



UN-HABITAT ÉVALUATION BRÈVE

Evaluation du Programme des Operations Expérimentales de Départ Remboursables (OEDR)

Rapport d'évaluation 6/2011

1. INTRODUCTION ET HISTORIQUE

Le programme des Operations Expérimentales de Départ Remboursables (OEDR) a été conçu et mis en œuvre en réaction de la Résolution 21/10 d'avril 2007 du Conseil de Gouvernance du Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains (ONU-Habitat) en vue d'augmenter le financement durable pour les logements abordables et sociaux et des infrastructures pour les populations pauvres urbaines. Il devrait être géré sous forme de projet pilote dans la phase d'essai pendant quatre ans de 2007 à 2011. Le programme complète le programme de la Facilité de l'Amélioration des Bidonvilles (FAB) de l'ONU-Habitat et d'autres mécanismes innovateurs de financement tels que le Fonds Financier Eau et Assainissement. Ce qui distingue l'OEDR est qu'il s'agit d'un programme des prêts alors que les arrangements innovateurs de financement sont des subventions.

Les prêts fournis aux bénéficiaires sont remboursés par les bénéficiaires sous forme de remboursements réguliers échelonnés des prêts. L'autorité chargée d'opérer un tel programme est inspirée par les règlements et règles de la Fondation de l'Habitat et des Etablissements Humains, le Dépositaire des contributions générales volontaires et affectées du ONU-Habitat. Les Règlements et les Règles permettent à la Fondation de mobiliser les capitaux pour le développement des infrastructures à revenu bas et l'extension du prêt rotatif.

Un Fonds Financier a été établi pour mettre en œuvre les activités expérimentales des prêts et a bénéficié des contributions des bailleurs de fonds d'un montant de 2,75 millions de dollars américains pour soutenir des institutions financières communautaires au Népal, au Nicaragua, au Territoire Occupé Palestinien, en Tanzanie, en Ouganda. Le montant des investissements augmenté par les prêts limités des capitaux des prêts rotatifs a été

revenu pour atteindre plus de 500 millions de dollars américains. Au moment de l'évaluation, il y avait des remboursements de prêts sur quatre des cinq prêts et le taux de remboursement était de 100 pour cent.

Les OEPRR ont été mis en œuvre par une équipe des spécialistes internationaux expérimentés en matière de financement de développement et guidée par un manuel détaillé des opérations approuvées par le Comité de Pilotage et de Suivi. Pendant la phase de fin de la période d'essai, les OEPRR avaient attiré l'attention des principaux bailleurs de fonds internationaux de développement et des discussions étaient en cours pour un sixième prêt conjointement avec la Société Internationale de Financement du Groupe de la Banque Mondiale et la Kreditanstalt für Wiederaufbau de l'Allemagne.

2. PROCESSUS ET MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

La Résolution 21/10 du Conseil de Gouvernance qui a établi le programme des OEPRR, a également demandé une évaluation du programme et un rapport à soumettre à la 23ème Session du Conseil de Gouvernance en 2011. L'évaluation a été réalisée par un consultant externe, M. Johan Hyltenstam, d'Octobre 2010 en Février 2011.

Une variété de méthodes, y compris une analyse approfondie de la documentation pertinente, des interviews avec des principaux intervenants et le personnel, un questionnaire et des visites sur le terrain au Siège de l'ONU-Habitat et aux projets de l'OEDR dans des pays sélectionnés ont été utilisés. Une analyse des risques a également été menée sur les mécanismes financiers de l'OEDR au cours de la phase pilote. L'évaluation a été guidée par les cinq critères d'évaluation de la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité et l'impact.

Les limites et les contraintes affectant l'évaluation comprenaient l'incapacité à satisfaire toutes les parties prenantes, les délais graves, et le manque de réponse au questionnaire de la part des entités des Nations Unies ayant des programmes similaires. Cette analyse comparative telle que définie dans les termes de référence de l'évaluation, est quasi impossible. En outre, les prêts dans le cadre des OEPRR n'ont été finalisés qu'au premier trimestre de 2010, ce qui a rendu difficile l'évaluation de leur impact complet développemental, d'autant qu'il n'y avait pas de norme internationale acceptée pour le type des prêts pour logements et infrastructures à faible revenu, dans lequel les OEPRR s'étaient engagés.

3. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Dans l'ensemble, l'évaluation a révélé que le concept du programme de l'OEDR était pertinent et avait atteint une population mal desservie. La plupart des intervenants également considéraient que le programme avait réussi malgré des contraintes en matière des ressources humaines et financières. Les principales conclusions sont les suivantes:

- Des préoccupations ont été soulevées quant à la gouvernance du Fonds de financement des OEPRR. Le rôle et l'indépendance du Comité de Pilotage et de Suivi n'ont pas été clairs.
- Le démarrage de la phase pilote de l'OEDR n'a pas été précédé d'une étude de faisabilité détaillée, ce qui signifie que la mise en œuvre du programme est devenu un processus d'«Apprendre par la Pratique».
- Les retards dans le recrutement de cadres supérieurs possédant une expertise financière nécessaire pour superviser le programme de prêts ont entraîné une insuffisance des capacités. Il y a eu également des retards dans la finalisation du manuel

d'opération pour les OEPRR en raison de nombreuses demandes de révision par les membres du Comité de Pilotage et de Suivi.

- Les raisons de l'incapacité des OEPRR pour atteindre une efficacité optimale étaient pour la plupart internes dus aux problèmes relatifs au personnel et à d'autres ressources, ainsi que la contrainte administrative d'intégrer le programme des prêts dans les procédures financières existantes des Nations Unies.
- Pendant la phase pilote, ONU-Habitat a été en mesure d'acquérir une expérience importante dans l'établissement des relations de travail avec des partenaires multiples, y compris les autorités locales, les organisations communautaires et les institutions financières. Ces OEPRR ont permis de jouer un rôle catalyseur pour toucher les marchés sous-desservis à faible revenu dans les cinq pays pilotes. Les prêts ont été accordés à des institutions au Népal, au Nicaragua, au Territoire Palestinien occupé, en Ouganda et en Tanzanie.
- Malgré des retards initiaux, des progrès importants ont été réalisés à la fin de la phase pilote dans l'intégration des efforts de développement avec les pratiques bancaires financièrement saines pour stimuler des réalisations de base solides en matière des investissements et les structures innovatrices de financement. Le portefeuille de prêts des OEPRR effectuait selon le calendrier et la performance des projets en conformité avec les meilleures pratiques.
- L'objectif de collecte des fonds de 15 millions de dollars américains pour le Fonds d'affectation spéciale n'a pas été atteint. Le programme a reçu 3,63 millions de dollars américains avec le gouvernement de l'Espagne étant le principal contributeur (79 pour cent).
- L'évaluation a révélé que les indicateurs, formulés avant que le programme soit engagé dans les opérations sur terrain, peut-être mal adaptée pour mesurer les progrès d'un programme de prêts financiers innovants.
- En termes de capacité financière innovatrice, le programme a évolué, en expérimentant des mécanismes différents au cours de la phase pilote. Il a expérimenté en offrant de faibles taux d'intérêt sur des prêts en vue d'attirer des partenaires du secteur privé à investir dans les logements

à faible revenu et l'amélioration des logements communautaires. Il a également expérimenté de nouveaux produits financiers (prêts communautaires et municipaux) pour rendre disponibles les infrastructures de base à faible revenu au Nicaragua, en Ouganda et en Tanzanie. Au Népal, l'assistance technique et de crédit a été fourni à 15 coopératives de crédit par l'Habitat pour l'humanité dans le cadre d'appliquer une méthodologie d'«épargne et d'habitat». Un prêt a été accordé à la Fondation Palestinienne de logement abordable (SAKAN) pour acheter des actions dans la société de gestion AMAL pour relancer un marché hypothécaire pour les logements à faible revenu avec des garanties fournies par l'Overseas Private Investment Corporation.

