



## Conseil économique et social

Distr. générale  
8 janvier 2015  
Français  
Original : anglais

### Comité du programme et de la coordination

Cinquante-cinquième session

Session de fond, 1<sup>er</sup>-26 juin 2015

Point 3 b) de l'ordre du jour provisoire\*\*

Questions relatives au programme : évaluation

## Évaluation du Programme des Nations Unies pour les établissements humains

### Rapport du Bureau des services de contrôle interne

#### Résumé

La présente évaluation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) vise à déterminer la pertinence, l'efficacité et l'efficience du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et la mesure dans laquelle ONU-Habitat dispose des éléments nécessaires pour planifier les résultats, en gérer la réalisation et les démontrer, alors qu'il entreprend son plan stratégique pour la période 2014-2019.

Pendant la période considérée, ONU-Habitat a assumé le rôle d'organisme des Nations Unies chef de file dans un domaine auquel est accordée une priorité mondiale croissante : l'urbanisation durable. Toutefois, cette priorité institutionnelle ne s'est pas encore concrétisée dans l'ensemble du Programme. Dans certains pays, ses activités ne sont pas axées sur l'urbanisation durable, en dépit des besoins bien établis d'urbanisation. Il faudra donc que cette priorité soit mise en œuvre dans tout le Programme pour qu'il atteigne les résultats escomptés en matière d'urbanisation durable pendant la période 2014-2019.

Des éléments d'appréciation indiquent qu'ONU-Habitat a produit efficacement les réalisations escomptées, bien que l'on dispose plus aisément de preuves tangibles de succès pour les initiatives mondiales que pour les initiatives à l'échelle nationale. Dans une perspective d'avenir, ONU-Habitat ne dispose pas encore d'un système qui lui permette de démontrer de manière crédible si les résultats visés auront été atteints

\* Nouveau tirage pour raisons techniques (20 février 2015).

\*\* E/AC.51/2015/1.



en 2014-2019, même en ce qui concerne ses secteurs d'activité les plus importants, qui ont le degré le plus élevé de priorité et présentent le plus de risques.

En dépit de difficultés externes amplement démontrées, ONU-Habitat a effectué des améliorations mesurables dans sa méthode de définition des résultats escomptés et de gestion aux fins de leur réalisation pendant la période considérée. Ces améliorations concernent notamment une meilleure harmonisation structurelle avec les objectifs fixés, des mécanismes d'amélioration de la qualité de ses propositions de projet, l'application graduelle d'un instrument intégré de gestion des projets en ligne, des politiques essentielles aux fins de la réalisation des objectifs visés en 2014-2017 et une meilleure intégration transversale de la problématique hommes-femmes. Il n'en reste pas moins que l'absence de plusieurs éléments clés pourrait compromettre le succès futur d'ONU-Habitat. Au nombre de ces éléments, on trouve l'absence d'un mécanisme de gestion des risques et d'un dispositif de responsabilisation, des carences dans la gestion de l'information et des connaissances et l'absence de stratégies finales précises dans un certain nombre de secteurs clés, tels que la mobilisation des ressources et les partenariats.

Le BSCI fait sept recommandations, qu'il juge toutes importantes sur la base de son système d'évaluation de la criticité. Aux termes de ces recommandations, ONU-Habitat devrait :

- Élaborer une politique et un plan d'action relatifs à la gestion des risques;
- Établir la version finale d'un dispositif de responsabilisation;
- Veiller à ce que des plans stratégiques régionaux soient établis dans les quatre bureaux régionaux et reprendre l'élaboration des descriptifs de programme dans les pays prioritaires;
- Réviser les responsabilités confiées au Groupe consultatif sur les projets en matière d'assurance de la qualité;
- Recenser aux fins d'évaluation les initiatives du Programme qui présentent le plus de risques et réserver des fonds suffisants à cet effet;
- Mettre en place un système d'organisation, de stockage et de partage de l'information et des connaissances;
- Achever d'élaborer le plan d'action relatif à la stratégie de mobilisation des ressources, ainsi que la stratégie de partenariats.

Dans son évaluation, le BSCI décrit des exemples positifs tirés de la pratique actuelle d'ONU-Habitat et suggère que le Programme est tout à fait à même de donner suite aux recommandations précitées.

## I. Introduction

1. Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a décidé d'évaluer le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) sur la base d'une évaluation des risques entreprise pour recenser les priorités en matière d'évaluation des programmes du Secrétariat. Le Comité du programme et de la coordination a retenu cette évaluation pour examen à sa cinquante-cinquième session, en 2015 (voir A/68/16, par. 158). L'Assemblée générale a fait sienne cette recommandation, au paragraphe 5 de la résolution 68/20.

2. Le cadre de référence général de l'évaluation du BSCI est énoncé dans le « Règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation », aux termes duquel l'évaluation a pour objet : a) de déterminer aussi systématiquement et objectivement que possible l'intérêt, l'efficacité, la productivité et l'effet des activités de l'Organisation eu égard à leurs objectifs; et b) de permettre au Secrétariat et aux États Membres de réfléchir de façon systématique aux moyens d'accroître la productivité des grands programmes de l'Organisation (voir ST/SGB/2000/8, art. 7.1). Le présent rapport a été établi conformément aux normes et principes du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation. L'administration a été invitée à présenter ses observations sur le projet de rapport, lesquelles ont été prises en compte dans l'établissement du rapport final. Les observations de l'administration d'ONU-Habitat figurent à l'annexe II et son plan d'action aux fins de la mise en œuvre des recommandations du BSCI, qui ont toutes été acceptées, est présenté à l'annexe III.

## II. Historique

### A. Mandat, organisation et ressources

3. L'Assemblée générale a créé le Centre des Nations Unies pour les établissements humains en 1977 [voir résolution 32/162 (III)]. Par sa résolution 56/206, adoptée en 2001, elle a décidé que la Commission des établissements humains et son secrétariat, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), y compris la Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains, deviendraient le Programme des Nations Unies pour les établissements humains, qui serait dénommé ONU-Habitat. ONU-Habitat est l'organisme des Nations Unies chef de file en matière d'établissements humains.

4. En application de son mandat, ONU-Habitat vise à avoir des incidences à deux niveaux. Au niveau opérationnel, il entreprend des projets de coopération technique, tels que la construction d'installations d'alimentation en eau et d'assainissement, de logements et d'autres travaux. Sur le plan normatif, il cherche à influencer sur les pouvoirs publics et les intervenants non gouvernementaux pour qu'ils formulent, adoptent et appliquent des politiques et des normes visant la création d'établissements humains et une urbanisation durables, ainsi qu'à en assurer le respect. Le diagramme d'analyse logique du programme ONU-Habitat, mis au point pour l'évaluation du BSCI (voir l'annexe I) présente la synthèse de la raison d'être d'Habitat. Ce diagramme, fondé sur les cadres stratégiques d'ONU-Habitat, est une

feuille de route qui indique comment ONU-Habitat compte s'acquitter de son mandat et atteindre les objectifs fixés.

5. Suite à une évaluation réalisée en 2005 par le BSCI, ONU-Habitat a entrepris en 2008 son premier plan portant sur plusieurs exercices biennaux, le plan stratégique et institutionnel à moyen terme pour la période 2008-2013. Depuis 2011, ONU-Habitat mène un processus de réforme, à la suite duquel il a adopté un nouveau plan, le plan stratégique pour la période 2014-2019 et le cadre stratégique correspondant pour l'exercice biennal 2014-2015 [voir A/67/6 (Prog. 12)]. Dans le plan stratégique, ONU-Habitat a restructuré ses activités techniques en sept sous-programmes. Ces programmes, énumérés par ordre, sont les suivants<sup>1</sup> :

- Législation, sols et gouvernance en milieu urbain;
- Planification et aménagement du milieu urbain;
- Économie urbaine;
- Services urbains de base;
- Amélioration du logement et assainissement des établissements insalubres;
- Réduction des risques et relèvement;
- Recherche et développement des capacités.

6. ONU-Habitat comporte sept services qui correspondent chacun à l'un des sous-programmes, ainsi que le Bureau du Directeur exécutif, une Division des programmes, une Division des opérations, la Division des relations extérieures, trois bureaux de liaison et quatre bureaux régionaux<sup>2</sup>. En 2012-2013, ONU-Habitat employait 387 personnes<sup>3</sup>. ONU-Habitat s'assurait également les services de plus de 365 consultants et disposait de plus de 1 000 postes financés au titre des projets aux niveaux régional et national. ONU-Habitat étant un organisme non-résident, ce personnel constitue la grande majorité de sa présence sur le terrain.

7. On trouvera dans la figure 1 une synthèse de l'évolution du budget d'ONU-Habitat au cours des exercices biennaux les plus récents. Traditionnellement, près de 95 % des ressources d'Habitat sont d'origine extrabudgétaire et prennent pour une large part (c'est-à-dire 75 %) la forme de contributions préaffectées. Après que le budget de l'exercice biennal 2012-2013 a diminué de 13 % par rapport à celui de l'exercice précédent (passant de 449 millions de dollars à 391 millions de dollars), le montant total des ressources du Programme est demeuré stable durant l'exercice biennal 2014-2015, s'établissant à 392 millions de dollars. Toutefois, la part des contributions extrabudgétaires préaffectées dans ce total a augmenté, tandis que celle des ressources provenant du budget ordinaire a légèrement diminué.

