



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

Distr.
GÉNÉRALE

DP/1995/23
13 février 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Deuxième session ordinaire de 1995
3-7 avril 1995, New York
Point 9 de l'ordre du jour provisoire
PNUD

AUTRES FONDS ET PROGRAMMES

FONDS D'ÉQUIPEMENT DES NATIONS UNIES

Rapport de l'Administrateur

I. OBJET ET RAPPEL

1. Le présent rapport fait suite à la décision 92/2 de l'ancien Conseil d'administration et de la décision 93/32 du nouveau, invitant l'Administrateur à formuler ses plans pour l'avenir du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU).

2. L'Administrateur entend renforcer le rôle du FENU comme l'organe de développement communautaire du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) chargé de lutter contre la pauvreté, avant tout dans les pays les moins avancés (PMA), en particulier grâce à la participation des collectivités locales et à la démarginalisation des femmes. L'expérience du FENU devrait aider le PNUD à formuler des politiques en amont et à les traduire en activités concrètes. Aussi les efforts du FENU tendent-ils à l'heure actuelle à améliorer ses produits, à les affiner et à maximiser les résultats de ses programmes; à resserrer ses liens avec le PNUD; à rechercher des sources de financement non traditionnelles; à se doter d'un personnel et de structures efficaces pour mener à bien de nouvelles initiatives politiques et réduire les frais généraux; et à continuer à assainir sa gestion financière.

II. ACTIVITÉS DU PROGRAMME

3. Activités de développement communautaire pour la période 1993-1994. Les nouveaux projets du FENU qui ont été approuvés – 36,9 millions de dollars en 1993 et 33,7 millions de dollars en 1994 – sont pour l'essentiel conformes à une nouvelle programmation qui met à profit et appuie l'évolution du courant démocratique dans les PMA, la décentralisation de la prise de décisions et le transfert de la gestion des ressources aux autorités et aux institutions

95-04253 (F) 090395 100395

/...

9504253

communautaires locales. L'expérience sur le terrain a montré qu'il y avait plus de chances de voir les investissements correspondre aux besoins locaux et l'infrastructure survivre au projet lorsque les populations locales étaient propriétaires du capital investi et en conservaient le contrôle. Cela a conduit le FENU à coopérer plus étroitement avec les pouvoirs locaux en mettant l'accent sur le renforcement des capacités locales. En choisissant cette forme de décentralisation axée sur ce type de partenariat et afin d'exploiter au mieux les effets d'entraînement et d'optimiser les résultats d'une intervention donnée, la nouvelle approche allie les avantages traditionnels qu'offre le FENU dans le domaine de l'infrastructure économique et sociale et du crédit à l'agriculture et à la petite entreprise aux fonds de développement locaux. Ces fonds financent à l'aide de modestes subventions, des travaux d'utilité collective qui permettent de satisfaire les besoins économiques et sociaux immédiats des collectivités, en les encourageant à participer par le biais d'organisations communautaires ou d'usagers et/ou d'organes gouvernementaux locaux, à la planification, à l'exécution et à la gestion de projets d'infrastructure à petite échelle. Un nouveau programme comprend en règle générale un ou plusieurs projets d'infrastructure d'utilité publique, des crédits destinés à accroître les revenus individuels et à favoriser l'emploi, et un fonds de développement local. Il arrive que pour des raisons liées à des problèmes de ressources ou à la capacité d'absorption locale, un nouveau programme soit constitué d'un projet unique associant ces divers éléments. Un projet de développement rural à double volet – infrastructure et crédit – d'un montant de 2,3 millions de dollars a été approuvé à Agua Ize (Sao Tomé-et-Principe), rendant possible, grâce à la création d'associations d'agriculteurs, de gérer les fonds de développement locaux.

