



---

**Vingt et unième session**

Nairobi, 16–20 avril 2007

Point 5 de l'ordre du jour provisoire\*

**Activités du Programme des Nations Unies pour les établissements humains  
(ONU-Habitat) y compris les questions de coordination**

**Activités du Programme des Nations Unies pour les  
établissements humains : rapport d'activité de la  
Directrice exécutive**

**Rapport de la Directrice exécutive**

**Additif**

**Evaluation stratégique indépendante de la performance et de  
l'impact des responsables de programme d'ONU-Habitat**

**Note de synthèse du rapport d'évaluation**

1. Dans sa résolution 20/15, le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) a prié la Directrice exécutive « d'organiser une évaluation stratégique indépendante de la performance et de l'impact des responsables de programme d'Habitat avant la fin de l'année 2006 et d'en rendre compte au Conseil d'administration à sa vingt et unième session ».
2. Le mandat relatif à cette évaluation a été mis au point par le secrétariat à la fin de 2005, en consultation avec le Comité des Représentants permanents auprès d'ONU-Habitat. Le processus d'évaluation a commencé par une auto-évaluation des responsables de programme d'Habitat, suivi d'une évaluation générale réalisée au siège d'ONU-Habitat qui a été soumise à la considération du Comité des Représentants permanents en mai 2006.
3. L'évaluation externe a eu lieu de juin à octobre 2006. Elle a consisté en un examen de toute la documentation pertinente, en un certain nombre d'entretiens avec des spécialistes et en missions d'évaluation dans huit pays en développement où des responsables de programme d'Habitat avaient travaillé pendant au moins deux ans. L'évaluation externe a été rendue possible grâce à une contribution financière du Gouvernement suédois. Le rapport complet de

---

\* HSP/GC/21/1.

l'évaluation qui a servi de base à l'élaboration du présent résumé est présenté au Conseil d'administration dans le document HSP/GC/21/INF/3.

4. Nonobstant les conclusions et recommandations de l'évaluation stratégique indépendante qui ont été examinées positivement par le secrétariat, la Directrice exécutive a confirmé que les affectations budgétaires provenant de la Fondation pour l'habitat et les établissements humains envisagées pour les responsables de programme d'Habitat étaient tout à fait conformes au programme de travail et de budget pour 2006–2007, comme le demandait le Conseil d'administration dans sa résolution 20/15.

5. La Directrice exécutive a exprimé l'espoir que le Conseil d'administration examinerait les recommandations faites dans le rapport d'évaluation en vue de mobiliser un appui politique et financier plus large pour le réseau des responsables de programme d'Habitat qui est un élément essentiel du plan stratégique et institutionnel d'ONU-Habitat à moyen terme (voir le document HSP/GC/21/5).

## **I. Note de synthèse**

### **A. Historique et origine du programme**

6. Le présent rapport décrit l'évaluation externe de la performance et de l'impact des responsables de programme d'ONU-Habitat « responsables de programme d'Habitat ». L'équipe d'évaluation a analysé l'impact des responsables de programme d'Habitat dans les pays où ils ont été affectés, notamment en procédant à :

a) Un l'évaluation sur dossier (y compris le rapport d'évaluation interne soumis par ONU-Habitat au Comité des Représentants permanents en mai 2006, l'auto-évaluation des responsables de programme d'Habitat et l'évaluation de l'organisation et de bureaux sélectionnés du PNUD sur le terrain réalisée par les Bureaux régionaux);

b) Des entretiens avec des spécialistes clés du siège et des Bureaux régionaux d'ONU-Habitat;

c) Des missions d'évaluation dans huit pays (Colombie, Egypte, Mexique, Mozambique, Nigéria, Philippines, Sénégal et Sri Lanka).