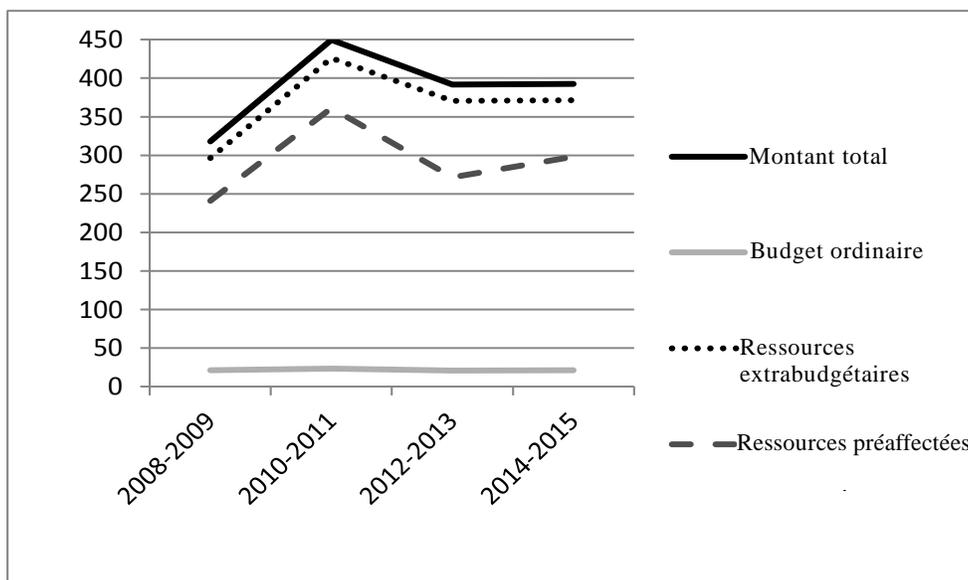
<sup>1</sup> Les domaines d'intervention prioritaires du plan stratégique et institutionnel à moyen terme étaient les suivants : sensibilisation, suivi et partenariats; planification, gestion et gouvernance urbaines participatives; gestion des terres et des logements en faveur des pauvres; mise en place d'infrastructures et de services de base écologiquement rationnels; renforcement des mécanismes de financement des établissements humains et excellence en matière de gestion.

<sup>2</sup> Mémoire du Directeur exécutif d'ONU-Habitat, intitulé « Final organizational structure » (Structure administrative définitive), 7 août 2013.

<sup>3</sup> Tableau d'effectifs d'ONU-Habitat pour 2012-2013, présenté au Comité des commissaires aux comptes.

Figure I  
**Budget total d'ONU-Habitat (2008-2015), ressources provenant  
du budget ordinaire et ressources extrabudgétaires**

(En millions de dollars É.-U.)



Source : HSP/GC/24/5 et A/68/6 (sect. 15) et Corr.1.

8. Des renseignements généraux complémentaires concernant ONU-Habitat et son contexte opérationnel ont fait l'objet d'un rapport rédigé dès le début de l'évaluation.

## B. Cadre de l'évaluation : portée, but et méthode

### Portée et but

9. L'évaluation a cherché à déterminer, aussi systématiquement et objectivement que possible, la pertinence, l'efficacité et l'efficience d'ONU-Habitat ainsi que l'approche suivie en matière de définition, de gestion et de démonstration des résultats pendant la période 2008-2013. Outre de promouvoir les débats entre États Membres, le BSCI a tenté de susciter, au sein d'ONU-Habitat, des discussions quant au fait de savoir s'il disposait des éléments nécessaires pour réussir alors qu'il entreprenait le plan stratégique pour 2014-2019.

### Méthode

10. Le BSCI a examiné systématiquement des éléments d'appréciation provenant d'une large gamme de sources, dont les suivantes :

- a) Analyse de plus de 660 documents<sup>4</sup>;

<sup>4</sup> Parmi les nombreux documents ayant fait l'objet de cette analyse, on peut citer une évaluation à mi-parcours de 2012 de la performance d'ONU-Habitat (voir « Evaluation of the

b) Des missions dans cinq pays ayant fait l'objet d'études de cas (Colombie, Égypte, Kenya, Myanmar et Somalie);

c) Une comparaison systématique des activités à l'échelon national, comportant une analyse de tous les documents et données disponibles dans 20 pays (les 5 pays où ont été organisées des missions et 15 autres pays étudiés dans le cadre d'analyses), représentant environ 26 % de toutes les activités à l'échelon national et 68 % du portefeuille d'activités total du Programme;

d) Des revues des médias mondiaux et des analyses bibliométriques, assorties de recherches par mot clef, pour évaluer la couverture d'ONU-Habitat dans les médias mondiaux, ainsi que dans 10 publications savantes et publications spécialisées;

e) Des entretiens semi-structurés et des groupes de discussions avec 339 personnes, dont des fonctionnaires d'ONU-Habitat (248), des partenaires hors Nations Unies (32) et appartenant au système des Nations Unies (12), des membres des administrations nationales (20) et des administrations locales (9), des représentants des États Membres (11) et des donateurs bilatéraux (7);

f) Des enquêtes auto-administrées en ligne auprès de fonctionnaires et de représentants d'ONU-Habitat sur le terrain (752), de partenaires mondiaux, régionaux et locaux (189) et de leaders d'opinion en matière de développement durable (41).

11. La limitation majeure de l'évaluation concerne les lacunes statistiques exposées au paragraphe 12 à 21 ci-après, ainsi que ses enquêtes, qui ont pâti du caractère incomplet des tableaux d'effectifs et des listes de partenaires et des faibles taux de réponse<sup>5</sup>. Pour surmonter cette difficulté, le présent rapport utilise les données tirées de l'enquête uniquement lorsqu'elles aident à comprendre les éléments d'appréciation obtenus par d'autres méthodes. Un autre problème résulte du fait que l'évaluation a eu lieu alors qu'ONU-Habitat passait du plan stratégique et institutionnel à moyen terme d'ONU-Habitat pour la période 2008-2013 au plan stratégique pour la période 2014-2019. Si le moment choisi pour l'évaluation a permis d'optimiser les connaissances à propos d'ONU-Habitat, au moment où il entreprenait son plan stratégique, des difficultés ont surgi parce que la structure et les activités concernant la période 2008-2013, que le BSCI a cherché à évaluer, ne se poursuivront pas nécessairement en 2014-2019 (voir par. 5 ci-dessus). En conséquence, le BSCI a donc évalué l'efficacité avec laquelle ONU-Habitat a atteint les objectifs généraux du programme énoncés dans le cadre stratégique pour 2012-2013 et le plan stratégique et institutionnel à moyen terme, plutôt que de ventiler son analyse par sous-programmes. Plus spécifiquement, ces objectifs sont les suivants :

a) Améliorer la planification, la gestion et la gouvernance urbaines et l'accès à la terre et au logement aux niveaux national et local en vue d'une urbanisation durable;

---

Implementation of UN-Habitat's Medium-Term Strategic and Institutional Plan 2008-2013, Evaluation Report 1/2012 »)(« Évaluation de la mise en œuvre du plan stratégique et institutionnel à long terme d'ONU-Habitat pour 2008-2013 », rapport d'évaluation 1/2012) que le BSCI a pris en compte mais sur lequel il n'a pas fait fond, le jugeant d'une crédibilité limitée.

<sup>5</sup> Les taux de réponse des enquêtes ont été les suivants : 43,8 % (personnel), 30,2 % (partenaires) et 56,9 % (leaders d'opinion).

b) Améliorer le suivi de la réalisation des objectifs et des cibles concernant les établissements humains fixés au niveau international et faire mieux connaître les questions d'urbanisme durable;

c) Favoriser une urbanisation durable en formulant et en appliquant, au niveau national ou régional principalement, des politiques, des stratégies et des programmes d'urbanisme et de logement;

d) Rendre plus accessibles les mécanismes financiers, institutionnels et politiques permettant d'offrir aux populations urbaines pauvres un logement, des équipements et des services de base.

### III. Résultats de l'évaluation

#### A. Bien que l'on dispose d'éléments d'appréciation démontrant la réalisation de produits au titre de ses programmes mondiaux pris individuellement, ONU-Habitat n'a pas présenté de justification systématique concernant ses propres réalisations, lacune particulièrement prononcée dans les activités au niveau des pays

##### Résultats mondiaux contrastés, les données existantes concernant essentiellement les produits

12. Le BSCI a évalué l'efficacité des 12 plus grandes initiatives mondiales d'ONU-Habitat, qu'il est prévu de poursuivre durant la période 2014-2019. On trouvera dans la figure II une vue d'ensemble de ces initiatives ainsi que le montant estimatif de leur budget pour 2012-2013 et l'appréciation du BSCI.

Figure II  
Vue d'ensemble des initiatives mondiales ayant fait l'objet d'une évaluation

Initiatives mondiales	Activités	Budget estimatif pour 2012-2013 (en dollars É.-U.)	Appréciation après évaluation
Fonds d'affectation spéciale pour l'eau et l'assainissement	Amélioration de l'alimentation en eau et de l'assainissement	40,7 millions <sup>a</sup>	Satisfaisant
Réseau mondial d'outils fonciers	Vise à contribuer à la réforme agraire et à la sécurité des régimes fonciers	32,1 millions <sup>b</sup>	Satisfaisant
Programme participatif d'amélioration des bidonvilles	Vise à renforcer les moyens concernant l'amélioration des établissements et des bidonvilles grâce à des projets pilotes	6,4 millions	Laisse à désirer
Forum urbain mondial	A lieu tous les deux ans en vue d'examiner des questions pressantes concernant les établissements humains et l'urbanisation	4 millions <sup>c</sup>	Satisfaisant

Initiatives mondiales	Activités	Budget estimatif pour 2012-2013 (en dollars É.-U.)	Appréciation après évaluation
Initiative sur les villes et les changements climatiques	Contribue à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques relatives aux changements climatiques grâce à des mécanismes d'adaptation et d'atténuation	2,7 millions	Satisfaisant
Réalisation du développement urbain durable	Projet pilote concernant le nouveau paradigme urbain, partie intégrante du plan stratégique pour 2014-2019	2,4 millions <sup>d</sup>	n.d.
Publications phares	Les deux publications phares, à savoir le Rapport mondial sur les établissements humains et l'État des villes dans le monde	741 000	Satisfaisant
Programme pour des villes plus sûres	Aide apportée aux villes pour adopter des stratégies et des plans d'action relatifs à la sûreté en milieu urbain	250 000	Laisse à désirer
Campagne urbaine mondiale	Programme promotionnel et de partenariat visant à inscrire les questions relatives aux villes dans le programme relatif au développement	260 000	n.d.
Réseau énergétique mondial pour les établissements humains	Conception et exécution de projets d'accès à l'énergie	111 250 <sup>e</sup>	n.d.
Journée mondiale de l'habitat	Célébrée chaque année pour réfléchir à l'état des villes et au droit fondamental à disposer d'un logement adéquat	Budget inconnu	n.d.
Initiative Habitat pour les partenariats universitaires	Promotion de la coopération avec les établissements d'enseignement supérieur	Budget inconnu	n.d.

Source : Documents analysés par le BSCI.

Abréviation : n.d. : non documenté.

<sup>a</sup> Chiffre global établi sur la base de plus de 40 postes budgétaires distincts.

<sup>b</sup> Total de 8 projets distincts du Réseau.

<sup>c</sup> Budget des services de conférence pour le Forum urbain mondial.

