée dans le détail sur la base de critères clairement définis, à commencer par l'importance stratégique du projet par rapport à l'ensemble des interventions de l'ONU dans un pays donné, et les possibilités d'obtenir des ressources financières supplémentaires (autres que des ressources de base) et parallèles auprès d'investisseurs publics et privés.

6. L'examen stratégique a clairement démontré que les produits et les services proposés par le FENU étaient parfaitement alignés sur le Programme d'action de Bruxelles pour les pays les moins avancés, sur les OMD et sur les domaines d'intervention et la gamme de services du PNUD. De plus, en comparaison d'autres organismes actifs au sein du système des Nations Unies et du PNUD, étant donné qu'il a pour mandat d'effectuer des investissements et qu'il se concentre exclusivement sur les PMA, le FENU est dans une position unique pour contribuer à la réalisation des objectifs fixés en matière d'atténuation de la pauvreté et de bonne gouvernance, entre autres.

7. L'examen stratégique initial a mis en évidence quatre domaines qui devraient faire l'objet d'un examen et d'une analyse plus approfondis.

8. En premier lieu, pour des raisons historiques et institutionnelles, les créneaux du développement local et du microfinancement ont connu chacun une évolution distincte au sein du FENU. En effet, la communication et la coopération entre les responsables de ces domaines d'intervention étaient limitées et la programmation conjointe ou complémentaire n'a pas été institutionnalisée. Dans le cadre de ses plans de développement en cours d'exécution, le FENU envisagera l'instauration d'une collaboration plus poussée et plus systématique dans le cadre des activités d'investissement sur le terrain, sur la base des expériences menées actuellement au Sénégal et au Bénin. Cela permettrait d'aborder le développement local de manière plus intégrée, et les activités menées aux plans opérationnel, administratif et financier le seraient plus efficacement et de façon plus rationnelle. Plus important encore, les PMA bénéficieraient d'un ensemble de produits et de services plus complet et mieux adapté à leurs besoins, et les investissements consentis par le FENU le seraient sur une base continue et intégrée, l'accent étant mis sur l'équipement national et local à long terme.

9. En second lieu, il faut déterminer s'il serait possible d'intégrer plus avant les programmes de développement local du FENU dans les activités de développement économique locales. Plusieurs éléments suggèrent que le FENU pourrait contribuer de façon significative à la formation de capital et à l'accélération du développement économique au niveau local dans les PMA : les bonnes relations qu'il entretient avec les gouvernements et les autorités locales des PMA; sa capacité de mettre à bon usage et de perfectionner les structures et les méthodes régissant ses programmes et fonds de développement local; l'accent qu'il met sur l'instauration d'un secteur financier accessible à tous et sur l'amélioration de l'accès aux services financiers; l'appui qu'il apporte aux IMF émergentes. Il faudrait pour ce faire qu'il conçoive de nouveaux modes, programmes et instruments d'investissement, et notamment qu'il axe davantage ses activités sur les entreprises et les marchés et renforce son engagement auprès du secteur privé et de la société civile en nouant avec eux de nouveaux partenariats. Certains PMA ayant demandé au FENU

d'investir dans ce domaine, le Fonds mettra au point et expérimentera un certain nombre de programmes de développement économique locaux en 2006.

10. En troisième lieu, le FENU a commencé d'aider divers PMA à mettre en place des secteurs financiers accessibles à tous. Cette approche se démarque notablement de celle que privilégiait traditionnellement le FENU, à savoir l'investissement au coup par coup dans les IMF prometteuses. Du fait que cette approche est relativement nouvelle, le FENU devra la perfectionner, en assurer le suivi et l'évaluer soigneusement. Elle promet d'accroître de façon spectaculaire le nombre d'individus démunis ayant accès à des services financiers. En conséquence, le FENU fera des investissements dans le secteur financier la première priorité de ses activités de microfinancement et concentrera ses efforts sur les PMA d'Afrique subsaharienne. En Afrique, il assurera également la promotion d'un partenariat stratégique entre les principaux organismes des Nations Unies et d'autres institutions spécialisées dans le développement, qui se traduira par une initiative de grande portée en faveur de la généralisation de l'accès aux services financiers.