7. Le réseau des responsables de programme d'Habitat a été constitué suite à la signature, en octobre 2002, d'un mémorandum d'accord entre ONU-Habitat et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD par lequel les deux organisations s'engageaient à établir des postes de responsables de programme d'Habitat dans des pays en développement sélectionnés, en mettant l'accent sur les pays les moins avancés, en vue de promouvoir la mise en œuvre du mandat d'ONU-Habitat et de renforcer la coordination entre les institutions dans les pays. Après la création des premiers postes de responsables de programme d'Habitat en 2003, le réseau s'est développé rapidement en 2004–2005 pour atteindre ses effectifs actuels de 36 responsables dont 22 sont affectés en Afrique sub-saharienne, 4 dans des Etats arabes, 6 en Amérique latine et dans les Caraïbes et 4 en Asie et dans le Pacifique.

8. Le réseau des responsables de programme d'Habitat avait pour objectif de remédier aux sérieuses difficultés de mise en œuvre du mandat d'ONU-Habitat dues à sa présence insuffisante dans les pays. Le présent rapport explique brièvement comment le réseau des responsables de programme d'Habitat est tout à fait dans la ligne du mandat d'ONU-Habitat tel qu'il est défini dans la résolution de l'Assemblée générale 32/162 du 19 décembre 1977 (création du Centre des Nations Unies pour les établissements humains) et encore renforcé par sa résolution 56/206 du 1<sup>er</sup> janvier 2002 (transformation du Centre des Nations Unies pour les établissements humains en un programme à part entière des Nations Unies appelé ONU-Habitat) et qu'il est conforme à l'accent mis sur l'appui aux pays à la réforme en cours à l'Organisation des Nations Unies.

### **B. Cadre du rapport**

9. Conformément au mandat d'évaluation, le rapport évalue la performance, l'efficacité, la valeur ajoutée et l'impact du réseau de responsables de programme d'Habitat pour contribuer à la réalisation du mandat original d'ONU-Habitat dans ses deux dimensions, normative et opérationnelle. Plus précisément, il analyse quelle a été l'utilité du déploiement des responsables de programme d'Habitat pour :

- a) Intégrer les questions relatives aux établissements humains dans les principaux instruments multilatéraux de programmation du développement national;
- b) Promouvoir le mandat mondial et normatif d'ONU-Habitat;
- c) Soutenir les activités opérationnelles d'ONU-Habitat;
- d) Traiter les problèmes communs à ces activités intersectorielles.

10. De plus, le rapport examine les problèmes financiers et administratifs du réseau de responsables de programme d'Habitat et leur incidence sur son efficacité.

11. L'évaluation externe devait être un exercice d'apprentissage tourné vers l'avenir et, en tant que tel, permettre de tirer des conclusions susceptibles d'être prises en considération par ONU-Habitat et le PNUD, le Conseil d'administration et le Comité des Représentants permanents auprès d'ONU-Habitat et les autres parties prenantes dans leur processus décisionnel. La dernière partie du rapport donne un résumé des conclusions et recommandations principales.

### C. Constatations et enseignements

12. **Appréciation générale :** l'évaluation entreprise par l'équipe d'évaluation est généralement positive et met en lumière les avantages du déploiement des responsables de programme d'Habitat pour ONU-Habitat, ses partenaires nationaux et le système des Nations Unies au niveau des pays. Elle relève comment le réseau de responsables de programme d'Habitat a permis de remédier dans une large mesure au défaut structurel inhérent à la présence insuffisante d'ONU-Habitat dans les pays constaté antérieurement. Elle relève en outre comment les problèmes critiques de développement concernant le mandat d'ONU-Habitat sont devenus plus visibles et ont été mieux pris en compte dans les programmes nationaux et multilatéraux et comment la capacité de l'Organisation à exercer une influence positive au niveau des pays s'est améliorée à la fois du point de vue normatif et opérationnel. Elle met aussi en lumière une série d'obstacles et de faiblesses relatifs auxquels il y aurait lieu de remédier dans le cadre de l'extension du réseau. Les sections suivantes résument les constatations de l'équipe d'évaluation pour chacun des principaux problèmes étudiés.