4. Au cours de la période biennale, environ 73 % des fonds approuvés ont été investis dans l'infrastructure, notamment dans des projets agricoles, d'irrigation, de transport et d'approvisionnement en eau et d'assainissement et dans l'aménagement de plus grandes installations scolaires et sanitaires. Certains de ces projets d'infrastructure sont l'aboutissement de plus vastes programmes de conception antérieure. Il s'agit notamment de routes de desserte au Népal (5,4 millions de dollars) et au Bhoutan (3,3 millions de dollars), de la construction d'écoles primaires et de centres sanitaires au Bhoutan (2,9 millions de dollars) et un marché de vente en gros de fruits et légumes d'un coût de 1,7 million de dollars au Yémen. Les fonds de développement locaux à Madagascar, au Mali, en Mauritanie, au Mozambique, au Niger, en Ouganda et en Zambie s'élèvent à peu près à 10 millions de dollars, soit 4 % des fonds approuvés. Dans les territoires palestiniens occupés, un fonds de développement local de 1,4 million de dollars, approuvé en 1994 (les moyens de coopération technique du PNUD étaient déjà en place) a financé, entre autres microprojets, la construction d'une route bitumée de 7 kilomètres et d'une école de filles de six classes, ainsi que la restauration de terres. Les éléments de crédit ne représentent certes que 7 % environ du budget de l'exercice biennal, Mais plusieurs de ces projets emploient des méthodes novatrices d'octroi de crédit (voir par. 6).

5. Dans les zones écologiquement fragiles, des éléments tirés de l'évaluation thématique de l'écodéveloppement participatif sont intégrés à la nouvelle approche. Le fonds de développement local devient alors un important outil de financement des "swaps écologiques", dans le cadre desquels les communautés

s'engagent par contrat à travailler par exemple à la fixation des dunes, sans avantages immédiats, et bénéficient en échange de latrines, de pharmacies villageoises ou d'autres réalisations à effet immédiat. Des programmes d'écodéveloppement sont en cours d'exécution en Guinée, à Madagascar, au Mali, en Mauritanie, au Niger et au Laos. L'écodéveloppement a eu pour importante conséquence de faire des villes moyennes des centres de commerce, de services et d'emplois non agricoles conçus pour freiner l'exode vers des villes déjà surpeuplées. Un projet de 3 460 000 dollars a été approuvé en 1993 au Burundi pour transformer Karuzi et Cankuzo en centres semi-urbains dotés de routes, d'électricité, de marchés, d'ateliers et de logements. Si aucun problème de sécurité ne vient entraver l'exécution du projet, ces villes fourniront des services d'appui aux populations rurales environnantes et aideront à alimenter leur économie. La Belgique, la France et l'Allemagne ainsi que l'Organisation internationale du Travail sont associées à ce projet.

6. Octroi de crédits et de prêts. Le FENU continue de tester de nouveaux mécanismes d'octroi de crédits, en utilisant pour l'exercice biennal 1993-1994 son mécanisme de prêt comme garantie auprès des banques commerciales en cas de défaut de paiement, en échange de l'octroi de crédits à des emprunteurs non traditionnels. En Afrique de l'Ouest, le FENU a joué un rôle de catalyseur et de levier, en consentant un prêt de 1 million de dollars à cinq banques commerciales qui ont de la sorte pu participer au capital de 25 millions de dollars du Fonds de garantie des investissements privés en Afrique de l'Ouest. Ces banques accorderont au moins 20 % de leurs prêts au titre du Fonds de garantie à de petits entrepreneurs. un autre projet régional de 2,9 millions de dollars s'est servi du mécanisme de prêt pour faire exécuter les éléments de crédit de plusieurs projets à décaissement lent par un agent unique ayant fait ses preuves. Au Malawi, le FENU établira au titre d'un projet de 0,5 million de dollars, une lettre de crédit qui permettra à la banque nationale du Malawi de garantir des prêts au titre du financement du Fonds de roulement de petites entreprises.

7. Évaluation. Au cours de la période 1993-1994, le FENU a procédé à 15 évaluations, dont une thématique. Pour mieux être à même d'effectuer des études d'impact socio-économique rigoureuses dans divers secteurs, il a établi un projet de cadre de référence type pour l'élaboration d'études de base et la définition des indicateurs d'efficacité essentiels. Ce cadre reposait sur le point des connaissances théoriques et pratiques, et sur une analyse des modalités d'évaluation des activités du FENU et des toutes dernières études de base. Représentant pour le FENU un domaine nouveau, les fonds de développement locaux sont attentivement examinés dès le départ pour déterminer ce qui dans leur mécanisme de fonctionnement pourrait être amélioré et intégrer rapidement aux activités les données d'expérience ainsi recueillies. Six études de cas sont en cours de réalisation pour analyser les réalités sur le terrain au triple point de vue interrégional, politique et conceptuel.

