



UN-HABITAT ÉVALUATION BRÈVE

Évaluation de la mise en œuvre du Plan Stratégique et Institutionnel à Moyen Terme du Programme des Nations Unies des Etablissements Humains (ONU-Habitat), 2008-2013

(Rapport d'évaluation 1/2012)

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

Le Plan Stratégique Institutionnel à Moyen Terme (PSIMT), 2008-2013 a été adopté par la Résolution 21/2 du Avril 2007 du Conseil d'Administration. Le plan répondait à une évaluation approfondie par le Bureau des Nations Unies pour les services de Supervision en demandant l'ONU-Habitat de raffiner son orientation programmatique et d'élargir sa base de financement.

L'objectif principal de ce plan est «...d'assurer une contribution efficace à l'urbanisation durable». Il a été développé avec six domaines d'intervention qui se renforcent mutuellement.

- Le plaidoyer, la surveillance et le partenariat efficaces;
- La planification urbaine, la gestion et la gouvernance;
- L'accès à la terre et au logement pour tous;
- Des infrastructures de base et des services urbains sains sur le plan environnemental ;
- Renforcement des systèmes de financement des établissements humains, et ;
- L'excellence en gestion.

Le PSIMT souligne également un cadre normatif amélioré et opérationnel (CNAO). Des questions transversales telles que la gestion des catastrophes, l'intégration du genre et la jeunesse urbaine devront également être mise en œuvre dans le cadre du CNAO.

Le PSIMT est mis en œuvre par le biais des programmes d'action biennaux. L'enveloppe budgétaire pour les trois exercices biennaux du PSIMT était environ de 319 millions de dollars américains (2008-2009), 357 millions de dollars américains (2010-2011) et 393 millions de dollars américains (2012-2013).

2. PROCESSUS ET MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

Le but de l'évaluation était de fournir une évaluation indépendante: 1) du progrès dans la réalisation des résultats des secteurs visés du PSIMT pour la période 2008-2011, et 2) de l'efficacité et de l'efficacité par rapport à la réalisation de l'objectif principal du PSIMT. L'évaluation était le deuxième bilan du PSIMT. La première évaluation de la mise en œuvre du PSIMT, l'évaluation par les pairs de la mise en œuvre du Plan Stratégique et Institutionnel à Moyen Terme du Programme des Nations Unies pour l'ONU-Habitat, a été réalisée en 2009/2010.

L'évaluation a porté sur le progrès de la mise en œuvre du PSIMT. Elle a revu les réalisations dans chacun des domaines d'intervention et a identifié des problèmes nécessitant plus d'attention et d'amélioration. Elle a également mis en évidence des lacunes et des contraintes rencontrées dans la mise en œuvre du plan et l'atteinte de ses objectifs. Les progrès réalisés en matière des questions transversales telles que la gestion des catastrophes, l'intégration du genre et la jeunesse urbaine ont été également évalués.

L'équipe d'évaluation, composée de deux consultants indépendants, M. Don Okpala et M. Per Kirkemann, a utilisé des critères d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies pour l'évaluation du Groupe à savoir la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité pour évaluer le PSIMT. La dimension cohérence a également été appliquée comme critère d'évaluation. L'Unité chargée du Suivi et de l'Évaluation de l'ONU-Habitat (actuellement l'Unité chargée de l'Évaluation) était responsable de la planification et de la gestion de l'évaluation. Le Siège de l'ONU-Habitat,

les bureaux régionaux et les bureaux nationaux ont participé à l'évaluation à travers des interviews et une enquête au niveau national. Deux pays, la Colombie et le Sri Lanka, ont été utilisés comme des cas à étudier pour l'évaluation. Un examen approfondi a également été effectué sur tous les PSIMT et sur la documentation relative aux PSIMT, y compris les rapports et les évaluations antérieures de l'ONU-Habitat menés au cours de la période du PSIMT. L'évaluation a commencé en Novembre 2011 et a été conclue en Juin 2012.

3. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Bien que la plupart des «gains rapides» administratifs et organisationnels recensés dans le PSIMT aient été atteints à la fin de 2008, il s'est avéré que certains d'entre eux ont pris plus de temps que prévu. Ils ne sont que des travaux en cours, en particulier dans les domaines critiques tels que la délégation des pouvoirs et le suivi de la performance et la soumission des rapports.