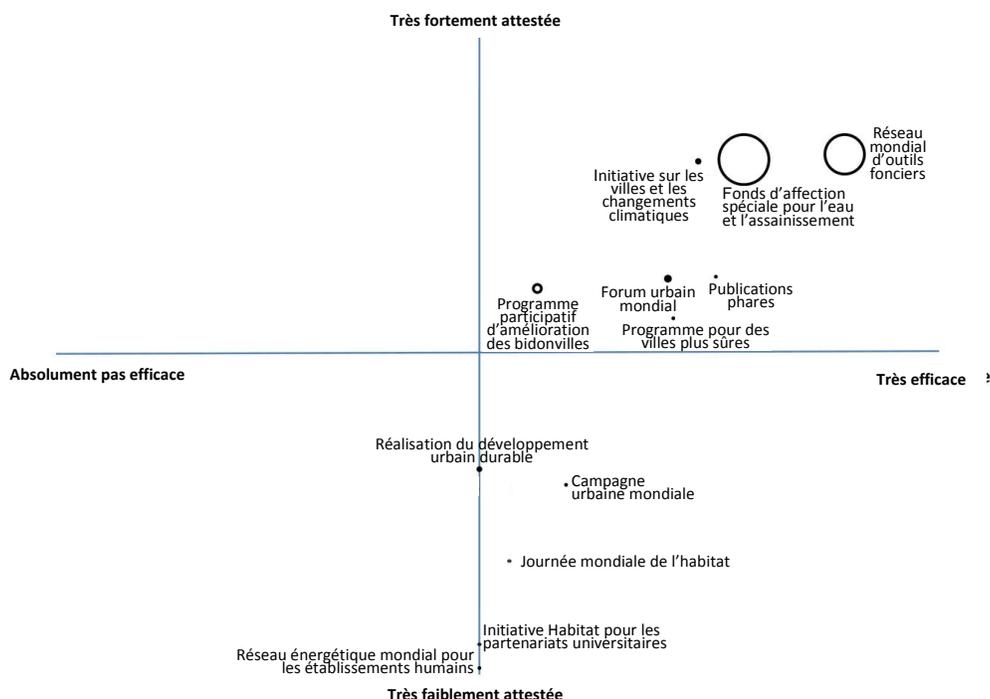
<sup>d</sup> Montant calculé au prorata pour la période 2012-2013.

<sup>e</sup> Budget de l'année 2012 uniquement.

13. La figure III présente une synthèse de l'évaluation par le BSCI de l'efficacité des produits issus de ces initiatives et indique le degré de fiabilité des éléments d'appréciation disponibles<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Le BSCI a défini l'efficacité en fonction des indicateurs de chaque initiative et a évalué l'efficacité sur la base d'une analyse des évaluations et des audits, ainsi que sur celle d'entretiens et de données provenant des parties prenantes les mieux au fait de l'initiative. La fiabilité des éléments d'appréciation est fonction du nombre de sources de qualité recoupées.

Figure III  
Synthèse de l'évaluation de l'efficacité des initiatives mondiales, y compris corroboration des éléments d'appréciation



Source : BSCI.

Note : La dimension des cercles correspond à l'importance relative des budgets des diverses initiatives mondiales indiquées dans la figure II.

14. La figure III présente une figure contrastée concernant l'efficacité. Un certain nombre d'initiatives ont corroboré fortement la fourniture de produits, bien que la fiabilité des éléments d'appréciation concernant l'efficacité de ces initiatives varie considérablement. De solides éléments de preuves, fondés sur des évaluations d'excellente qualité, concernent l'efficacité du Réseau mondial d'outils fonciers, du Fonds d'affectation spéciale pour l'eau et l'assainissement<sup>7</sup> ainsi que de l'Initiative sur les villes et les changements climatiques au niveau des produits. Ainsi, le Réseau mondial d'outils fonciers a produit une large gamme d'outils fonciers d'excellente qualité; le Fonds d'affectation spéciale pour l'eau et l'assainissement a fourni des services d'alimentation en eau et d'assainissement à des communautés pauvres, appuyé des activités de formation et introduit des trousseaux à outils et des orientations techniques; l'Initiative sur les villes et les changements climatiques a fourni des moyens de renforcement des capacités concernant les changements climatiques au niveau des villes et influé sur la formulation des politiques nationales (par exemple à Sri Lanka). De même, une efficacité générale élevée, bien que légèrement inférieure, est manifeste pour les publications phares, le Forum urbain mondial, le Programme pour des villes plus sûres et le Programme participatif

<sup>7</sup> Rebaptisé Fonds d'affectation spéciale pour les services urbains de base en 2014.

d'amélioration des bidonvilles, mais les éléments d'appréciation sont moins fortement corroborés. Pour toutes ces initiatives, les éléments d'appréciation concernant les résultats finals obtenus grâce aux produits correspondants sont faibles : il est largement démontré qu'ONU-Habitat a produit des documents, des politiques et d'autres produits, souvent d'excellente qualité, mais on n'a pas établi systématiquement si ces produits ont suscité des modifications des politiques ou permis d'améliorer les connaissances, les attitudes ou les comportements.

15. Cinq initiatives mondiales, qui figurent dans la partie du bas de la figure III n'ont pas fourni suffisamment d'éléments d'appréciation sur la base desquels évaluer l'efficacité d'ONU-Habitat, soit parce qu'aucune évaluation n'avait été réalisée (par exemple pour le Réseau énergétique mondial pour les établissements humains, l'Initiative Habitat pour les partenariats universitaires, la Journée mondiale de l'habitat, la Campagne urbaine mondiale) ou parce que l'initiative était à des stades trop précoces de son développement pour en évaluer correctement l'efficacité (par exemple l'initiative Réalisation du développement urbain durable).

#### L'efficacité des activités à l'échelon des pays n'est attestée ni au niveau des produits ni à celui des réalisations

16. Des éléments d'appréciation relatifs à l'efficacité n'étaient disponibles que pour 8 des 20 pays examinés par le BSCI; pour les 12 restants, aucun élément d'une quelconque sorte concernant l'efficacité n'a été communiqué, en dépit de demandes répétées. En conséquence, l'évaluation par le BSCI de l'action d'ONU-Habitat au niveau des pays s'est limitée aux huit opérations pour lesquelles il a pu disposer d'éléments d'appréciation. On trouvera dans la figure IV une synthèse des diverses sources d'éléments d'appréciation pour ces pays. La figure V illustre les résultats de l'analyse du BSCI.

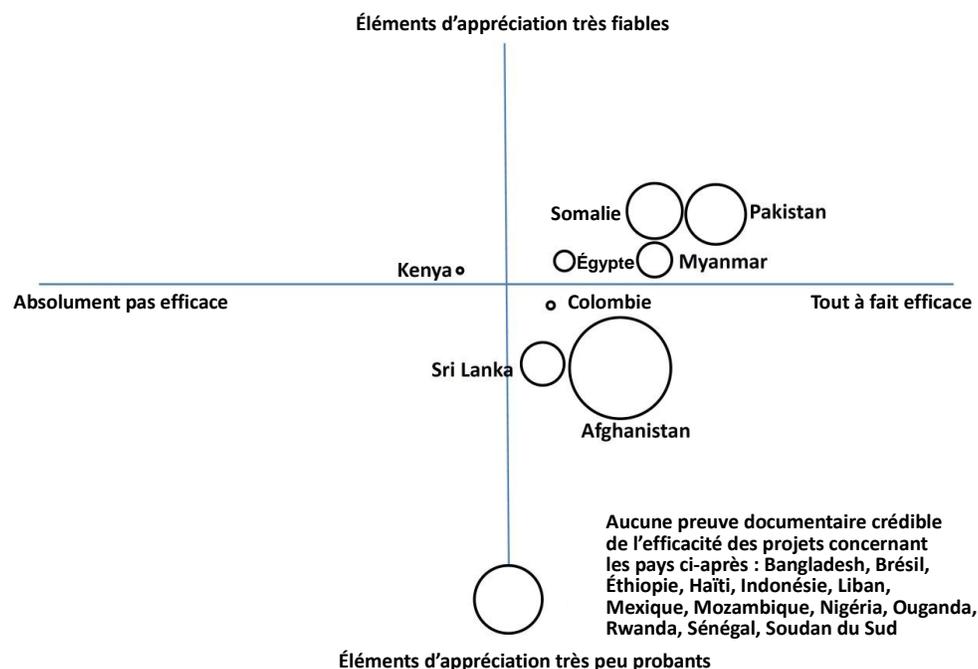
Figure IV  
Sources des éléments d'appréciation concernant les activités au niveau des pays

Pays	Source des éléments d'appréciation						Budget estimatif pour les projets en cours à compter de 2014 (millions de dollars)
	Entretiens avec des informateurs clés	Entretiens avec des bénéficiaires	Observation	Évaluation	Appréciation	Rapports internes	
Afghanistan	Oui	Non	Non	Non	s.o.	Oui	8
Colombie	Oui	Oui	Non	Non	s.o.	Oui	
Égypte	Oui	Oui	Oui	Non	s.o.	Oui	1
Kenya	Oui	Oui	Oui	Non	s.o.	Oui	
Myanmar	Oui	Oui	Oui	Non	s.o.	Oui	
Pakistan	Oui	Non	Non	Oui	Satisfaisant	Oui	
Somalie	Oui	Oui	Oui	Oui	Laisse à désirer	Oui	4
Sri Lanka	Oui	Non	Non	Non	s.o.	Oui	3

Pays	Source des éléments d'appréciation						Budget estimatif pour les projets en cours à compter de 2014 (millions de dollars)
	Entretiens avec des informateurs clés	Entretiens avec des bénéficiaires	Observation	Évaluation	Appréciation	Rapports internes	
Bangladesh, Brésil, Éthiopie, Haïti, Indonésie, Liban, Mexique, Mozambique, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Soudan du Sud	Oui (Mexique, Soudan du Sud)	Non	Non	Non	s.o.	Oui (Mozambique)	5

Abréviations : s.o. = sans objet.

Figure V  
Figure récapitulative de l'efficacité des activités au niveau des pays et fiabilité des éléments d'appréciation aux fins de l'évaluation



Source : BSCI.

Note : La dimension des cercles correspond à l'importance relative du portefeuille d'activités réalisées dans les pays, tel qu'indiqué à la figure IV.