13. **Intégration des problèmes de logement et de pauvreté urbaine dans les instruments multilatéraux de programmation :** l'équipe chargée de l'évaluation a constaté que le déploiement des responsables de programme d'Habitat avait permis d'aborder des problèmes de développement urbain importants, auparavant souvent laissés de côté ou fragmentés, en les reprenant de façon plus cohérente et structurée dans des instruments multilatéraux de programmation. L'équipe d'évaluation a examiné la question de la participation des responsables de programme d'Habitat à la formulation de ces instruments, notamment les évaluations communes par pays, les cadres d'aide au développement des Nations Unies et les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. L'équipe d'évaluation a constaté que, dans la plupart des cas, la participation des responsables de programme d'Habitat a amélioré le profil des domaines thématiques d'ONU-Habitat. Les responsables de programme d'Habitat ont été pleinement intégrés dans la plupart des groupes spéciaux interinstitutions chargés de l'élaboration de ces instruments. Leur présence a été appréciée tant par les Coordinateurs résidents des Nations Unies que par les agences sectorielles nationales. Le fait que les responsables de programme d'Habitat soient placés au même endroit que le PNUD a contribué de façon positive à leur permettre de participer pleinement aux exercices de programmation en tant que parties intégrantes du système des Nations Unies. Dans plusieurs des pays considérés, ceci a indubitablement servi de base au développement des programmes futurs (et à l'allocation de ressources) dans les principaux domaines prioritaires d'ONU-Habitat ainsi qu'à la coopération inter-institutions.

14. **Promotion du mandat mondial et normatif d'ONU-Habitat :** afin de promouvoir le mandat normatif d'ONU-Habitat dans les pays, les responsables de programme d'Habitat doivent jouer le rôle d'intermédiaires efficaces pour le grand nombre de programmes mondiaux d'ONU-Habitat et ils doivent être capables de les intégrer et de les coordonner. Dans tous les pays examinés, plusieurs programmes mondiaux ont investi dans les activités des responsables de programme d'Habitat et ils les ont utilisés (souvent en contribuant à leurs frais) pour différentes tâches telles que la Campagne mondiale sur la gouvernance urbaine, la Campagne mondiale sur la sécurité d'occupation, l'Observatoire urbain mondial, le Programme de gestion urbaine, les

programme pour des Villes durables et les programmes pour la mise en œuvre d'Action 21 au niveau local, le Service pour l'amélioration des taudis, le Programme pour l'eau et l'assainissement et le Programme pour des villes plus sûres. L'équipe d'évaluation a constaté que la présence des responsables de programme d'Habitat avait été très utile pour faciliter l'introduction des programmes mondiaux dans les pays en augmentant leurs activités et en assurant leur supervision et leur coordination. Etant donné que ces programmes sont nombreux, beaucoup de responsables de programme d'Habitat ont eu des difficultés à traiter les requêtes et demandes multiples par manque de temps et d'informations sur les caractéristiques spécifiques de chacun. Malgré ces problèmes de démarrage, les activités relatives aux programmes mondiaux ont constitué la base de l'établissement de liens utiles entre les aspects normatif et opérationnel de même qu'entre la Division mondiale d'ONU-Habitat et ses Bureaux régionaux.

15. **Appui aux activités opérationnelles d'ONU-Habitat :** les progrès réalisés par les responsables de programme d'Habitat pour mettre au point un portefeuille de projets opérationnels ont été relativement lents mais ceci peut se comprendre vu :

- a) La nécessité de commencer par intégrer en premier lieu un appui normatif dans les instruments de programmation et parmi les donateurs;
- b) La nécessité d'acquérir certaines compétences pour la formulation de projets spécifiques;
- c) Le manque de formation des responsables de programme d'Habitat en matière d'élaboration de projets au début des activités du réseau.