8. Programmation mixte. Les efforts visant à assurer la complémentarité et la compatibilité des programmes du FENU avec les programmes de pays du PNUD ont été accentués en 1994. Des réunions ont déjà eu lieu au Siège avec le Bureau régional pour l'Afrique pour témoigner du degré d'engagement du FENU en Afrique, jeter les bases d'une planification conjointe du travail et incorporer l'assistance du FENU dans les programmes de pays. Deux projets récemment

approuvés dans la province orientale de la Zambie – un projet de réfection et d'entretien de routes de desserte d'un montant de 4,5 millions de dollars et un projet prévoyant l'octroi de crédits de développement locaux à trois districts d'un coût de 2,6 millions de dollars – s'insèrent dans de plus vastes programmes financés par le PNUD au titre des investissements agricoles et du renforcement des capacités locales en matière de gestion économique. Il convient toutefois de signaler qu'en dépit du fait que le PNUD finance la coopération technique pour soutenir les investissements du FENU dans 17 nouveaux projets d'une valeur globale de 14,3 millions de dollars, le montant des engagements du PNUD est tombé de 8,7 millions de dollars en 1993 à 5,6 millions de dollars en 1994. C'est ainsi que même lorsque la coopération est exemplaire, comme c'est le cas des nouveaux programmes zambiens, le FENU doit continuer à rechercher d'autres partenaires. En Zambie, dans le cadre d'arrangements financiers parallèles, l'Association hollandaise des villes fournit une assistance technique aux autorités locales chargées des fonds de développement communautaire. Le montant de l'apport de l'Association sera de 150 000 dollars par an pendant quatre ans, à condition que la situation financière de l'Association elle-même soit stable. Il est également question que l'Association fournisse une aide au Viet Nam dans le cadre d'un projet élaboré en commun. Au Yémen, le montant que les Pays-Bas ont versé au titre de la coopération technique pour le marché de gros est de l'ordre de 0,5 million de dollars.

9. Financement de type non traditionnel. La collaboration avec l'Association évoquée plus haut s'inscrit dans une stratégie globale visant à établir des partenariats entre le FENU et des organisations regroupant des autorités municipales des pays du Nord en vue de renforcer les moyens dont disposent les pouvoirs municipaux des pays du Sud. À cet égard, le FENU collabore étroitement avec l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux et avec une ONG française, Cités Unies Développement, pour mobiliser par leur truchement les ressources nécessaires pour venir en aide à des pouvoirs locaux qui se constituent dans les PMA. Cités Unies s'est montrée disposée à fournir une assistance au titre de cinq projets du FENU à Madagascar, au Mali, en Mauritanie, au Nicaragua et au Niger. Le FENU a par ailleurs organisé une table ronde lors du dernier Colloque des maires qui s'était réuni pour discuter de l'ordre du jour du prochain Sommet social et auquel participaient des représentants de pouvoirs locaux de zones où le FENU appuie des projets. Conformément à l'idée directrice du FENU, cette table ronde a conféré un caractère rural à une rencontre qui se voulait plutôt urbaine, comme l'a indiqué le Président dans ses remarques de clôture.

10. Dans le domaine de la mobilisation des ressources, le FENU a pu en 1994 faire financer par le Fonds de survie belge un projet d'écodéveloppement approuvé pour le Mali. Ce projet avait été identifié, élaboré, évalué et approuvé selon les normes du FENU. On espère que d'autres projets pourront bénéficier de ce type de financement, avec le reversement des fonds d'autres donateurs dans la masse commune des ressources et leur réallocation à d'autres programmes. La reproductibilité des projets et des mécanismes de fourniture des apports du FENU a longtemps constitué un sujet d'intérêt. Au cours de la période biennale 1993-1994, le Gouvernement comorien et la Banque mondiale ont décidé de reproduire à l'échelle du pays le mécanisme de financement, par les patients, d'un projet de centre sanitaire financé par le FENU à Mitsoudjie. La Banque mondiale s'est dite convaincue que l'aménagement d'infrastructures

rurales à petite échelle constituait un créneau pour le FENU et que celui-ci était à même de faciliter le processus de décentralisation grâce aux fonds de développement locaux. Une série de réunions a donc été organisée pour déterminer les domaines où les deux entités pourraient collaborer directement. En décembre, une mission de formulation conjointe a été envoyée en Ouganda. À cette occasion, les modalités de cofinancement d'un fonds de développement local expérimental dans le cadre de la décentralisation du budget de développement ont été examinées. Bien qu'encore au stade préliminaire, cette initiative est des plus prometteuses.