17. Sept pays se trouvent du côté droit de la figure, ce qui montre un certain degré d'efficacité, mais ils se situent tous juste au-dessus ou en dessous de la ligne horizontale, en raison du caractère peu probant des éléments d'appréciation. Les programmes de pays ont généralement fourni des produits, mais peu ont tenté d'étayer leur performance au niveau des réalisations par des preuves documentaires; un nombre encore moindre de programmes de pays a établi des rapports de qualité

suffisante pour permettre de tirer des conclusions sur l'exécution générale du projet. Un seul pays, le Pakistan, a établi une évaluation récente satisfaisante.

18. Comme indiqué au paragraphe 16 ci-dessus, cette absence de données fiables a conduit le BSCI à faire largement fond sur des auto-évaluations anecdotiques du personnel et des partenaires d'ONU-Habitat et sur ses propres observations sur le terrain. Il a formulé les conclusions ci-après, sur la base de ces sources :

a) ONU-Habitat a obtenu des acquis tangibles, dans les pays en situation d'urgence. Au Myanmar et en Somalie, son action s'est concrétisée par des installations d'alimentation en eau et d'assainissement (Myanmar) et par des abris permanents pour la réinstallation des personnes déplacées (Somalie). Au Myanmar, ONU-Habitat a également contribué à l'élaboration d'une politique nationale de protection de l'environnement et à la création d'un institut destiné à influencer sur les politiques urbaines. En Afghanistan et à Sri Lanka, on constate des preuves d'efficacité dans des projets de logements animés par les collectivités et la reconstruction des infrastructures. Toutefois, les éléments d'appréciation des réalisations font défaut, puisque aucun des programmes n'a récemment investi dans l'évaluation, malgré une présence de longue date et un important portefeuille de projets. Au Pakistan, selon certaines indications, ONU-Habitat aurait coordonné efficacement, dans le cadre d'initiatives animées par les propriétaires, la reconstruction des logements, des infrastructures et des systèmes informatiques détruits par des catastrophes naturelles;

b) L'action d'ONU-Habitat en Colombie et en Égypte, où il effectue essentiellement des activités normatives avec les homologues des pouvoirs publics, a donné des résultats contrastés. En Égypte, le principal produit a été l'établissement de plans urbains pour des petites villes; toutefois, ces plans n'ont pas été appliqués. En Colombie, ONU-Habitat a aidé à créer l'Association nationale des villes capitales. Toutefois, dans ces deux pays, les homologues gouvernementaux et le personnel ont indiqué que des goulets d'étranglement administratifs faisaient obstacle à toute amélioration de l'efficacité. Comme ailleurs, le BSCI n'a pas pu déterminer la contribution d'ONU-Habitat aux réalisations;

c) Des succès moindres ont été enregistrés dans trois pays, bien que les éléments d'appréciation concernant cette évaluation soient contrastés. Au Kenya, outre d'évoquer des exemples de succès dans le domaine de l'eau et de l'assainissement dans la région du lac Victoria, on a fait part au BSCI de préoccupations concernant la non-exécution de projets concernant l'assainissement des établissements insalubres à Nairobi, où se trouve le siège d'ONU-Habitat<sup>8</sup>.

#### **Faiblesse des investissements consacrés à l'évaluation des réalisations**

19. Comme on l'a vu plus haut, très peu des initiatives mondiales des opérations menées dans les pays examinés ont fait l'objet d'une évaluation pendant la période examinée par le BSCI; plus rares encore sont les évaluations de qualité suffisante pour fournir des éléments d'appréciation crédibles des réalisations. Parmi les 75 activités d'ONU-Habitat menées au niveau des pays, seules 3 ont réalisé un quelconque type d'évaluation depuis 2008 et seulement 2 de ces évaluations ont été de qualité suffisante pour fournir des éléments d'appréciation crédibles des

---

<sup>8</sup> Le Kenya a été l'exemple le plus fréquemment cité d'insuccès au niveau des pays au cours des entretiens.

résultats<sup>9</sup>. On a pu constater cette faible couverture des évaluations axées sur les réalisations même dans des opérations importantes et anciennes et dans celles qui concernent des milieux à haut risque. Des évaluations ont été planifiées et budgétisées dans seulement deux des six projets les plus importants (dont le budget est supérieur à 10 millions de dollars). L'initiative pilote globale « Réalisation du développement urbain durable », trop récente pour pouvoir être évaluée, ne comporte pas de dispositions prévoyant une évaluation à l'échelle du programme, bien qu'elle soit le laboratoire d'application de l'approche ONU-Habitat en matière d'urbanisation durable.

20. En conséquence de ces lacunes en matière de données, le BSCI n'a pas été en mesure de présenter des conclusions crédibles sur la mesure dans laquelle ONU-Habitat a réalisé les objectifs généraux de son cadre stratégique, tels que résumés au paragraphe 11 ci-dessus (et repris dans le Diagramme d'analyse logique du programme pour 2008-2013, qui figure à l'annexe I). Ni les impressions résultant d'observations informelles au cours d'entretiens, ni les réalisations autoproclamées décrites dans les communications d'ONU-Habitat ne sauraient remplacer des éléments d'appréciation fiables.

21. L'aptitude du BSCI à tirer des conclusions concernant la mesure dans laquelle ONU-Habitat remplit sa mission a été en outre limitée par le flou plus ou moins prononcé qui entoure la relation entre les initiatives et les opérations menées au niveau des pays, d'une part, et les objectifs exposés dans le cadre stratégique pour 2012-2013, de l'autre<sup>10</sup>. Il est ressorti d'une analyse des documents pertinents que toutes les grandes initiatives mondiales étaient nettement liées à un ou plusieurs des quatre objectifs stratégiques du Programme pour 2012-2013 et à son plan stratégique et institutionnel à moyen terme<sup>11</sup>. En revanche, l'harmonisation des activités menées au niveau des pays avec les objectifs du cadre stratégique pour 2012-2013 ou du plan stratégique et institutionnel à moyen terme était bien moins nette<sup>12</sup>. L'état B concernant les résultats traite donc de l'intérêt que présente généralement ONU-Habitat.

<sup>9</sup> Le BSCI a estimé que les évaluations gérées par le Groupe de l'évaluation étaient généralement satisfaisantes, contrairement à nombre des évaluations gérées dans d'autres unités administratives d'ONU-Habitat.

<sup>10</sup> Pour 2012-2013, le principal cadre de référence du Programme était le plan stratégique et institutionnel à moyen terme, qui n'était pas harmonisé avec le cadre stratégique pour 2012-2013. De plus, ONU-Habitat entamant sa transition vers le plan stratégique, il était difficile d'émettre une conclusion générale concernant l'harmonisation avec les objectifs stratégiques pour 2012-2013.

<sup>11</sup> L'analyse du BSCI a fait apparaître que les initiatives mondiales avaient un niveau moyen d'harmonisation de 3,77, sur une échelle de 1 à 4, où 1 signifie « absolument pas harmonisé », et 4 « très nettement harmonisé » (avec au moins un objectif stratégique du cadre stratégique ou du plan stratégique et institutionnel à moyen terme).

<sup>12</sup> Aucun élément d'appréciation n'a été communiqué pour 5 des 20 pays. Il est ressorti de l'analyse sur dossier des 15 pays restants que le niveau d'harmonisation moyen était de 2,68, sur la base de l'échelle décrite ci-dessus.

**B. Lorsqu'il a assumé le rôle d'organisme des Nations Unies chef de file en matière d'urbanisation durable, ONU-Habitat a relevé le défi que cette priorité mondiale croissante constitue et a ciblé plus précisément son action; toutefois, les effets de cette réorientation ne sont pas encore concrétisés dans l'ensemble du Programme**

22. L'urbanisation rapide, ses causes et ses effets sont des phénomènes pour lesquels on dispose d'abondantes données démographiques mondiales<sup>13</sup>. Les États Membres sont conscients de ces phénomènes et du rôle que joue ONU-Habitat pour traiter de cette question. À la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), les États Membres ont défini comme suit le mandat d'ONU-Habitat : « assurer un logement convenable pour tous » et « promouvoir le développement durable des établissements humains dans un monde en urbanisation rapide ». Dans le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, intitulée « L'avenir que nous voulons », les dirigeants mondiaux ont souligné l'importance des villes pour le développement durable au sens large. Cette réorientation est prise en compte dans le plan stratégique et institutionnel à moyen terme pour 2008-2013 et le cadre stratégique pour 2012-2013, aux termes desquels les États Membres ont officiellement décidé que les objectifs d'ONU-Habitat concerneraient l'urbanisation durable<sup>14</sup>, et est reflétée dans le plan stratégique pour la période 2014-2019. De plus, dans le cadre du programme de développement pour l'après-2015, le Groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les objectifs de développement durable a proposé un objectif distinct de développement durable, à savoir « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ».

23. Dans ce contexte, ONU-Habitat a défini son identité institutionnelle par la question de l'urbanisation durable et ancré son processus de réforme interne sur cette réorientation. Toutes les parties prenantes interrogées, dont les partenaires et les États Membres, ont reconnu l'utilité d'ONU-Habitat pour ce qui est de relever le défi que constitue l'urbanisation durable, priorité mondiale croissante; toutefois, deux parties prenantes ont lancé une mise en garde, à savoir que cette orientation ne devrait pas compromettre la mise en œuvre du mandat plus général du Programme, concernant les établissements humains. Les personnes interrogées ont également évoqué la valeur ajoutée spécifique d'ONU-Habitat par rapport à d'autres acteurs, en particulier son pouvoir fédérateur en qualité d'organisme des Nations Unies, notamment dans le cadre du Forum urbain mondial, instance d'échange et de partage des connaissances, ainsi que les compétences techniques de son personnel. Les leaders d'opinion interrogés ont fait écho à ces avis.

---

<sup>13</sup> Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights*, 2014 (ST/ESA/SER.A/352); voir aussi <http://data.worldbank.org/topic/urban-development?display=graph>.

<sup>14</sup> Voir A/65/6 (Prog. 12), sous-programmes 1, 2 et 3.

