



1. INTRODUCTION ET HISTORIQUE

Le Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains (ONU-Habitat) a créé en 2004, un Mécanisme pour l'amélioration des bidonvilles (MAB), avec l'objectif de développer des approches novatrices pour faciliter la mobilisation des financements pour les populations urbaines pauvres. C'était conformément à la Résolution 19/11 de 2003 de l'ONU-Habitat, qui demandait à l'ONU-Habitat d'initier des approches d'essai à travers des projets pilotes visant à accroître l'octroi des crédits abordables pour l'amélioration des bidonvilles et le développement d'autres établissements humains en faveur des populations urbaines les plus démunies. Après une phase de conception de deux ans, une phase pilote du MAB de trois ans a été lancée en 2006. Cette phase pilote était un projet expérimental visant à faciliter l'accès plus abordable aux marchés des capitaux nationaux dans les pays en voie de développement en vue d'améliorer les conditions de vie et de travail des populations urbaines pauvres.

Les principales fonctions du MAB incluent:

- Services consultatifs relatifs aux aspects de financement pour la réhabilitation des bidonvilles et la construction des logements;
- Servir d'un instrument de référence pour faciliter la liaison entre les institutions locales, régionales et internationales afin d'attirer l'expertise technique, établir les réseaux internationaux et renforcer les capacités des institutions locales partenaires;
- Aider les partenaires locaux en ce qui concerne les produits financiers et la structuration de leurs projets afin d'attirer les investissements;
- Développer des produits financiers plus pratiques aux fins de l'amélioration des bidonvilles et

UN-HABITAT ÉVALUATION BRÈVE

Evaluation à la fin du Programme: Programme pilote du mécanisme pour l'amélioration des bidonvilles

Rapport d'évaluation 4/2011

de la réflexion sur les conditions des marchés locaux des capitaux (y compris mais non limité aux garanties de crédit).

Le programme pilote du MAB a été financé par le Département pour le Développement International (DFID) du Royaume-Uni (à travers l'Alliance des Villes), l'Agence Suédoise de Coopération Internationale au Développement (ASCDI), qui a fourni 0,9 millions de dollars américains chacun, pour la phase de conception. Pour le projet pilote, l'ONU-Habitat a mobilisé 18.75 millions de dollars américains provenant des bailleurs de fonds dont 51 pour cent fournis par le DFID, 23 pour cent par l'ASCDI, et 26 pour cent par le Gouvernement de la Norvège. L'évaluation a été demandée par les bailleurs de fonds du Programme pilote du MAB pour évaluer les réalisations, les expériences et les leçons apprises. L'évaluation était également en conformité avec la Résolution 20/11 qui indiquait qu'une évaluation indépendante de la phase pilote du MAB aiderait à informer les modalités de la mise en œuvre du programme. L'objectif global de l'évaluation était d'évaluer le niveau de l'atteinte des objectifs et de la réalisation des résultats attendus du MAB et ses projets associés dans les pays pilotes (le Ghana, l'Indonésie, le Sri Lanka et la Tanzanie). L'évaluation était fondée sur des critères d'évaluation de la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité et l'impact sur des bénéficiaires visés. L'évaluation a été réalisée entre mars et juillet 2011 par deux consultants indépendants : Per Ljung et Carlos Gavino.

2. PROCESSUS ET MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

De différentes méthodes de collecte de données ont été utilisées, et comprenaient la recherche documentaire sur la documentation produite lors de la conception du projet et la phase pilote, des

interviews avec 80 intervenants du MAB, des visites sur terrain dans tous les quatre pays pilotes du MAB, et des discussions avec les intervenants des six mécanismes locaux de financement.

Cependant, aucune enquêtes socio-scientifiques n'ont été menées et donc il a été difficile d'évaluer l'impact du programme pilote. Les simples enquêtes ont été administrées par une équipe d'évaluation pour évaluer la capacité des sous-projets locaux des mécanismes locaux de financement, de rembourser les prêts, ce qui a également permis à l'équipe d'évaluation d'évaluer la mesure dans laquelle le programme du MAB avait profité aux pauvres populations en milieu urbain. Étant donné que la période d'existence des mécanismes locaux de financement a été relativement courte, il n'a pas été facile de l'évaluer afin de connaître leur performance à moyen et à long termes.

3. RÉSULTATS PRINCIPAUX

Les modalités d'exécution

La partie principale de la mise en œuvre du programme MAB a été confiée au Groupe des Marchés Emergents, au lieu de la mise en œuvre interne. Le gestionnaire de projet MAB a été appuyé par une petite Unité de Gestion du Programme. Les opérations du MAB ont été guidées par un Conseil consultatif qui se réunissait deux fois par an. Le rôle principal du conseil consultatif était de promulguer des conseils à l'ONU-Habitat sur les aspects de suivi, de progrès du programme, de l'examen des documents de travail, etc.