11. Réorganisation. Devant la baisse des ressources du FENU et la réduction des activités de programmation qui en découlent, la direction s'est lancée dans une vaste campagne de restructuration. En ce qui concerne les effectifs et la structure du FENU, la direction a gelé plusieurs postes devenus vacants après le départ de leurs titulaires et, en 1994, a commencé l'oeuvre de restructuration en vue de rationaliser les activités et de réduire les frais généraux. Les résultats de l'opération, qui visait à réduire les effectifs de 10 à 15 % en termes relatifs, doivent être présentés au Conseil d'administration pour approbation au cours de l'exercice budgétaire de 1996-1997.

12. Gestion financière. Les annonces de contributions ont chuté de leur niveau record de 41,8 millions de dollars en 1991 à 31,3 millions de dollars en 1994, soit une réduction de 27 %. Bien que le FENU espère voir sa situation financière se redresser, ce qui lui permettrait d'accroître ses programmes et de mieux les prévoir, et qu'il faille mobiliser de nouvelles ressources, la direction s'est mise en devoir de veiller à ce que les dépenses à moyen terme n'excèdent pas le montant des recettes et des réserves. Étant donné que les ressources disponibles ont baissé et que le montant nécessaires à l'exécution des projets a dépassé les recettes de 53,6 millions de dollars en 1993 et d'environ 50,7 millions de dollars en 1994, le solde des engagements à financer par prélèvement sur les ressources générales est tombé de son niveau record de 296,6 millions de dollars en 1991 à environ 218 millions de dollars, soit près de 30 %. L'écart entre les recettes et les dépenses sera financé à partir des ressources accumulées jusqu'en 1991. À la fin de la présente décennie, toutefois, les soldes des ressources accumulés seront presque épuisés, alors qu'ils tournaient autour de 100 millions de dollars au cours de la période 1990-1991.

III. DÉCISION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le Conseil d'administration pourrait :

1. Prendre note du présent rapport;
2. Exhorter tous les pays donateurs, les organisations et autres parties intéressés à verser des contributions volontaires au Fonds d'équipement des Nations Unies;
3. Encourager l'Administrateur à continuer de centrer davantage les activités du Fonds sur le développement communautaire.

FONDS D'ÉQUIPEMENT DES NATIONS UNIES
DISPONIBILITÉS ET UTILISATION DES RESSOURCES GÉNÉRALES, 1990-1998^a

(En millions de dollars des États-Unis)