Domaines prioritaires

- Dans le domaine d'intervention 1 : plaidoyer efficace, suivi et partenariat, la plupart des objectifs ont été atteints, à l'exception de quelques-uns relatifs au renforcement des partenariats.
- Les objectifs pour le domaine d'intervention 2 : planification, gestion et gouvernance urbaine, ont été dépassés en termes des indicateurs quantitatifs.
- Progression du domaine d'intervention 3 : accès aux terres et aux logements pour tous, envers toutes ses réalisations escomptées a été satisfaisant. L'évaluation a souligné les travaux accomplis par les programmes de gestion des terres.
- Progrès du domaine d'intervention

- 4 : des infrastructures et des services de base urbains sains sur le plan environnemental a été mitigé. Il y a eu des progrès significatifs en matière de l'adoption par les pays de nouveaux mécanismes pour fournir des infrastructures et des services abordables pour les populations urbaines pauvres. Mais les enquêtes complètes pour mesurer l'impact n'ont pas été menées.
- Les réalisations escomptées pour le domaine d'intervention 5 : le système renforcé de financement des établissements humains, n'a pas été concrétisé. Les deux principales activités au titre de ce domaine d'intervention, la Facilité d'Amélioration des Bidonvilles (FAB) et les Opérations Expérimentales Départ Remboursables (OEDR) ont été un nouveau type d'opération de l'ONU-Habitat. En dépit des succès initiaux, la FAB a été abandonnée en 2011 et il a été recommandé que l'OEDR soit en partenariat avec une institution de financement de développement qui pourrait fournir une meilleure plate-forme pour ses opérations.
 - Dans le domaine d'intervention 6 : excellence en matière de gestion, les progrès n'ont pas été comme prévus. Le suivi encore connaît des problèmes dus au manque de ressources et aux difficultés dans l'élaboration des indicateurs qualitatifs, un problème qui n'est pas unique à l'ONU-Habitat. La baisse continue du financement de base demeure un obstacle à l'amélioration du domaine d'intervention 6 car il est dépendant des contributions non affectées.

Questions transversales

- En ce qui concerne la gestion des catastrophes, l'ONU-Habitat est devenu un membre du Comité Inter-agence de Pilotage (CIAP), ce qui a abouti à l'amélioration de la visibilité de la capacité technique de l'ONU-Habitat dans le domaine humanitaire. Le financement humanitaire pour des projets sur terrain de l'ONU-Habitat a augmenté de 6,1 millions de dollars américains en 2009 à 80,4 millions de dollars américains en 2011. L'ONU-Habitat a besoin de continuer à augmenter les compétences techniques de ses ressources humaines et les compétences de fonctionnement dans un contexte urbain complexe

afin de veiller à ce que son avantage comparatif normatif dans ce domaine soit pleinement opérationnel.

- Bien que le genre ait été identifié comme une question transversale, il n'est pas bien articulé dans le PSIMT et il n'est souligné que dans un petit nombre d'activités telles que le programme «Villes plus sécurisées » sous le domaine d'intervention 2 et le Réseau Mondial de l'Outil des Terres dans le domaine d'intervention 3. Pour combler cette lacune, l'ONU-Habitat a élaboré un plan d'action pour l'égalité du genre (PAEG) en 2009; sa mise en œuvre est en cours.
- Le programme Jeunesse de l'ONU-Habitat et le Fonds Jeunesse y associé a été en mesure de lancer un certain nombre d'initiatives diverses et qui ont réussi, mais l'intégration des questions de la jeunesse dans les travaux de l'agence est très difficile et nécessite un soutien plus large des bailleurs de fonds.

Nouvelles réformes et restructuration organisationnelle

- La restructuration organisationnelle a mis un accent plus accru sur le siège et moins sur les bureaux régionaux et nationaux. En Janvier 2012, une nouvelle structure organisationnelle a été mise en place avec sept branches thématiques, dont chacun s'est centré sur un thème de fond couvertes dans le PSIMT. Ces thèmes sont aussi les domaines d'intervention du successeur au PSIMT, le Plan Stratégique pour la période 2014-2019.
- La conceptualisation du Plan Stratégique 2014-2019 a donné lieu à un cadre plus distincte pour les domaines d'intervention. Le Plan stratégique correspond bien à ce que les équipes nationales de l'ONU-Habitat considèrent comme prioritaires.