11. En quatrième lieu, environ la moitié des pays dans lesquels le FENU est actuellement actif sortent d'un conflit, aussi la remise en état des infrastructures à petite échelle axée sur les pauvres, le renforcement de la prestation de services et l'octroi de crédits en vue du relèvement constituent-ils pour eux des priorités. En outre, le renforcement des autorités locales, la mise en place d'institutions décentralisées et participatives, ainsi que l'instauration de secteurs financiers accessibles à tous sont des conditions essentielles de la consolidation de la paix. Puisque le FENU peut faire des investissements et contribuer de façon spécifique à la constitution de capacités dans chacun de ces domaines, il devrait envisager d'être plus systématiquement actif dans les pays en conflit ou qui sortent d'un conflit, mais aussi de collaborer plus étroitement et de se concerter davantage avec le Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD et avec l'ensemble du système des Nations Unies, afin de faciliter la transition de ces pays vers la stabilité et le développement.

12. Une réflexion a été engagée au sein du FENU, qui a pour but de déterminer quelles activités il conviendrait de mettre en place dans chacun de ces divers domaines d'intervention, qui correspondent tous au plan d'activité, au mandat, à l'expérience et aux capacités du Fonds, afin que ce dernier renforce sa contribution à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des OMD dans les PMA. Tout au long de ce processus, le FENU collaborera étroitement avec les services compétents du PNUD, et il sera en mesure de rendre compte plus en détail au Conseil d'administration des progrès accomplis à sa session de juin 2006. Des résultats de cette réflexion dépendront la programmation et le financement des activités du FENU pour la période 2008-2011, qui seront harmonisés avec le plan de financement pluriannuel (PFP) du PNUD.

## **II. Développement des activités et mobilisation des ressources**

13. Le plan d'activité mentionne qu'une stratégie globale de développement des activités du Fonds sera élaborée en 2005, qui sera la somme de plusieurs stratégies auparavant imbriquées – pour le développement des partenariats, de l'image et des communications, ou encore la mobilisation des ressources. Il s'agira principalement d'exploiter certaines occasions importantes, afin de faire mieux connaître le FENU,

de tirer parti de l'appui solide dont bénéficient les politiques du Fonds dans les PMA ainsi que de l'intérêt accru que les donateurs portent au cofinancement et à l'octroi de ressources autres que celles de base, et de coopérer avec le PNUD pour mobiliser des ressources.

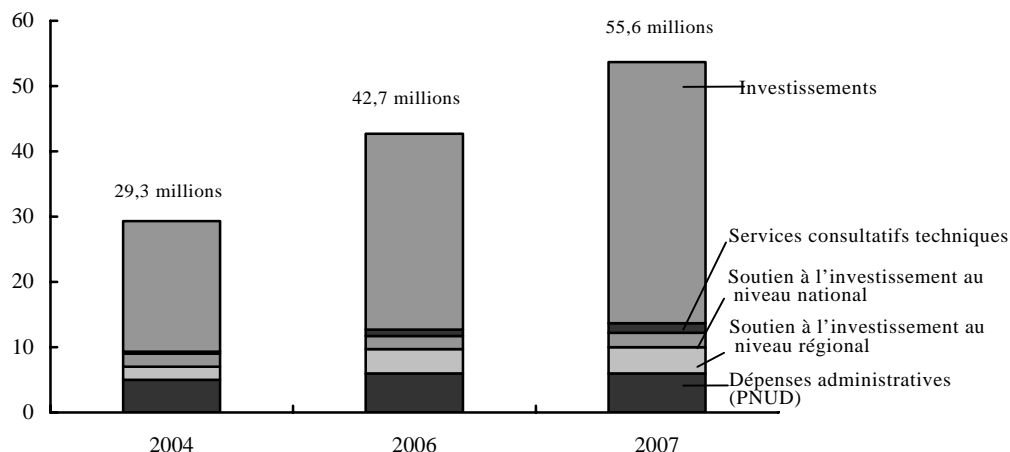
14. Le FENU a commencé à mettre au point et à exécuter une stratégie de développement de ses activités. Plusieurs réunions initiales ont été tenues avec des représentants de divers pays donateurs et de pays envisageant de le devenir, et des visites sont prévues dans plusieurs capitales au dernier trimestre de 2005. Des rencontres ont eu lieu avec divers représentants d'organismes bilatéraux et multilatéraux, et des recherches préliminaires ont été menées pour identifier des fondations qui pourraient être intéressées par ce qu'accomplit le FENU. De plus, le Fonds a participé de façon visible aux activités organisées à l'occasion de l'Année internationale du microcrédit (2005) et son image s'en est trouvée considérablement rehaussée.