16. Compte tenu de ces limitations, la contribution des responsables de programme d'Habitat à l'amélioration du portefeuille de projets d'ONU-Habitat a été reconnue dans les évaluations internes d'ONU-Habitat conduites dans 15 pays au moins. L'équipe d'évaluation externe a pris note de réalisations valables dans les huit pays visités. Le réseau de responsables de programme d'Habitat a été utile pour renforcer la base des projets opérationnels. Les Bureaux régionaux pour l'Amérique latine et les Caraïbes et pour l'Asie et le Pacifique ont tous deux demandé l'envoi de responsables de programme d'Habitat supplémentaires dans leurs régions; le Bureau régional pour l'Afrique et les Etats arabes qui assure la supervision des 26 responsables de programme d'Habitat a sérieusement manqué de personnel. Il est particulièrement important de déployer les responsables de programme d'Habitat pour des activités opérationnelles car il est absolument indispensable qu'ils soient à proximité des partenaires nationaux et des donateurs pour la formulation et la négociation de projets.

17. **Problèmes intersectoriels :** dans son analyse des activités menées par les responsables de programme d'Habitat, l'équipe chargée de l'évaluation a relevé qu'il n'est pas judicieux de faire une distinction nette entre les fonctions normatives et opérationnelles. C'est lorsque les projets opérationnels ont été élaborés de façon cohérente après un travail normatif préalable (c'est-à-dire intégration thématique dans les instruments de programmation) et un appui substantiel aux programmes mondiaux d'ONU-Habitat que les responsables de programme d'Habitat ont enregistré certains de leurs plus grands succès. Ils ont souvent joué un rôle très utile pour dégager des possibilités de projets opérationnels dont plusieurs sont réalisés avec le soutien du personnel du siège en étroite collaboration avec les Bureaux régionaux concernés. Les responsables de programme d'Habitat ont stimulé la coopération entre les programmes mondiaux et entre eux-mêmes et les Bureaux régionaux (et leurs projets opérationnels) en servant de point de référence unique au niveau national. Ceci a eu des effets bénéfiques pour les institutions nationales qui considèrent qu'il est plus facile d'établir des liens avec les nombreuses activités des programmes d'ONU-Habitat par l'intermédiaire d'un responsable de programme d'Habitat dans le pays. Dans les huit pays ayant fait l'objet d'une étude détaillée, il est maintenant possible à ONU-Habitat, sur la base du travail fondamental entrepris par les responsables de programme d'Habitat, de mieux définir sa stratégie pour chacun des pays dans le cadre de l'effort collectif des institutions nationales du secteur, des Bureaux régionaux et des programmes mondiaux, de déterminer clairement ses objectifs et de confier un programme d'activités cohérent aux responsables de programme d'Habitat et d'associer les fonctions normatives et opérationnelles.

18. **Financement du programme :** à l'heure actuelle, le réseau de responsables de programme d'Habitat représente pour ONU-Habitat un coût annuel de 1,65 million de dollars (ce qui correspond à leurs rémunérations et à un budget opérationnel modeste – insuffisant de l'avis de l'équipe d'évaluation). Le financement provient essentiellement des ressources de base

d'ONU-Habitat (Fondation pour l'habitat et les établissements humains), en raison du caractère essentiellement normatif des activités des responsables de programme d'Habitat, ainsi que des programmes mondiaux et des ressources générales tirées de la mise en œuvre de projets. Plusieurs exemples prometteurs de partage des frais en espèces (avec des gouvernements et les Bureaux du PNUD dans les pays) ont été constatés et il est à espérer qu'ils seront suivis en plus grand nombre. Les Bureaux du PNUD ont généralement apporté un appui en nature (locaux, services, personnel d'appui, équipement, transport), parfois gratuitement et parfois contre remboursement des services, ce qui a facilité les opérations des responsables de programme d'Habitat. Les programmes mondiaux ont contribué aux rémunérations et aux frais opérationnels des responsables de programme d'Habitat en reconnaissance des économies qu'ils ont réalisées sur les frais de mission du siège et le recrutement de consultants. Il en est de même pour les services fournis par les responsables de programme d'Habitat aux Bureaux régionaux pour définir et appuyer les activités de projets. Après déduction de ces économies, le coût net pour ONU-Habitat est considérablement réduit et, de l'avis de l'équipe d'évaluation, pleinement justifié par la capacité accrue de l'Organisation à remplir son mandat dans un grand nombre de pays.