4. CONCLUSIONS PRINCIPALES

Pertinence

Les parties prenantes nationales et locales apprécient l'appui de l'ONU-Habitat sur l'urbanisation durable. L'ONU-Habitat a contribué à la formulation de politiques urbaines nationales, les stratégies et les plans de développement aux niveaux national et local. Les effets de pertinence

et catalyseur du soutien de l'ONU-Habitat augmente quand elle est orientée vers les besoins identifiés par les parties prenantes nationales et locales, ou fait partie intégrale du Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (PCNUAD)/ Unis dans l'Action.

Efficacité

Une grande partie des objectifs immédiats du PSIMT ont été partiellement atteints et sont susceptibles d'être entièrement réalisés à la fin de l'année 2013. Cependant, les objectifs de développement à long terme étaient vaguement élaborés et donc difficiles à réaliser. La composante des éléments normatifs dans des projets au niveau des pays apparaît bien équilibrée avec celles des éléments opérationnels.

Efficience

En dépit des contraintes en matière des ressources financières et humaines, des progrès significatifs ont été accomplis dans la mise en œuvre de la plupart des domaines d'intervention du PSIMT mais moins de ressources adéquates ont été allouées pour permettre la génération de données de base nécessaires pour le suivi. Dans les pays où l'ONU-Habitat a participé avec une réussite significative dans le processus du PCNUAD, on a accédé au financement accru pour l'ONU-Habitat et les synergies ont été améliorées, ce qui a également entraîné à une visibilité accrue et rehaussé la voix de l'ONU-Habitat.

Impact

Le PSIMT a déjà, à ce stade de la mise en œuvre, eu des impacts sur des politiques, les stratégies nationales, et le renforcement des capacités des pays. Dans certains pays, les défis du développement urbain ont été intégrés dans les plans nationaux de développement. Les résultats normatifs sont plus susceptibles de se concrétiser en 2012-2013.

Durabilité

L'adéquation des ressources demeure un défi de taille. Le développement des sources municipales systémiques, telles que les taxes municipales, les taxes foncières et des subventions gouvernementales, serait plus durable que la dépendance excessive actuelle du financement des bailleurs de fonds imprévisible pour le financement des services urbains. Les évaluations de l'impact au niveau des pays seront nécessaires pour déterminer le degré de durabilité.

Cohésion

En théorie, il y a une bonne cohérence entre les six domaines d'intervention, mais dans la pratique, la cohérence potentielle a été compromise par la coopération non flexible entre les divisions persistantes au niveau du Siège. La cohérence entre le Siège et les bureaux régionaux/nationaux est limitée en raison du déséquilibre dans la répartition du personnel. Cependant, il semble y avoir une bonne cohérence entre les bureaux régionaux et nationaux, et au niveau national.

5. LEÇONS IMPORTANTES APPRISES

- Le concept «Villes durables» est mal défini - et pourtant souple pour intégrer les tendances actuelles et futures de développement urbain. Il constituera à la politique globale et au cadre stratégique pour la politique les domaines d'intervention et de documents stratégiques et le CNOR. La politique du PSIMT et les documents stratégiques de chaque domaine d'intervention auraient bénéficié d'une politique globale qui aurait permis d'établir un cadre commun.
- Les leçons tirées des activités au niveau national pourraient être intégrées dans la formulation des programmes et des politiques. Compte tenu de l'importance des activités opérationnelles pour le budget global de l'ONU-Habitat leur contribution aux fonds de base par le biais des revenus généraux du projet, les bureaux régionaux et nationaux de coopération technique devraient être suffisamment dotés du personnel et des ressources nécessaires pour continuer à générer des revenus et la visibilité de l'organisation dans son ensemble. Les travaux de l'ONU-Habitat dans le cadre de l'initiative « Unis dans l'Action », possède des opportunités et défis.
- Dans les périodes de profonds changements dans les programmes et la structure, la transparence des communications entre la direction et le personnel et entre le Siège et le terrain devient impérative.
- Les contraintes en matière des ressources financières affectées au niveau de la mise en œuvre du PSIMT: En particulier, des ressources de base non affectées ne se sont pas pleinement concrétisées. Les plans

à moyen terme doivent permettre de fixer des objectifs réalistes et permettant une mise en œuvre flexible avec des fonds de réserve mis de côté pour répondre aux demandes imprévues, telles que celles résultant de situations d'urgence humanitaire.