15. Beaucoup d'efforts devront encore être déployés pour mobiliser les ressources financières nécessaires pour que le FENU soit en mesure d'atteindre les objectifs qu'il a définis dans son plan d'activité. Le tableau 1, ci-après, présente une synthèse des prévisions du Fonds en ce qui concerne l'augmentation du montant de ses investissements et du nombre de pays desservis, qui correspondent pour l'essentiel aux objectifs fixés dans son plan d'activité. La figure 1, en regard, présente les dépenses qui y seront associées. Ces prévisions budgétaires, établies sur la base du plan d'investissement, suggèrent qu'il faudra mobiliser un minimum de 37 millions de dollars en 2006 et de 49 millions de dollars en 2007 pour l'exécution des programmes, qui viennent s'ajouter aux 5 millions de dollars prévus par le PNUD au titre des dépenses administratives au cours de l'exercice biennal 2006-2007. Ces montants incluent les ressources de base et les ressources autres que celles de base. À ce jour, seuls quelque 18 millions de dollars ont été réunis pour 2006 et 7 millions de dollars pour 2007. Par conséquent, le FENU devra encore déployer des efforts considérables pour obtenir les ressources dont il a besoin.

Tableau 1  
**Montant des investissements et nombre de pays concernés**

	2006	2007	2008-10
<b>Total des dépenses annuelles liées aux programmes</b> (millions de dollars des États-Unis)	<b>36,7</b>	<b>49,4</b>	<b>54,2</b>
Développement local	27,5	32,8	33,0
Microfinancement	9,2	16,6	21,2
<b>Nombre total de PMA</b>	<b>32</b>	<b>35</b>	<b>45</b>
Développement local	28	31	40
Microfinancement	11	16	25

Figure 1  
Prévisions budgétaires pour 2006-2007 : dépenses



16. Les principaux objectifs du plan de développement des activités et de mobilisation des ressources seront les suivants : accroître le nombre de donateurs et diversifier les sources de financement; obtenir des fonds supplémentaires de la part de partenaires de développement; rechercher des sources de financement prévisibles et à long terme auprès de donateurs et de partenaires; assurer le financement de la participation des autorités locales et des IMF à tous les programmes; articuler les demandes de financement autour d'un ou deux grands programmes thématiques ou régionaux (tels que « développement économique local dans les PMA » ou « instauration de secteurs financiers accessibles à tous en Afrique »); collaborer étroitement avec le PNUD au siège, ainsi qu'aux niveaux régional et national, afin de renforcer les partenariats et de mobiliser davantage de ressources.