#### D. Résumé des principales conclusions

19. L'équipe d'évaluation a donné une appréciation globale positive du réseau des responsables de programme d'Habitat car il a sensiblement amélioré la capacité d'ONU-Habitat à remplir son mandat au niveau des pays à l'appui des gouvernements et du système des Nations Unies grâce à l'établissement d'une présence nationale importante à un coût relativement limité par pays. Il existe maintenant un potentiel plus fort dans la plupart des pays examinés pour étendre les activités actuelles en programmes de plus grande envergure et plus valables.

20. Ce potentiel pourrait être optimisé si le déploiement des responsables de programme d'Habitat était suivi d'un effort de programmation stratégique logique de la part d'ONU-Habitat. Selon l'équipe d'évaluation, le mandat générique initial des responsables de programme d'Habitat ne leur permettait pas de tenir compte de la spécificité des situations nationales et, par conséquent, il leur était impossible de définir des objectifs stratégiques appropriés dans chaque pays concerné. Un effort de programmation plus soutenu au niveau des pays, fondé sur les travaux normatifs et opérationnels actuels et antérieurs, permettrait à ONU-Habitat de mieux prendre en compte les priorités nationales et aux responsables de programme d'Habitat d'agir dans les limites d'un cadre de planification clair.

21. Plusieurs difficultés et déficiences s'opposent à l'efficacité des responsables de programme d'Habitat, soit :

a) **Budget opérationnel insuffisant** : le montant annuel (5 000 dollars) fourni par ONU-Habitat est insuffisant. Si un certain nombre de responsables de programme d'Habitat ont réussi à augmenter ce montant grâce à un partage des coûts en nature ou en espèces avec des partenaires nationaux, nombre d'entre eux connaissent encore de sérieuses difficultés financières au niveau opérationnel;

b) **Formation insuffisante** : les responsables de programme d'Habitat ont reçu une formation à leur entrée en service mais elle n'a pas porté sur toute la gamme des compétences et des informations requises, en particulier dans des domaines d'importance primordiale tels que le développement et la gestion des projets;

c) **Partage inégal des responsabilités en matière d'appui aux responsables de programme d'Habitat** : les Bureaux régionaux ont logiquement été chargés de superviser les responsables de programme d'Habitat mais ceci a posé de sérieux problèmes de capacités au Bureau régional pour l'Afrique et les Etats arabes (dont relèvent 26 responsables de programme d'Habitat sur un total de 36).

22. En ce qui concerne les dispositions relatives au financement, l'équipe d'évaluation fait siennes les décisions du Conseil d'administration énoncées dans la résolution 20/15 et reprises dans le programme de travail et de budget d'ONU-Habitat approuvés pour 2006–2007, selon lesquelles, étant donné le caractère essentiellement normatif des activités des responsables de programme d'Habitat, celles-ci devraient être financées avant tout sur les ressources de la Fondation pour l'habitat et les établissements humains affectées à des fins générales. L'allocation actuelle suffit à couvrir les besoins d'un nombre critique important de responsables de programme d'Habitat. Des exemples prometteurs de partage des coûts avec des partenaires

offrent également des possibilités à explorer. Des programmes mondiaux et des projets opérationnels ont contribué de façon importante au financement de ce réseau, mais il est nécessaire de préciser de façon plus transparente et plus systématique le modus operandi de leurs contributions dans le cadre d'un exercice de programmation stratégique de l'Organisation dans son ensemble pour chaque pays. Le PNUD a généralement apporté une aide en mettant à disposition des locaux à usage de bureaux et en fournissant des services d'appui, soit sous forme de contributions en nature soit sur la base de services rémunérés.