### **L'orientation d'ONU-Habitat ne se fait pas suffisamment sentir dans l'ensemble du Programme**

24. Malgré ce positionnement stratégique aux niveaux mondial et normatif, les efforts d'ONU-Habitat ne se font pas encore pleinement sentir dans l'ensemble du Programme. Ainsi, malgré la réorientation d'ONU-Habitat en faveur de l'urbanisation durable, un certain nombre de pays examinés par le BSCI continuent à axer essentiellement leur action sur le développement rural, en dépit de besoins reconnus d'urbanisation viable, et ni le plan stratégique pour 2014-2019 ni le cadre stratégique pour 2014-2015 ne fournissent des directives explicites sur les méthodes qu'ONU-Habitat emploiera pour progresser, tout en articulant ses activités rurales et urbaines. Sur le plan régional, seulement deux des quatre bureaux régionaux ont commencé à élaborer des plans stratégiques régionaux pour concrétiser les objectifs généraux d'ONU-Habitat dans des stratégies spécifiques adaptées à leur contexte régional.

25. Ce hiatus est particulièrement marqué au niveau des pays. Dans son plan d'action aux fins de la mise en œuvre du plan stratégique et institutionnel à moyen terme, ONU-Habitat s'est engagé à établir des descriptifs de programme de pays dans au moins 30 pays d'ici à 2013. Ces descriptifs indiquent comment les activités d'ONU-Habitat au niveau des pays s'harmonisent avec les priorités stratégiques d'ensemble dans le contexte du pays considéré et compte tenu des priorités nationales, des besoins constatés et des processus interinstitutions. À l'issue d'entretiens et d'enquêtes, il est apparu que les descriptifs de programme de pays d'ONU-Habitat étaient extrêmement utiles, même de l'avis du personnel national qui participe à leur élaboration.

26. Toutefois, en 2013, ONU-Habitat a abandonné ses descriptifs de programme de pays, faute de ressources, bien qu'ils constituent un relais stratégique entre le Programme proprement dit et les pays. En conséquence, parmi les 20 pays examinés par le BSCI, seuls 4 disposaient de descriptifs de programme en vigueur en 2012-2013 ou en 2014-2015. La présentation et la qualité de ces programmes étaient variables. De plus, il est ressorti de l'examen, par le BSCI, des 77 descriptifs concernant des projets en cours dans ces 20 pays, que moins de la moitié d'entre eux (35) étaient explicitement harmonisés avec les priorités nationales. Cet examen a également permis de dégager une correspondance entre la qualité des descriptifs et le degré de ciblage stratégique des projets : les projets réalisés dans le petit nombre de pays disposant de descriptifs de programme, en particulier dans les pays où ces descriptifs sont de meilleure qualité, tendent à être mieux harmonisés avec les priorités nationales, même s'ils ne sont pas explicitement harmonisés avec les priorités d'urbanisation durable.

### **C. Durant la période 2014-2019, ONU-Habitat a réalisé des progrès quantifiables dans ses méthodes de planification, de gestion et d'évaluation des résultats escomptés, par rapport à 2008-2013**

27. Un des éléments de l'évaluation du BSCI a consisté à déterminer la mesure dans laquelle ONU-Habitat dispose d'éléments essentiels pour planifier les résultats, gérer l'action à entreprendre et les évaluer dans son plan stratégique pour 2014-2019, par comparaison avec le mécanisme énoncé dans le plan stratégique et institutionnel à moyen terme pour 2008-2013. Un résumé concernant l'existence de

40 éléments de ce type au début de chacune de ces deux périodes de six ans figure à la figure VI<sup>15</sup>.

Figure VI

**Présence d'éléments essentiels dans la planification et la gestion axées sur les résultats et dans l'évaluation des résultats au moment du démarrage du plan stratégique et institutionnel à moyen terme pour la période 2008-2013 et du plan stratégique pour la période 201-2019**

		Démarrage du plan stratégique et institutionnel à moyen terme (2008)	Démarrage du plan stratégique (2014)
Planification axée sur les résultats	Plan de six ans pour l'établissement de cadres stratégiques	Oui	Oui
	Concordance entre le plan stratégique, les cadres stratégiques, les plans de travail et la structure organisationnelle	Non	Oui
	Séminaire-retraite du personnel de direction visant à optimiser la connaissance et la compréhension des plans stratégiques, ainsi que l'adhésion à leurs objectifs	Oui	Oui
	Stratégie de diffusion et de communication à grande échelle pour la mise en application du plan stratégique dans l'ensemble de l'organisation	n.d.	n.d.
	Existence d'un organe chargé de veiller à la cohérence et à la pertinence des projets par rapport au mandat et aux plans stratégiques d'ONU-Habitat	Oui	Oui <sup>a</sup>
	Stratégies régionales reflétant les objectifs énoncés dans les plans stratégiques	Non	Non
	Mécanisme de gestion des risques	Non	Non
Gestion axée vers les résultats	Dispositif d'application du principe de responsabilité	Non	Non
	Circulaire du Secrétaire général approuvée sous sa forme définitive	Oui	Non
	Renforcement des capacités de gestion axée sur les résultats, y compris à l'aide d'outils d'orientation	Non	Oui
	Fonction établie pour les politiques	Non	Oui
	Existence de politiques ou de stratégies dans les principaux domaines suivants :		
	Politique de gestion axée sur les résultats	n.d.	Oui <sup>d</sup>
	Politique d'imputation des dépenses et de recouvrement des coûts	n.d.	Oui <sup>c</sup>
	Stratégie de mobilisation des ressources	n.d.	Oui <sup>c</sup>
	Stratégie de partenariats	n.d.	Oui <sup>b</sup>
	Stratégie de gestion des connaissances	n.d.	Oui <sup>b</sup>
	Stratégie de communication	n.d.	Oui <sup>c</sup>
Stratégie de lutte contre les changements climatiques	n.d.	Oui <sup>b</sup>	
Stratégie relative aux droits de l'homme	n.d.	Oui <sup>c</sup>	
Protocole d'intervention d'urgence	n.d.	Oui <sup>c</sup>	
Politique relative à la mobilité	n.d.	Oui <sup>c</sup>	

<sup>15</sup> Cette liste a été établie à partir de deux sources principales : les éléments prescrits et les pratiques optimales constatées par le BSCI dans l'ensemble du Secrétariat, dont ONU-Habitat, sur la base desquels les programmes peuvent comparer les résultats effectifs avec les résultats escomptés.

	Politique relative aux droits des femmes et à l'égalité entre les sexes	Oui	Oui <sup>d</sup>
	Politique stratégique relatives aux établissements humains en situation de crise	Oui	Oui <sup>a</sup>
	Stratégie pour la jeunesse	Oui	Oui
	Politique en matière de publications	Oui	Oui <sup>c</sup>
	Stratégie de gestion des liens entre le développement urbain et le développement rural	Oui	n.d.
	Politique reliant les activités opérationnelles et normatives (Cadre normatif et opérationnel renforcé)		
Évaluation des résultats	Existence d'une fonction d'évaluation	Oui	Oui
	Présence de données de référence pour le plan stratégique	Non	Oui
	Analyse de l'évaluabilité du plan stratégique	Non	Non
	Politique de suivi des résultats	n.d.	n.d.
	Système de suivi des résultats institutionnels	n.d.	n.d.
	Système de suivi des résultats au niveau des pays	n.d.	n.d.
	Service exclusivement consacré à l'évaluation	Non	Oui
	Politique en matière d'évaluation	Non	Oui
	Système de suivi des recommandations issues des évaluations	Non	Oui
	Existence d'un plan d'évaluation concret	Oui	Oui
	Plan d'évaluation fondé sur une analyse systématique des risques	Non	Non
	Financement des activités d'évaluation prioritaires pour les risques les plus élevés	Non	Non

Source : étude préliminaire du Bureau des services de contrôle interne.

Abréviation : n.d. = non documenté.

<sup>a</sup> Élément mis en place en 2008-2009.

<sup>b</sup> Élément mis en place en 2010-2011.

<sup>c</sup> Élément mis en place en 2012-2013.

<sup>d</sup> Élément mis en place en 2014.

28. ONU-Habitat a réalisé des progrès mesurables dans son approche de la question des résultats au fil du temps. Dans la planification axée sur les résultats, par exemple, les deux périodes couvertes par les plans ont une durée de six ans, mais le cadre stratégique et l'organigramme d'ONU-Habitat pour la période 2014-2015 sont maintenant explicitement alignés sur le plan stratégique pour la période 2014-2019. Sur un plan tactique général, l'organisation a adopté une démarche davantage fondée sur la participation lors de l'élaboration du plan stratégique pour la période 2014-2019, en rassemblant plus de 75 hauts responsables du siège et des bureaux régionaux pour engager une réflexion sur les enseignements à tirer du plan stratégique et institutionnel à moyen terme et établir des plans de mise en œuvre pour le nouveau plan stratégique, en septembre 2013.

29. ONU-Habitat a également amélioré son approche de la gestion axée sur les résultats entre 2008-2013 et 2014-2019. Il a défini des politiques dans un certain nombre de domaines qui, malgré leur importance cruciale pour ses travaux, n'étaient pas couverts en 2008. En 2012, il a mis au point un système de comptabilité d'engagement (Project Accrual and Accountability System), instrument qui permet une gestion intégrée en ligne couvrant tous les aspects relatifs à la planification, au suivi et à l'évaluation des programmes et projets, ainsi qu'à

l'établissement de rapports à leur sujet. Avec le bénéfice d'une contribution versée par un donateur, il a également entrepris de former le personnel pour faire intérioriser une méthode de gestion axée sur les résultats, élaboré des outils à l'appui de cette initiative et constitué un corps de 25 fonctionnaires spécialement formés, qui sont appelés à agir comme des « champions de la gestion axée sur les résultats ». À la fin de 2013, 63 % des fonctionnaires avaient suivi une formation à ce mode de gestion. L'effort ainsi fourni semble porter ses fruits : à l'occasion d'entretiens et d'enquêtes, les fonctionnaires ont indiqué que l'organisation avait progressé dans l'ensemble sur le plan de la culture du résultat, par rapport à la période couverte par le plan stratégique et institutionnel à moyen terme.

30. Des progrès tangibles ont également été accomplis quant à la façon dont les résultats sont évalués. En 2012, ONU-Habitat a créé un service distinct consacré à l'évaluation (le Groupe de l'évaluation), opérant sur la base d'attributions clairement définies et de principes directeurs rigoureux en matière d'évaluation, et mis en place un système de suivi des recommandations issues des évaluations. Depuis lors, il a établi des chiffres de référence et des objectifs précis pour son plan stratégique portant sur la période 2014-2019 et, parallèlement, une stratégie claire pour le suivi de son exécution, laquelle prévoit notamment l'inclusion d'une fonction unifiée de suivi et d'établissement de rapports dans son outil de gestion des projets (le système de comptabilité d'engagement), qui sera reliée au dispositif global de suivi mis en place par l'ONU. ONU-Habitat prévoit également le lancement d'une auto-évaluation axée sur les résultats pour les projets en voie d'achèvement, d'ici à 2016.