6. RECOMMANDATIONS IMPORTANTES

Planification stratégique du PSIMT

- L'ONU-Habitat devrait continuer à préciser son orientation, renforcer sa planification stratégique basée sur les résultats et l'approche de sa mise en œuvre et à assurer des consultations transparentes et ouvertes/ l'implication des branches, des unités et des bureaux régionaux et nationaux dans la formulation du programme. Le PNUAD/ le processus Unis dans l'Action devrait être renforcé et soutenu dans les pays ayant un bon potentiel pour les interventions de l'ONU-Habitat.
- Non pas tous les indicateurs de réalisation du PSIMT se sont avérés pratiques, notamment en raison de manque de ressources pour assurer leur suivi. Les indicateurs qui se sont révélés moins pratiques devraient être abandonnés et remplacés par des nouveaux indicateurs dont le suivi est possible pour mesurer les progrès.

Organisation

- La Direction Supérieure de l'ONU-Habitat devrait étroitement examiner la nouvelle structure organisationnelle mise en place en 2012 afin d'assurer sa pérennité et sa porte matérielle.
- La revue de l'organisation doit corriger le déséquilibre en matière des ressources humaines et financières entre le Siège et les bureaux régionaux et nationaux et déléguer davantage des pouvoirs aux derniers afin qu'ils soient plus capables de formuler et de mettre en œuvre leurs programmes d'action respectifs et de mobiliser des ressources pour des activités spécifiques.
- Des barrières de communications et de coordination au sein de l'ONU-Habitat doivent être éliminées et de nouvelles stratégies des communications mises en œuvre, en assurant que la coordination entre les agences et les unités soit institutionnalisée et non

pas seulement personnalisée, que ce soit au Siège, dans les bureaux régionaux et nationaux.

Mobilisation des ressources

- Les financements affectés par les bailleurs de fonds pour les programmes et les projets spécifiques devraient être encouragés, mais il faut accorder la priorité à la mobilisation des contributions non affectées.
- Dans les pays à revenu moyen, plusieurs pays et villes devraient disposer de leurs propres ressources financières pour soutenir les programmes, mais cela exigera surtout des compétences et l'expertise techniques. L'ONU-Habitat pourrait investir dans la recherche, la mobilisation et l'enregistrement d'un réservoir d'expertise technique, qui pourrait être fournie pour aider les pays et les villes qui ont besoin de ces compétences.

Rapports de suivi et d'activités

- Il faudra élaborer des rapports d'activités nationaux semestriels sous forme de résumé pour les pays dans lesquels l'ONU-Habitat est essentiellement engagé et en utilisant des indicateurs de réalisation du Cadre des Résultats afin d'accumuler des résultats aux niveaux régional et national. Les rapports d'avancement du PSIMT (Siège) doivent d'abord réfléchir sur les réalisations mondiales et régionales et des reportages actuels et futurs fondés sur les résultats dans les pays mettant en évidence les tendances urbaines et les réponses aux questions de développement urbain.
- Il faudra rassembler et évaluer les résultats et l'expérience au niveau national pour alimenter la politique et le processus de développement stratégique de l'ONU-Habitat. Un système simplifié des évaluations nationales avec les besoins limités en ressources - afin de compléter les évaluations thématiques - ou plutôt de se concentrer sur les domaines des évaluations, devrait être institutionnalisé.

Elaboration du Plan stratégique

- Avant la mise en œuvre du nouveau plan stratégique 2014 - 2019, un document global définissant, d'une manière exhaustive, le concept d'une

ville durable doit être élaboré, ce qui servirait de base pour des documents des politiques et d'orientation pour chacun des domaines d'intervention du Plan de manière à assurer la cohérence des politiques.

- La mise en œuvre du Plan stratégique devrait s'appuyer sur l'expérience et les leçons tirées du PSIMT 2008-2013. L'élaboration des documents de la politique et des stratégies pour les sept domaines d'intervention devrait être compatible avec le concept de la ville durable et inclure le développement ultérieur du concept du CNOR. Le plan devrait idéalement inclure des stratégies différenciées et des options des programmes pour les différentes catégories des pays et des villes de tailles différentes.

La conception du projet et la rationalisation du portefeuille de projets

- Les projets doivent être élaborés et mis en œuvre en conformité avec le concept de gestion basé sur les résultats avec une attention particulière à leurs effets catalytiques et leur mise à l'échelle potentielle et aux questions transversales.
- Une revue approfondie de l'ONU-Habitat, des outils et du portefeuille des projets doivent être entrepris et des ajustements ultérieurs de ces derniers menés en vue d'assurer un degré élevé de cohérence du portefeuille aux domaines d'intervention.