Les mécanismes de financement

Pendant la phase pilote, six mécanismes locaux de financement ont été créés et approuvés par le conseil consultatif du MAB. Deux d'entre eux avaient des mandats d'envergure nationale: (i) Services financiers Lanka pour les établissements non appropriés au Sri Lanka, et (ii)

services financiers tanzaniens pour les établissements défavorisés en Tanzanie. Les quatre autres mécanismes, au Ghana et en Indonésie, deux dans chaque pays, ont servi une seule ville/ zones métropolitaines.

Pertinence

Le programme pilote du MAB était une initiative pertinente, conçu pour faciliter la mobilisation des capitaux commerciaux pour l'amélioration des bidonvilles et des logements pour les populations pauvres en milieu urbain, un domaine clé qui a été largement ignoré par les programmes traditionnels des bailleurs de fonds.

Le programme a essayé de différentes approches telles que le niveau très bas de financement urbain et d'autres mécanismes de financement. Les mécanismes locaux de financement ont démontré qu'ils peuvent soutenir des projets de construction des infrastructures à petite échelle dans les quartiers et l'amélioration des logements.

Efficience

Six mécanismes locaux de financement ont été créés au Ghana, en Indonésie, au Sri Lanka et en Tanzanie, ce qui a servi d'instrument essentiel pour la mobilisation des financements locaux auprès des banques commerciales pour des projets d'amélioration des bidonvilles, notamment grâce à l'accès au crédit sous forme de garanties de crédit pour la mise en œuvre par les partenaires locaux tels que les ONG, les institutions de micro finance et les coopératives.

Le programme pilote du MAB a démontré qu'il est possible de mobiliser des financements des banques commerciales pour l'amélioration de logements et des infrastructures à petite échelle, un marché que le secteur des banques commerciales a traditionnellement résisté en raison de ses risques. A partir du mai 2011, les mécanismes locaux de financement ont contribué à mobiliser environ 440.000 de dollars américains provenant de sept banques commerciales différentes dans quatre pays.

Grace à ses objectifs plus étendus, le MAB n'a que modestement réussi à atteindre les résultats attendus de la phase pilote. Les défis étaient l'amélioration, l'intégration des composantes des infrastructures dans les projets et la mobilisation des financements pour le développement des infrastructures provenant des marchés locaux financiers. Les mécanismes ne disposent pas des

expertises ou les ressources financières requises pour mobiliser des capitaux. Au contraire, des institutions telles que les banques de développement municipales, les mécanismes de garantie des municipalités et des institutions financières internationales devraient être appuyés pour galvaniser les financements des projets des grandes infrastructures.

Efficacité

Le programme pilote du MAB a été une entreprise très expérimental et s'es caractérisé par une approche d' « apprendre par la pratique ou l'apprentissage sur le tas ». Il a commencé avec un accent sur un projet, mais s'est progressivement réorienté vers la mise en place et la création des nouvelles institutions financières.

Au niveau organisationnel, l'ONU-Habitat n'avait pas les politiques et les procédures pour appuyer un programme de cette nature et manquait le personnel adéquat et les compétences requises, en particulier le personnel ayant une formation en finance pratique.

Les opérations du Programme du MAB ont été guidés par un conseil consultatif présidé par le Directeur Exécutif de l'ONU-Habitat qui était composé e des représentants des bailleurs de fonds, l'Alliance des Villes, les pays en voie de développement bénéficiaires, les Villes et les Gouvernements Locaux Unis, la communauté des ONG internationales et la Société Financière Internationale. Le conseil était trop grand et représentait un trop grand nombre d'intérêts différents, ce qui l'a empêché de devenir un organe efficace de prise de décision et de surveillance.

Le programme pilote du MAB a reconfirmé que l'amélioration in situ est préférable à la réinstallation et aux nouvelles constructions, surtout si celles-ci impliquent la construction d'appartements. La participation des mécanismes locaux de financement a permis aux institutions associées de microcrédit d'accéder au financement des crédits à long terme, ce qui leur a permis de s'engager dans le financement des logements à faible coût. L'accès accru aux crédits par les mécanismes locaux de financement ont, dans tous les cas, sauf un, pris la forme partielle de garanties des crédits. Les garanties ont couvert 50-100 pour cent des prêts octroyés.

Développement durable

L'objectif principal de la durabilité du programme pilote était le renforcement des capacités financières des mécanismes locaux de financement. Lors de la phase pilote, les mécanismes de financement ont été capables d'élaborer des stratégies rationnelles d'atténuation des risques pour les prêts de rénovation des logements. Néanmoins, les mécanismes nécessiteront une assistance technique continue sur une période de plusieurs années afin d'améliorer leurs politiques et les procédures et d'assurer que leur personnel est suffisamment formé.