31. Ces progrès sont néanmoins contrebalancés par d'importantes lacunes. ONU-Habitat ne possède pas suffisamment de documents directifs ou stratégiques fondamentaux de nature à faciliter la diffusion en cascade de ses grandes orientations institutionnelles dans l'ensemble de l'organisation (par exemple, un schéma directeur pour l'application du principe de responsabilité définissant les fonctions et responsabilités spécifiques des intervenants à chacun des niveaux de la hiérarchie, par rapport aux autres (voir par. 24 à 26 plus haut)<sup>16</sup>. La communication dans ce domaine laisse également à désirer : en effet, ONU-Habitat n'a pas à ce jour de stratégie de communication pouvant faciliter cette diffusion en cascade et un grand nombre de politiques n'ont pas été affichées sur son intranet (voir par. 40 plus bas). D'autres directives essentielles sont restées à l'état de projet pendant des périodes prolongées, et pour au moins deux d'entre elles, plus de 24 mois se sont écoulés avant leur mise au point définitive. Sur un total de 19 politiques examinées par le BSCI, 6 ne définissaient pas les attributions et responsabilités pour la mise en œuvre.

32. Pour ce qui est de l'évaluation interne des résultats, des rapports antérieurs du BSCI et d'ONU-Habitat ont démontré l'insuffisance des crédits affectés à la fonction correspondante<sup>17</sup>. De surcroît, le Bureau a confirmé que les plans de travail du Groupe de l'évaluation n'étaient pas fondés sur une évaluation systématique des risques principaux devant faire l'objet d'une attention prioritaire. Globalement, ces

---

<sup>16</sup> ONU-Habitat affirme qu'un schéma directeur pour l'application du principe de responsabilité est en cours d'élaboration depuis août 2012, mais, malgré des demandes réitérées, ce document n'a pas été présenté lors de l'évaluation menée par le BSCI.

<sup>17</sup> Rapport biennal d'ONU-Habitat sur l'évaluation 2012-2013, par. 21 à 24, et rapport biennal du BSCI sur l'évaluation pour la période 2012-2013.

lacunes contribuent à créer un déficit quant à l'étendue des évaluations à ONU-Habitat, y compris dans les domaines à haut risque (voir par. 19 plus haut). Les études et évaluations menées au cours des années couvertes par le plan stratégique et institutionnel à moyen terme pour la période 2008-2013 font régulièrement apparaître qu'ONU-Habitat n'est pas en mesure de fournir des preuves solides sur les résultats obtenus, lacune qui, selon l'étude initiale qu'ONU-Habitat a réalisée en 2014 sur le plan stratégique pour la période 2014-2019, devrait probablement subsister, à moins de prendre des mesures correctives.

33. Les constats relatifs à l'évaluation D et E ci-dessous ont trait à des lacunes fonctionnelles particulières dans ces domaines et dans d'autres secteurs.

#### **D. Certaines contraintes structurelles et des déficiences dans des fonctions et des processus internes critiques ont réduit la capacité de l'organisation à obtenir des résultats**

34. Mis à part les contraintes financières (voir par. 7 plus haut), le BSCI a relevé deux contraintes structurelles qui ont pesé sur la capacité d'ONU-Habitat à obtenir des résultats. L'une d'elles a trait à la réforme de la gouvernance, à propos de laquelle le Conseil d'administration n'était pas parvenu à une décision à sa dernière session, en 2013. Toutes les parties prenantes interrogées, y compris les États Membres, sont convenues qu'il fallait mettre fin à ce climat d'incertitude pour qu'ONU-Habitat puisse s'atteler efficacement aux tâches prioritaires dans le cadre de ses programmes. La deuxième contrainte est liée à l'efficacité et à l'efficience de l'Office des Nations Unies à Nairobi, qui ont été mentionnées dans des évaluations antérieures et évoquées dans les entretiens et les enquêtes menés auprès du personnel et des partenaires, de même que dans quatre des cinq monographies de pays, dans le contexte de la présente évaluation. ONU-Habitat doit s'attacher à gérer ces contraintes à l'aide d'un dispositif de maîtrise des risques, mais leur incidence sur sa capacité d'obtenir des résultats est néanmoins bien attestée<sup>18</sup>.

35. Par ailleurs, plusieurs fonctions et processus internes concernant ONU-Habitat dans son ensemble devraient être renforcés. Il s'agit notamment de la coordination interne, de la gestion de l'information et du savoir et de la gestion du risque.

##### **Mécanismes de coordination interne non optimisés**

36. ONU-Habitat dispose d'un certain nombre de mécanismes pour promouvoir la coordination tant verticale (entre les trois niveaux de l'organisation) qu'horizontale (entre les différentes unités administratives, telles que les services du siège, et entre les bureaux de région et de pays), notamment la réunion (hebdomadaire) des hauts dirigeants, la réunion du Conseil de direction du Programme (toutes les trois semaines), les réunions périodiques des services et les communications officielles entre le siège et les bureaux régionaux. Pourtant, d'après les membres du personnel interrogés, la plus grande partie de la coordination se fait de manière officieuse, à la faveur de relations personnelles, et on pourrait renforcer les mécanismes officiels pour rendre le fonctionnement de l'organisation plus efficace. Ils ont donné des

<sup>18</sup> HSP/GC/24/7, par. 43; rapport du BSCI sur l'Office des Nations Unies à Nairobi (2010); et évaluation par les pairs de la mise en œuvre du plan stratégique et institutionnel à moyen terme d'ONU-Habitat pour la période 2008-2013 (2010) (disponible en anglais seulement).

exemples de travaux parallèles menés par le siège et des bureaux régionaux au niveau des pays et deux monographies nationales font état d'indications fournies par des fonctionnaires selon lesquelles ils auraient reçu des informations non coordonnées, et parfois contradictoires, émanant de niveaux différents dans la hiérarchie de l'organisation. Des membres du personnel ont également cité des cas de réticence, de la part des services, à partager les informations stockées dans les bases de données de leurs partenaires ou de rivalités pour l'obtention de fonds auprès des mêmes donateurs. La moitié des 19 évaluations examinées par le BSCI, ainsi que le compte rendu du séminaire de réflexion stratégique organisé par ONU-Habitat en septembre 2013, corroborent la validité de ces préoccupations relatives à la coordination.

37. Le Groupe consultatif sur les projets, organe de contrôle établi en 2009, a un vaste potentiel pour ce qui est de favoriser une plus grande coordination par des voies officielles, mais il ne l'a pas encore entièrement exploité. Ce mécanisme a été conçu dans le but de renforcer la fonction d'assurance qualité appliquée à l'examen des descriptifs de projet et de mieux aligner les projets sur les objectifs institutionnels, ainsi que d'aider à briser les cloisonnements horizontaux et verticaux. Après sa mise en place au siège, ONU-Habitat a créé également des organes similaires au niveau régional, en leur déléguant le pouvoir d'examiner et d'approuver les projets. Au siège, les quatre directeurs régionaux sont membres du Groupe consultatif sur les projets. Certains services du siège, tels que les services financiers ou les services qui s'occupent des questions relatives à la problématique hommes-femmes, à l'évaluation et à la gestion des savoirs, sont associés aux travaux des groupes consultatifs régionaux, mais il n'y a pas, dans la composition officielle de ces derniers, de coordonnateurs des services, même si les groupes sont tenus d'établir une concertation étroite avec les services. La participation des services aux travaux des groupes consultatifs régionaux sur les projets a été limitée, ce qui peut avoir des répercussions négatives pour la viabilité technique des projets et le maintien d'une perspective institutionnelle globale<sup>19</sup>.

38. Un autre risque tient au fait que les fonctionnaires qui proposent des projets à un niveau décentralisé pourraient également intervenir dans leur approbation et, partant, à l'éventualité d'un conflit d'intérêts qui en résulte. Des auteurs de propositions de projet étaient présents au sein des 19 groupes consultatifs régionaux dont le BSCI a examiné les minutes et, dans certains cas, ils étaient majoritaires parmi les personnes présentes. De surcroît, la procédure d'approbation des projets n'était jamais claire dans les notes rédigées par les groupes consultatifs régionaux : dans toutes celles que le BSCI a examinées, il n'était pas précisé si les auteurs de propositions avaient été également associés à la prise des décisions. En fait, les délibérations et les décisions des groupes consultatifs sur les projets faisaient rarement l'objet de comptes rendus transparents : les minutes des réunions du groupe consultatif compétent n'avaient été téléchargées dans le système de comptabilité d'engagement que pour 27 des 77 projets examinés par le Bureau.

---

<sup>19</sup> Les services ont fait preuve d'une participation active dans 3 des 16 groupes consultatifs régionaux examinés.

### Déficiences de la gestion de l'information et du savoir

39. Au moins 10 évaluations et audits antérieurs ont révélé des carences dans la gestion de l'information et du savoir à ONU-Habitat. Ces carences sont peut-être liées en partie aux faiblesses susmentionnées relevées dans la coordination interne.

40. En ce qui concerne la gestion de l'information, l'intranet d'ONU-Habitat n'est pas mis à jour régulièrement, y compris pour des actes qui se produisent fréquemment (comptes rendus des réunions du Conseil d'administration, discours du Directeur exécutif, rapports établis par le Bureau du Directeur exécutif, par exemple). Au moment de l'analyse des données recueillies par le BSCI, la moitié seulement des politiques indiquées dans la figure VI plus haut étaient mises en ligne sur l'intranet. La proportion de personnes qui étaient informées de l'existence de telle ou telle politique ne dépassait jamais 58 % parmi les cadres et 50 % parmi les fonctionnaires interrogés. Par ailleurs, les rapports de suivi et d'évaluation autres que ceux établis par le Groupe de l'évaluation ou avec son concours n'étaient pas disponibles au niveau central. Le BSCI et les interlocuteurs d'ONU-Habitat ont été directement témoins de ces lacunes dans la gestion de l'information lors de la présente évaluation, ayant plusieurs fois échoué dans des tentatives faites pour obtenir des informations de base, telles que des registres complets et exacts pour le personnel et les partenaires (voir par. 6 et 11 plus haut), et de nombreux autres documents.