17. Le FENU est à la recherche d'un conseiller en matière de développement des activités. Il occuperait un nouveau poste et jouerait un rôle important au sein de l'équipe de responsables de la gestion. Le poste en question devrait être pourvu au cours du dernier trimestre de 2005, et une stratégie officielle de développement des activités et de mobilisation des ressources devrait être élaborée au cours du premier trimestre de 2006. Il est prévu d'inclure une synthèse de cette stratégie dans le rapport du FENU qui sera soumis au Conseil d'administration à sa session annuelle de 2006.

18. En tout état de cause, la mobilisation des ressources constituera à la fois le principal défi et le principal obstacle auxquels devra faire face le FENU au cours de l'exercice biennal 2006-2007. En conséquence, le Fonds s'efforcera de nouer des partenariats étroits avec le Bureau des ressources et des partenariats stratégiques et avec le Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD, avec les bureaux régionaux du PNUD, avec les représentants résidents dans les bureaux de pays du PNUD et avec d'autres entités du système des Nations Unies et du PNUD, selon les besoins. En outre, on prévoit que le FENU occupera une place importante au sein de l'ensemble intégré de services que le PNUD est en train de constituer,

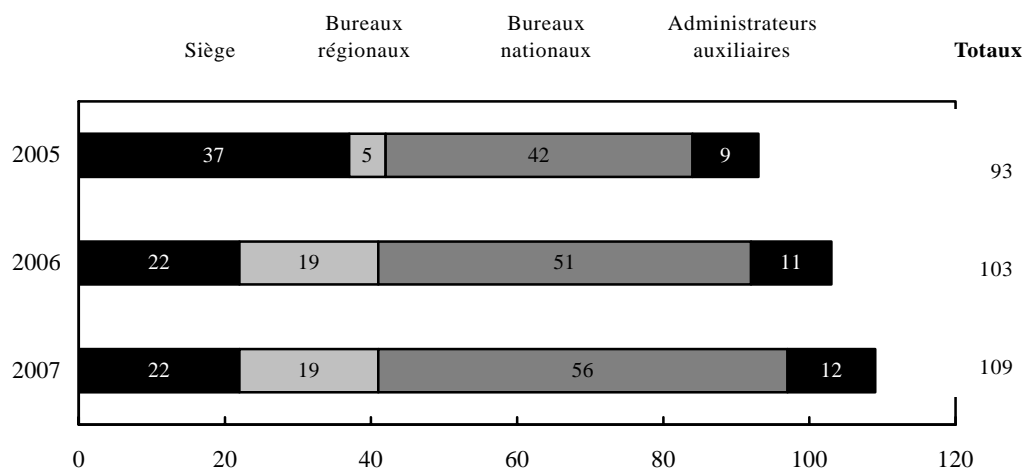
aussi les produits et services du FENU et d'autres programmes du PNUD pourront-ils être promus et recevoir un financement de façon conjointe.

### III. Structure de l'organisation et de la gestion

19. Le plan d'activité prévoit un renforcement important de la présence du FENU dans les PMA. En outre, 5 millions de dollars ont été inclus dans le budget du PNUD pour l'exercice biennal 2006-2007, au titre des dépenses administratives du Fonds. Au vu de ces facteurs et d'autres encore, le FENU a entamé un processus de restructuration en août 2005, qui a pour objet de décentraliser ses opérations vers les régions et les pays et de réduire de façon notable ses effectifs au siège. La figure 2, à la page 6, présente cette restructuration et met en évidence le renforcement des effectifs du FENU dans ses bureaux régionaux et nationaux (administrateurs auxiliaires exclus), puisque leur nombre devrait passer de 47 en 2005 à 75 en 2007, plus de 80 % des effectifs supplémentaires étant constitués d'administrateurs. Pendant la même période, le nombre de fonctionnaires au siège devrait être ramené de 37 à 22.