	Chiffres définitifs				Projections : accroissement de 0 %				
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. ÉTAT DU MOUVEMENT DES RESSOURCES GÉNÉRALES									
Ressources disponibles (report de l'année précédente)	97,8	100,9	101,2	90,5	77,1	64,1	53,5	44,8	37,5
A. Ressources devenues disponibles en cours d'année									
Contributions volontaires reçues ^b	39,5	44,5	40,1	31,8	33,3	31,8	31,8	31,8	31,8
Remboursements des prêts	0,0	0,0	0,7	0,8	1,2	1,8	1,8	1,8	2,0
Autres recettes	14,1	11,4	8,0	5,8	5,3	5,7	5,0	4,5	4,0
Réduction de la réserve opérationnelle	0,0	0,0	3,8	7,2	4,6	1,8	1,8	1,8	1,8
Diminution du montant des monnaies non convertibles	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total des ressources rendues disponibles pendant l'année	53,6	56,4	52,6	45,6	44,4	41,0	40,4	39,9	39,6
B. Ressources utilisées pendant l'année									
Dépenses de projets	(33,9)	(44,6)	(53,9)	(53,6)	(50,7)	(45,9)	(44,0)	(42,1)	(40,2)
Dépenses d'administration	(3,9)	(4,2)	(4,4)	(4,4)	(4,7)	(4,7)	(4,1)	(4,1)	(4,1)
Dépenses d'appui technique	0,0	0,0	0,0	(1,0)	(1,0)	(1,0)	(1,0)	(1,0)	(1,0)
Prêts décaissés	(6,1)	0,0	(5,0)	0,0	(1,0)	0,0	0,0	0,0	0,0
Augmentation de la réserve opérationnelle	(6,5)	(7,3)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Augmentation des monnaies non convertibles	(0,1)								
Total des ressources utilisées pendant l'année	(50,5)	(56,1)	(63,3)	(59,0)	(57,4)	(51,6)	(49,1)	(47,2)	(45,3)
C. Ressources générales disponibles à la fin de l'année	100,9	101,2	90,5	77,1	64,1	53,5	44,8	37,5	31,7
II. ÉTAT DE L'ENSEMBLE DES RESSOURCES DISPONIBLES À LA FIN DE L'ANNÉE									
A. Ressources disponibles	100,9	101,2	90,5	77,1	64,1	53,5	44,8	37,5	31,7
B. Ressources assorties de conditions restrictives									
Réserve opérationnelle ^c	52,0	59,3	55,5	48,3	43,7	41,9	40,1	38,3	36,5
Prêts recouvrables	8,0	8,0	12,3	11,5	11,3	9,5	7,7	5,9	3,9
Monnaies non convertibles	1,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Total des ressources assorties de conditions restrictives	61,0	67,8	68,3	60,3	55,5	51,9	48,3	44,7	40,9

/ . . .

	Chiffres définitifs				Projections : accroissement de 0 %				
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
C. <u>Total des ressources générales en fin d'année</u>	161,9	169,0	158,8	137,4	119,6	105,4	93,1	82,2	72,6
III. TOTAL DES ENGAGEMENTS NON RÉGLÉS									
A. <u>Dons</u>									
Engagements de l'année précédente au titre des projets	220,2	259,7	291,6	277,3	241,5	218,5	209,6	200,6	191,6
Engagements approuvés pendant l'année (dons exclusivement)	78,8	81,5	55,0	40,6	37,7	45,0	43,0	41,1	39,1
Transferts effectués au titre des fonds d'affectation spéciale ou de la participation aux coûts			(3,1)						
	299,0	341,2	343,5	317,9	279,2	263,5	252,6	241,7	230,7
Dépenses effectuées au titre des projets pendant l'année	(33,9)	(44,6)	(53,9)	(53,6)	(50,7)	(45,9)	(44,0)	(42,1)	(40,2)
Économies annuelles réalisées sur les projets	(5,4)	(5,0)	(12,3)	(22,8)	(10,0)	(8,0)	(8,0)	(8,0)	(8,0)
	(39,3)	(49,6)	(66,2)	(76,4)	(60,7)	(53,9)	(52,0)	(50,1)	(48,2)
Total des engagements non réglés au titre des dons ^d	259,7	291,6	277,3	241,5	218,5	209,6	200,6	191,6	182,4
B. <u>Prêts</u>									
Engagements de l'année précédente au titre des prêts	7,2	0,2	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nouveaux prêts approuvés	0,0	4,8	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prêts décaissés pendant l'année	(6,1)	0,0	(5,0)	0,0	(1,0)	0,0	0,0	0,0	0,0
Virements en faveur des prêts	(0,9)								
Total des engagements non réglés au titre de prêts	0,2	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
C. <u>Total des engagements non réglés</u>	259,9	296,6	277,3	241,5	218,5	209,6	200,6	191,6	182,4

^a Ce tableau indique le montant annuel des engagements et des dépenses qui peuvent être approuvés au titre des projets grâce aux ressources générales du FENU. Il n'est pas tenu compte des engagements et des dépenses supplémentaires rendus possibles par des arrangements de participation aux coûts ou des fonds d'affectation spéciale.

^b Il s'agit du montant total des contributions y compris le règlement des engagements de l'année précédente.

^c Ce chiffre représente 20 % des engagements non réglés.

^d Ces montants sont supérieurs aux ressources disponibles en raison de l'application de la formule de financement partiel.

Les chiffres ayant été arrondis, certains totaux présentent une marge d'erreur de plus ou moins 0,1.