41. Ces lacunes ont des conséquences importantes pour la gestion du savoir. Par exemple, la pénurie d'informations centralisées sur le suivi et l'évaluation des activités réduit fortement la probabilité d'une exploitation des connaissances qui en sont issues en vue d'une amélioration du fonctionnement de l'organisation. Les sources de connaissances internes se rapportant à la conception des programmes et des projets sont également insuffisamment utilisées et développées. Dans les parties des 77 descriptifs de projet consacrées aux enseignements tirés de l'expérience, les membres du personnel avaient indiqué explicitement des enseignements ou des bonnes pratiques applicables à leurs propres travaux dans 43 cas; dans les 34 autres cas, il ne l'avaient pas fait.

42. Afin de remédier à ces lacunes, ONU-Habitat a élaboré, en 2010, une stratégie de gestion du savoir dans laquelle il exposait son ambition de devenir le « principal centre de référence pour l'information, le savoir et la formation stratégique concernant l'urbanisation durable »<sup>20</sup>. Toutefois, comme les autres stratégies et politiques adoptées, cette stratégie ne définit pas les rôles et attributions liés au respect du principe de responsabilité pour la mise en œuvre de ses dispositions et les fonctions ou l'emplacement du service qui sera chargé d'appuyer la gestion du savoir n'ont pas encore été arrêtés par ONU-Habitat.

43. Le système de comptabilité d'engagement relatif aux projets est un autre instrument qui doit servir à améliorer la gestion de l'information et du savoir (voir par. 29 plus haut). Or, le BSCI n'a pas pu extraire de ce système des informations budgétaires sur les initiatives lancées par ONU-Habitat à l'échelle mondiale ou des données sur le suivi des projets d'une valeur supérieure à 25 millions de dollars. De plus, sur 151 descriptifs de projet recensés pour les 20 pays examinés, 63 (42 %) n'étaient pas saisis dans le système de comptabilité d'engagement.

<sup>20</sup> « UN-Habitat's knowledge strategy: building a knowledge-based organization », executive summary, ONU-Habitat, Nairobi, mai 2010.

### Gestion des risques négligée

44. Dans de nombreux passages du présent rapport, on souligne les risques liés à la réputation de l'organisation, au facteur humain et aux programmes qui peuvent compromettre la réalisation des objectifs visés par ONU-Habitat (voir par. 15 à 21, 24 à 26, 31 et 32, 34 à 43 et 49 à 55). Plus généralement, ONU-Habitat opère essentiellement dans des situations à haut risque puisque 7 de ses 10 principaux programmes de pays (soit une part correspondant à 63 % des dépenses afférentes à ces programmes) sont mis en œuvre dans des zones touchées par des situations d'urgence.

45. Un risque plus généralisé, indiqué dans le plan stratégique pour la période 2014-2019, tient à l'éventualité d'une pénurie de ressources financières et humaines qui peut mettre ONU-Habitat dans l'incapacité de répondre aux attentes des parties prenantes. Il est en effet tributaire, pour son financement, d'un petit noyau de donateurs et, malgré les indices démontrant la justification de son existence (voir par. 22 et 23 plus haut), est handicapé par le fait que ses ressources de base ont un caractère imprévisible<sup>21</sup>. Alors même qu'il s'efforce d'inverser cette tendance, la mobilisation de ressources continue de poser des difficultés (voir par. 52 à 55).

46. En partie à cause de ces contraintes financières, les ressources humaines d'ONU-Habitat sont également devenues insuffisantes pour le travail qu'il doit accomplir et certaines tâches essentielles ont dû être confiées à des consultants. Au niveau des pays, ONU-Habitat fait appel à des tiers prestataires de services, principalement le Programme des Nations Unies pour le développement ou le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, pour le recrutement de personnel affecté à ses opérations hors siège. D'après les données disponibles, ces agents représentent 83 % du « personnel » employé dans les pays. ONU-Habitat fait valoir que ce mode de recrutement pourrait être financièrement avantageux, mais le BSCI a constaté qu'il n'était pas dénué de risques. Par exemple, les agents en question ne disposent pas de délégations de pouvoirs en matière de gestion financière, d'encadrement ou de certification<sup>22</sup>, ce qui entraîne des complications pour les formalités administratives et des répercussions fâcheuses sur le plan de l'exécution (voir par. 34 et 44 et 45 plus haut). Plus généralement, cet arrangement risque d'entraver l'uniformisation des résultats visés à tous les niveaux de l'organisation et la mise en jeu des responsabilités pour leur obtention, ainsi que la conservation à long terme du savoir institutionnel (voir par. 24 à 26 et 39 à 43 plus haut).

47. La détection et la gestion des risques constituent des aspects essentiels de la planification stratégique et de la gestion axée sur les résultats. Malgré des progrès récents dans ce domaine, les systèmes de gestion des risques d'ONU-Habitat sont insuffisants au regard de l'ampleur des risques auxquels il est exposé<sup>23</sup>. Cet organisme a participé à un processus de gestion du risque institutionnel à l'échelle du Secrétariat, mais n'a pas encore dévoilé un plan pour la mise en place d'un dispositif spécialement adapté à ses besoins. En outre, bien que le modèle de

<sup>21</sup> Le BSCI n'a pas analysé systématiquement les différents facteurs qui contribuent à expliquer les problèmes financiers de l'organisation.

<sup>22</sup> « Independent review of administrative roles and responsibilities of UNEP, UN-Habitat and UNON in human, financial and physical resources management » (16-26 avril 2012), par. 59.

<sup>23</sup> Évaluation des risques pour l'audit interne d'ONU-Habitat (Division de l'audit interne du BSCI, 2008) (disponible en anglais seulement).

descriptif de projet inclus dans le système de comptabilité d'engagement comprenne un volet relatif à la gestion des risques au stade de la conception d'un projet, les risques sont souvent analysés de manière informelle uniquement, au niveau des pays. Sur 77 descriptifs de projets en cours, 37 seulement définissaient clairement les risques et des mesures spécifiques pour les gérer. Ce faible degré d'attention accordé aux risques a été corroboré pour quatre des cinq pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, où le BSCI a relevé une discordance entre les risques définis dans les documents de planification et ceux qui ont été finalement confirmés.

## **E. ONU-Habitat n'a pas favorisé le développement de partenariats ou la mobilisation de ressources à une échelle proportionnelle à l'envergure et à la diversité de ses tâches**

48. Comme on l'a vu aux paragraphes 22 et 23 ci-dessus, ONU-Habitat s'est positionné comme l'organisme chef de file pour la question de l'urbanisation durable, ce qui impliquait le lancement de nouvelles activités et de nouveaux produits. Parallèlement, il doit faire face à des problèmes financiers bien attestés, d'où le risque d'un décalage entre les attentes et les moyens dont il pourra disposer pour y répondre au cours de la période 2014-2019<sup>24</sup>. ONU-Habitat cherche à établir des priorités pour ses travaux en les centrant exclusivement sur les produits approuvés au titre du programme de travail et du budget pour l'exercice 2014-2015<sup>25</sup>. Tout en prenant acte de ces avancées, le BSCI a mis en évidence des lacunes persistantes dans les initiatives qu'ONU-Habitat prend en vue de susciter des partenariats et de mobiliser des ressources, deux éléments primordiaux pour stimuler des actions en faveur d'une urbanisation durable, compte tenu du mandat de l'organisation et des contraintes qui pèsent sur elle.

### **Partenariats**

49. ONU-Habitat entretient des relations de partenariat multiples à tous les niveaux de l'organisation. Dans le contexte d'Habitat II, les acteurs non étatiques ont joué un rôle central et le document relatif au Programme pour l'habitat adopté à l'issue de la conférence notait que les partenaires étaient un facteur essentiel pour la réalisation des objectifs énoncés dans ce programme. ONU-Habitat a réaffirmé l'importance fondamentale des partenariats pour la réalisation de ses objectifs dans le plan stratégique et institutionnel à moyen terme et dans le plan stratégique, soulignant expressément que les défis posés par l'urbanisation ne peuvent être relevés qu'en cultivant les partenariats et en encourageant les partenaires à agir.

50. Dans l'ensemble, les partenaires sondés et interrogés ont exprimé des opinions mitigées sur la qualité des résultats obtenus par ONU-Habitat dans cette entreprise difficile. Par exemple, 64 % d'entre eux affirmaient avoir une bonne compréhension de la définition de leur partenariat avec cet organisme et, dans trois pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, des représentants des pouvoirs publics ont déclaré

<sup>24</sup> Exécution du plan stratégique et institutionnel à moyen terme (2012); stratégie et plan d'action d'ONU-Habitat pour la mobilisation de ressources (2013-2015); exposé Power Point à l'intention des membres du Comité du programme de la coordination; fiche récapitulative sur les donateurs d'ONU-Habitat (2014).

<sup>25</sup> Plan de travail biennal global pour la période 2014-2015, avec indication des priorités.

qu'ONU-Habitat était leur « partenaire de prédilection », mentionnant sa focalisation sur les besoins des clients et ses compétences techniques pointues comme des points forts déterminants par rapport à d'autres entités. D'un autre côté, ces partenaires ont exprimé des préoccupations au sujet de la longueur des délais d'approvisionnement à ONU-Habitat, les retards qu'ils occasionnent pouvant, selon eux, avoir de graves conséquences pour la légitimité des autorités locales, surtout dans les États fragiles (voir par. 34 et 44 à 47 plus haut).

51. Malgré l'importance fondamentale des partenariats, ONU-Habitat n'a pas encore établi, pour leur gestion et leur administration, un mécanisme comprenant : une stratégie définitivement arrêtée; une base de donnée intégrée et largement accessible (voir par. 11 plus haut); des consignes et des critères pour la sélection des partenaires ou des mécanismes de réexamen des partenariats en cours et de ceux qui ont été interrompus. En 2010, à l'issue d'un audit réalisé par le BSCI, il avait été recommandé à ONU-Habitat d'accélérer la mise en œuvre d'une stratégie de partenariats qu'il avait élaborée en mai 2011. Or, la stratégie en question n'a jamais été officialisée, en raison – aux dires d'ONU-Habitat – de la réorganisation de l'organisation. Cette dynamique a été relancée en 2013, mais le document final, qui devait être arrêté en décembre de la même année, était toujours à l'état de projet en septembre 2014. Il est maintenant prévu d'achever la mise au point de la stratégie avant la deuxième session du Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III), qui se tiendra en avril 2015. Cela implique un retard de près de quatre ans dans l'application de la recommandation formulée à l'issue de l'audit initial. Même si un processus parallèle de consultation des partenaires concernés par Habitat III a été engagé<sup>26</sup>, l'absence d'une stratégie rigoureusement définie pour les partenariats pourrait compromettre les préparatifs de la conférence elle-même.