23. En ce qui concerne le choix des pays et l'expansion future du réseau, l'équipe d'évaluation considère que, en ce qui concerne le déploiement des responsables de programme d'Habitat, les pays n'ont pas toujours été sélectionnés sur la base d'une analyse de la "valeur" de la portée qu'auraient un changement de politique et l'élaboration de programmes opérationnels. Il faudra que ces questions soient abordées lors de l'élaboration des programmes futurs. La nécessité de redresser le déséquilibre géographique actuel a également été relevée. L'introduction de documents de programme nationaux définissant clairement le champ d'application des activités et les résultats prévus pourrait également constituer la base d'une stratégie de sortie des pays dans lesquels les résultats escomptés ne se matérialisent pas.

24. L'équipe d'évaluation a conclu que, malgré les résultats valables obtenus, il est essentiel que les responsables de programme d'Habitat soient considérés comme un investissement à long terme pour ONU-Habitat compte tenu de la complexité et de la longueur du processus de mise en place de groupements nationaux, de promotion du travail normatif et de constitution d'un portefeuille d'activités opérationnelles.

## E. Recommandations principales

25. Les principales recommandations de l'équipe d'évaluation sont les suivantes :

a) **Le réseau de responsables de programme d'Habitat devrait être maintenu**. Afin de le rendre plus efficace, il est recommandé de préparer très tôt, pour tous les pays, des descriptifs de programme nationaux portant sur plusieurs années ; ils devraient être obligatoires dans les pays où des responsables de programme d'Habitat ont été placés pour deux ans ou plus. Ces descriptifs devraient reposer sur une stratégie commune inter-division comprenant à la fois des activités normatives et opérationnelles, coordonnées avec les partenaires nationaux, et préciser les objectifs stratégiques et les résultats attendus ainsi qu'un budget et un plan de financement correspondant aux sources de financement approuvées et potentielles (projets dont le financement a de grandes chances d'être approuvés);

b) **L'identification d'autres pays dans lesquels placer des responsables de programme d'Habitat** devrait se fonder sur une évaluation de la "valeur" comparative tenant compte du potentiel éventuel d'un changement de politique, de l'engagement des gouvernements et des possibilités d'élaboration de programmes opérationnels. Les nouvelles affectations devraient avoir pour but de réduire le déséquilibre actuel au niveau régional;

c) **Un appui plus systématique et plus complet à la formation** devrait être apporté aux responsables de programme d'Habitat, c'est-à-dire en introduisant des modules sur l'élaboration et la gestion des projets. La supervision des responsables de programme d'Habitat devrait continuer à être assurée par les bureaux régionaux mais ils devraient apporter un soutien plus important aux programmes mondiaux dans les pays où ils sont placés;

d) **Le réseau de responsables de programme d'Habitat devrait continuer à être financé principalement sur la base d'allocations à des fins générales de la Fondation pour l'habitat et les établissements humains**, étant donné l'importance considérable des activités normatives des responsables de programme d'Habitat. Afin de réduire les frais récurrents pour la Fondation, il conviendrait de continuer à s'efforcer d'améliorer les mécanismes de financement parallèles tels que partage des coûts avec les partenaires nationaux et le PNUD, contributions des programmes mondiaux (qui devraient être plus systématiques et transparentes) et soutien des lignes budgétaires des projets opérationnels.;

e) **Les descriptifs de programme nationaux recommandés devraient servir de base (après une évaluation d'impact soignée et un examen annuel continu) pour déterminer la stratégie de sortie** d'ONU-Habitat des pays dans lesquels les résultats attendus, par rapport aux objectifs stratégiques définis, ne seraient pas obtenus.

f) **Le mémorandum d'accord entre ONU-Habitat et le PNUD devrait être réexaminé et complété** comme un instrument politique afin de faciliter de nouveaux accords de coopération et de partage des coûts avec les bureaux du PNUD dans les pays.

---