- Les OEPRR avaient le potentiel d'agir comme un catalyseur pour stimuler la demande entre les institutions financières en partenariat avec ONU-Habitat pour le financement des logements à faible revenu. Cependant, étant donné qu'il s'agissait d'un programme pilote, les OEPRR n'ont pas renforcé des capacités administratives nécessaires pour soutenir un tel programme des prêts.

4. PRINCIPALES LEÇONS APPRIS

- Pour que les programmes réussis puissent financer des logements et le développement urbain, le niveau suffisant d'expertise bancaire est exigé dès la phase de conception.
- L'expérimentation de diverses formes de structures de financement, les modalités souples de financement et des options de financement diversifiées peuvent améliorer la portée et l'efficacité des programmes des prêts pour les groupes à faible revenu.
- Des programmes de prêts expérimentaux peuvent bénéficier des leçons tirées de la recherche générale sur les programmes innovateurs des logements et des infrastructures abordables à faible revenu et servir d'un moteur pour une large diffusion, reproduction et l'amélioration des logements et des quartiers pour les populations urbaines pauvres.
- Que les programmes de prêts soient au profit des besoins des pauvres en

milieu urbain afin de définir clairement la population bénéficiaire cible, afin d'être en mesure d'évaluer les résultats des opérations des prêts.

- Une étude de faisabilité pré-pilote sur la façon de s'adapter à un programme de prêt dans une institution traditionnelle des Nations Unies de Subventions aurait dû être effectuée. Elle aurait allégé la contrainte administrative et aidé à identifier les éventuels obstacles pour la mise en œuvre efficace.

5. RECOMMANDATIONS IMPORTANTES

- L'ONU-Habitat devrait continuer à soutenir le programme des OEPRR en raison de sa pertinence. Afin d'améliorer le programme des OEPRR et dépasser une phase pilote réussie en général, l'ONU-Habitat devrait consolider soit le renforcement des OEPRR et élargir le programme des prêts entre 20 et 50 projets s'élevant à quelque 20 millions de dollars américains, ou envisager une seconde phase plus limitée d'un concept expérimental des prêts, pilote par pilote.
- Il faudra mener une étude de révision afin de déterminer si le programme futur opérationnel des OEPRR de l'ONU-Habitat pourrait le mieux être mis en œuvre en tant qu'initiative interne ou externe. L'ONU-Habitat devrait également faciliter la mise en place d'un conseil d'administration de l'institution financière internationale qui sera présidé par le Directeur Exécutif de l'ONU-Habitat.
- Pour un programme futur des OEPRR, l'ONU-Habitat devrait examiner les mécanismes innovateurs de financement et identifier les bailleurs de fonds intéressés pour assurer la durabilité des ressources, définir les groupes cibles pour ses opérations des prêts et analyser la façon d'évaluer le niveau de l'impact de l'effet des prêts individuels au titre du programme des OEPRR.
- L'ONU-Habitat devrait explorer de nouvelles possibilités de partenariat stratégique avec le Fonds des Nations Unies pour le développement des capitaux (FNDC) et engager le FNUDC et le Fonds International de Développement Agricole (FIDA) dans les discussions sur les partenariats techniques et le partage des plateformes des prêts.

- En collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies, l'ONU-Habitat devrait définir ce qui constitue un «mécanisme innovateur financier» en termes opérationnels et identifier les créneaux de l'ONU-Habitat dans les programmes de prêts financiers.
- S'il est impossible pour l'ONU-Habitat de renforcer son engagement, il devrait au moins étudier les possibilités d'assurer la liaison avec les partenaires ayant des mandats et visions similaires pour partager les coûts de fonctionnement du programme et solliciter l'appui des bailleurs de fonds au sein du système des Nations Unies ou au sein d'une structure de partenariat avec la facilité multi-donateurs.
- L'ONU-Habitat devrait consulter l'Office des Nations Unies à Nairobi sur les systèmes de soutien administratif et de s'entendre sur un calendrier approprié pour la mise en place d'un système requis.
- L'ONU-Habitat devrait garder le programme sur la bonne voie en comparant les méthodes du programme des OEPRR sur les meilleures pratiques avec FinMark.