Figure 2

#### Impact de la restructuration sur la composition des effectifs du FENU



20. La restructuration traduit la volonté de renforcer la présence du FENU sur le terrain, de prendre acte de la tendance à la régionalisation au sein du PNUD et du système des Nations Unies et de réduire les dépenses de fonctionnement. Puisque davantage d'administrateurs seront sur le terrain dans un plus grand nombre de PMA, et ce, afin d'améliorer le rapport coût-efficacité du système de prestation de services, on s'attend que la mobilisation des ressources soit plus efficace tant au niveau régional qu'au niveau national. Le personnel local du FENU partagera les locaux des bureaux de pays et des centres régionaux du PNUD, ce qui aura pour effet d'accroître son efficacité, de favoriser les activités de programmation et de mobilisation de ressources menées conjointement, les échanges de connaissances et la coordination, la simplification et l'harmonisation de la prestation des services.

21. Au siège, la restructuration a été menée à bien dans une large mesure, même si sept postes demeurent à pourvoir. Les plus importants sont celui de conseiller en matière de développement des activités et celui de conseiller aux opérations, ces deux nouveaux postes étant essentiels au succès de la mise en œuvre de la restructuration et du plan d'activité du FENU. On prévoit que ces postes seront pourvus à la fin de 2005. De même, un poste de conseiller au développement local, actuellement vacant, devrait être pourvu d'ici à la fin de 2005.

22. L'alignement de la présence du FENU aux niveaux régional et national sur le plan d'activité a débuté en octobre 2005 et devrait se poursuivre jusqu'au 30 juin 2006. Le rapport qui sera remis au Conseil d'administration à sa session annuelle de 2006 présentera les progrès réalisés dans la mise en œuvre des plans de restructuration et de développement décrits ci-dessus et contiendra des renseignements relatifs au financement des diverses activités y afférentes.

#### **IV. Partenariat avec le PNUD**

23. Le plan d'activité a reconnu l'importance pour le FENU d'un partenariat solide, aux contours bien définis, avec le PNUD. Un tel partenariat permettrait au PNUD et au FENU d'exploiter systématiquement les possibilités d'amélioration de la productivité et de l'efficacité offertes au sein du système des Nations Unies, dans le respect des principes de simplification et d'harmonisation préconisés dans le cadre de la réforme de l'Organisation. À cet égard, on notera que le plan d'activité indique que la programmation du FENU est alignée sur le plan de financement pluriannuel 2004-2007 du PNUD, plus particulièrement en ce qui concerne les initiatives locales de lutte contre la pauvreté, y compris le microcrédit, le développement du secteur privé et la gouvernance locale.

24. Pour le FENU, une priorité essentielle consiste à définir plus clairement, à coordonner, à simplifier et à harmoniser ses relations avec le PNUD, ainsi que les rôles respectifs de ces deux organismes. Le PNUD est le partenaire le plus important du FENU, aussi ce dernier est-il déterminé à collaborer étroitement et à tous les niveaux avec le PNUD. En particulier, le FENU cherche à mettre en œuvre certains programmes conjointement avec le PNUD et espère participer pleinement à l'élaboration de l'ensemble intégré de services du PNUD. De même, le FENU a suggéré de mettre au point des produits et des services spécialisés en conjonction avec le PNUD, qui seraient destinés aux pays en conflit ou qui sortent d'un conflit. Le FENU espère aussi collaborer et coopérer avec le PNUD dans le cadre de la mobilisation des ressources, des initiatives Sud-Sud, des partenariats entre secteur public et secteur privé dans les PMA, et des activités entreprises pour impliquer le secteur privé dans le développement économique local et l'instauration de secteurs financiers accessibles à tous.

25. Il faudra du temps pour cerner et définir ces domaines de coopération et de partenariat essentiels entre le FENU et le PNUD. À ce stade, il n'est pas possible de déterminer lesquels pourront ou devraient se concrétiser, ni à quelle échéance. Le FENU continuera d'y réfléchir avec le PNUD au cours des prochains mois, et rendra compte de l'évolution de la situation au Conseil d'administration de façon régulière.