Impact

Le programme pilote a eu un impact direct sur 340-350 ménages urbains principalement pauvres, soit environ 1.600 personnes au total ; son impact indirect est beaucoup plus important, mais aucune quantification précise n'était disponible au moment de l'évaluation. Pour les bénéficiaires directs, principalement les habitants des bidonvilles, c'était la première fois qu'ils ont été capables d'accéder au crédit commercial pour la rénovation et le développement des logements.

Il ya des indications que le programme pilote du MAB a commencé à avoir un impact sur la politique des gouvernements. En Indonésie, la loi nationale récente sur les logements, la décentralisation des logements vers les gouvernements locaux adopte pleinement le modèle MAB et a pris des dispositions pour la mise en place d'un mécanisme de financement national (ou local).

4. LEÇONS IMPORTANTES APPRIS

Compte tenu de la diversité des bidonvilles et des paramètres locaux et nationaux, une approche « unique ou taillée sur mesure » pour l'amélioration des bidonvilles ne fonctionne pas. Au contraire, l'adaptation aux conditions locales est nécessaire, combinée avec évaluations rigoureuses de caractère abordable dans chaque cas - et ces programmes pilotes expérimentaux doivent opérer en étroite collaboration avec le gouvernement local et central et faire partie de la politique nationale des logements pour assurer sa réussite éventuelle. La réussite durable est due à l'application des évaluations traditionnelles de du caractère d'abordable et les outils de structuration financière.

La construction de nouvelles institutions prend du temps et les attentes des intervenants doivent être gérées en conséquence. Un engagement opportun des gouvernements nationaux et municipaux et l'inclusion du programme MAB dans le cadre global de la politique nationale de logement est important pour sa réussite.

La garantie de la durabilité et des opérations financières similaires nécessitent le partage adéquat des risques pour éviter les problèmes relatifs aux risques moraux.

Les subventions croisées provenant de la vente ou de la location des magasins et des logements «haut standing» produisent rarement des revenus assez suffisants pour fournir des logements abordables pour les populations urbaines pauvres.

De nouvelles principales initiatives doivent être précédées d'une analyse approfondie des politiques et des procédures de l'ONU-Habitat, ce qui peut entraver la mise en œuvre du programme. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les règles établies, les règlements et les procédures dans les domaines financiers, des contrats et des achats. Ces dispositions pourraient être nécessaires en vue d'assurer la flexibilité si elles doivent apporter un appui aux projets pilotes novateurs tel que le MAB, en particulier en ce qui concerne les opérations financières.

5. RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

- Le mécanisme de financement local constitue une innovation importante ayant la potentialité d'avoir un impact positif sur la vie des populations urbaines pauvres dans le monde en développement. Le programme du MAB doit être étendu et de nouveaux mécanismes mis en place. Toutefois, l'ONU-Habitat n'a pas des infrastructures organisationnelles, des ressources humaines et financières pour mettre en œuvre un programme du MAB à grande échelle.
- En fondant le MAB sur une nouvelle «prémisse», l'ONU-Habitat devrait travailler de concert avec la Société Financière Internationale, la Banque Mondiale, l'Alliance des Villes ainsi que d'autres institutions financières régionales, des ONG, des fondations et des bailleurs de fonds. Le MAB nécessite le soutien d'une organisation ayant une expérience reconnue dans les transactions financières fondées sur le marché, qui pourrait s'appuyer sur l'expertise de l'ONU-Habitat.
- Tout programme qui succédera au MAB doit être précédé d'une analyse rigoureuse des expériences du MAB et d'autres programmes similaires impliqués dans l'amélioration des bidonvilles ainsi que les leçons qu'on peut tirer de l'évolution de l'industrie de la micro-finance au cours des 20 dernières années.
- L'ONU-Habitat et les bailleurs de fonds doivent continuer à fournir un appui technique et un soutien financier aux six mécanismes locaux de financement jusqu'à ce qu'ils soient intégrés avec succès dans un nouveau programme.
- Les mécanismes locaux de financement, qui ont connu des performances impressionnantes, devraient continuer à renforcer leur expertise financière et devraient continuer à chercher des financements supplémentaires auprès des municipalités, des gouvernements, du secteur privé et d'autres investisseurs sociaux, mais devraient éviter de devenir des mécanismes gouvernementaux. Ils devraient adopter des pratiques institutionnelles solides en séparant leurs activités des produits financiers et l'approbation des améliorations de crédit, afin d'assurer une bonne analyse des risques relatifs aux crédits.