### **Mobilisation des ressources**

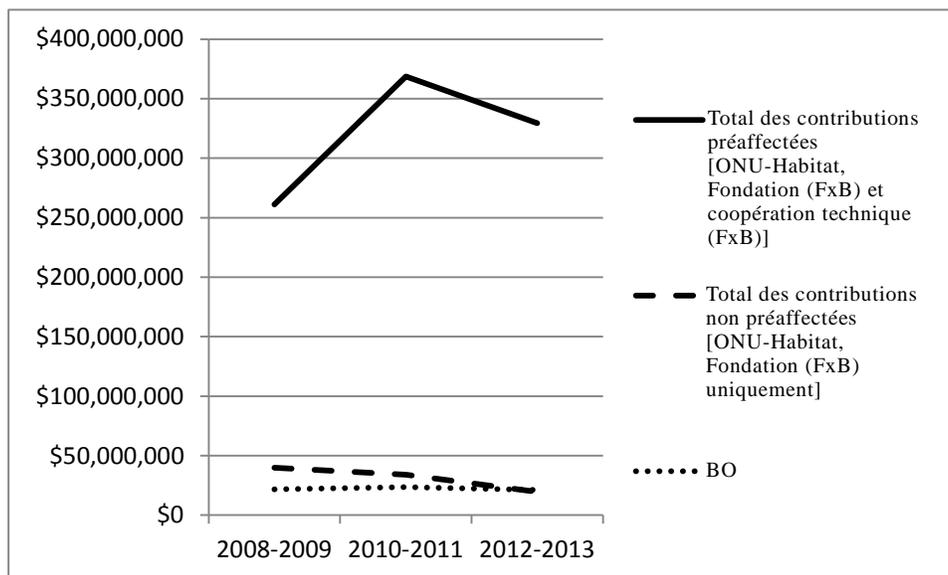
52. Le financement d'ONU-Habitat est assuré, d'une part, au moyen de crédits inscrits au budget ordinaire et de fonds extrabudgétaires qui lui sont alloués et, d'autre part, par la Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains et par des fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique, qui sont des sources de financement extrabudgétaires alimentées respectivement par des contributions volontaires préaffectées ou non préaffectées et par des contributions à affectation déterminée. Le montant total des contributions préaffectées, des contributions préaffectées versées à la Fondation et des contributions au titre de la coopération technique a augmenté de 26 %, passant de 261 millions de dollars en 2008-2009 à 329,5 millions de dollars en 2012-2013. En revanche, les contributions non préaffectées versées à la Fondation ont diminué de 51 %, régressant de 39,7 millions à 19,5 millions de dollars dans le même temps. Ces ressources non préaffectées, dont le volume diminue, servent, en conjugaison avec les fonds provenant du budget ordinaire, à financer les fonctions d'appui aux programmes au sein d'ONU-Habitat. Leur diminution a donc entraîné des déficits dans ces fonctions primordiales. La figure VII, qui complète la figure I, fournit une illustration graphique de ces tendances.

---

<sup>26</sup> ONU-Habitat a demandé à plus de 500 partenaires comment ils souhaitaient être associés à la préparation de la conférence, mais les résultats de ces consultations n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du présent rapport.

Figure VII  
**Tendances en matière d'affectation des ressources sur la période 2008-2013  
pour différentes sources de financement : fonds extrabudgétaires  
d'ONU-Habitat, Fondation des Nations Unies pour l'habitat  
et coopération technique (fonds extrabudgétaires)**

(En dollars des États-Unis)



Abréviations : BO = budget ordinaire; FxB = fonds extrabudgétaires.

53. Afin de remédier à ses déficits de financement et de réunir les ressources nécessaires à la réalisation de ses objectifs pour la période 2014-2019, ONU-Habitat a établi une stratégie de mobilisation des ressources et créé le Service des relations avec les donateurs et de la mobilisation des ressources en 2013. La stratégie décrit les sources de financement et les mutations observées dans la physionomie des donateurs, et énumère une série de principes directeurs. Le Service a mis en place un système d'information sur les donateurs, avec des profils indiquant les priorités et les attentes de ces derniers. Il a également produit des dossiers d'information sur les travaux et les réalisations notables accomplis par ONU-Habitat, globalement et dans les différentes régions.

54. Cependant, la stratégie de mobilisation des ressources continue de présenter de graves lacunes si elle doit servir de plan de route pour aider l'organisation à consolider sa situation financière durant la période 2014-2019. Cette stratégie définit deux objectifs concrets, mais elle n'indique pas quand et comment ils seront atteints, ou qui sera responsable de leur réalisation. De plus, elle présente un modèle de financement décentralisé, suivant lequel tous les fonctionnaires ont, à des degrés divers, des responsabilités dans la mobilisation des ressources dans le cadre de projets. Un certain nombre d'agents en poste dans les pays ont exprimé la crainte d'être forcés de « collecter des fonds pour leurs propres salaires », rien n'indiquant par ailleurs qu'on assurerait un accompagnement afin de les aider à développer les compétences requises pour cette fonction parallèlement à celles qu'ils doivent

assumer dans le cadre de leurs attributions organiques. D'autre part, 10 personnes interrogées ont fait valoir que ce modèle avait entraîné une concurrence interne accrue pour des moyens limités<sup>27</sup>.

55. En conséquence, le BSCI a relevé un manque de clarté, en règle générale, dans la manière dont la stratégie de mobilisation des ressources était perçue par le personnel. Aux niveaux hiérarchiques des administrateurs et des directeurs (aussi bien au siège que sur le terrain), 70 % des répondants ont émis une opinion très négative ou plutôt négative au sujet de la clarté de la stratégie d'ONU-Habitat en matière de mobilisation des ressources. Qui plus est, aux échelons supérieurs de l'administration<sup>28</sup>, c'est pour cette stratégie, qui se situait pourtant en troisième position pour le pourcentage de lecteurs (86 %) parmi plus de 20 politiques et stratégies recensées, que l'on a enregistré la proportion la plus élevée de répondants (52 %) déclarant que sa mise en œuvre était peu ou pas du tout claire.

## **F. ONU-Habitat a mieux intégré la problématique hommes-femmes dans ses programmes, mais la prise en compte d'autres questions transversales n'a pas autant progressé**

56. ONU-Habitat s'applique depuis longtemps à incorporer les optiques de l'égalité des sexes, des droits de l'homme, de la jeunesse et des changements climatiques à ses activités. Dans le plan stratégique pour la période 2014-2019, il a, pour la première fois, majoré l'importance accordée à ces quatre sujets pour en faire des questions transversales. Mais, s'il a pris des mesures visant à intégrer effectivement la problématique hommes-femmes dans ses programmes et ce, avec des moyens limités, ONU-Habitat n'a pas agi avec la même efficacité pour incorporer les autres priorités transversales.

### **Problématique hommes-femmes**

57. Donnant suite aux recommandations issues d'évaluations et d'inspections récentes<sup>29</sup>, ONU-Habitat a pris un certain nombre de dispositions en vue de mieux transversaliser la problématique hommes-femmes en 2012-2013, notamment : la création d'un service consacré exclusivement à cette question, l'élaboration d'une politique et d'un plan pour l'égalité des sexes pour la période 2014-2019 et la création d'un groupe consultatif de haut niveau chargé de conseiller le Directeur exécutif au sujet de la problématique hommes-femmes.

58. Malgré ces initiatives positives, le bilan des résultats obtenus est mitigé. Au Myanmar, les femmes associées à l'exécution du projet le plus vaste entrepris par l'organisation dans ce pays ont régulièrement indiqué que leur inclusion dans les comités publics de développement des villages – grâce à l'approche participative d'ONU-Habitat (dite « People's Process ») – était leur première expérience de

<sup>27</sup> Parmi les fonctionnaires appartenant aux catégories des administrateurs, des directeurs et des administrateurs recrutés sur le plan national qui ont répondu au questionnaire, plus de la moitié (55 %) estimaient que leur service était en concurrence avec d'autres pour l'obtention de ressources.

<sup>28</sup> Secrétaire général adjoint, Sous-secrétaire général, D-2, D-1, P-5 et P-4. N = 36.

<sup>29</sup> Évaluation de la prise en compte de la problématique hommes-femmes à ONU-Habitat (2011) et recommandations pour une refonte du dispositif relatif à la problématique hommes-femmes à ONU-Habitat (2013) (documents disponibles en anglais seulement).

participation à la prise de décisions importantes qui les concernaient et que cela les avait incitées à faire preuve d'un plus grand volontarisme pour d'autres aspects de leur vie. Par contre, en Somalie, des personnes déplacées de sexe féminin ont exprimé, dans plusieurs localités, des préoccupations au sujet de l'insécurité des logements qu'ONU-Habitat avait construits pour elles et les risques ont été attestés par des photographies. On observe également des disparités persistantes entre les sexes sur le plan des ressources humaines, avec un faible pourcentage de femmes occupant des postes de direction et d'encadrement supérieur dans les classes P-5, D-1 et D-2 (19,1 %).

### **Droits de l'homme**

59. Par sa résolution 24/11 adoptée en 2013, le Conseil d'administration a approuvé l'intégration des droits de l'homme dans les activités d'ONU-Habitat en tant que question transversale (voir A/68/8, annexe). L'organisation n'a toutefois pas encore fixé ni appliqué toutes les dispositions de la stratégie qu'elle a ébauchée en 2013 pour les droits de l'homme en vue de la mise en œuvre de la résolution (voir HSP/GC/24/2/Add.7). Cette stratégie indique que, pour assurer l'intégration, il faudra créer une unité spéciale, un système de mécanismes de coordination et un groupe consultatif sur les droits de l'homme, et obtenir l'appui des hauts fonctionnaires. Elle préconise en outre la publication d'une déclaration de politique générale confirmant les engagements pris à un haut niveau, d'un document de programme exposant clairement les résultats escomptés et d'un guide pratique à l'intention du personnel. D'après le personnel responsable, les mécanismes de coordination fonctionnent, mais les dispositions de la déclaration de politique générale, du document de programme et des directives n'ont pas encore été mises en œuvre.

### **Changement climatique et jeunesse**

60. Les domaines du changement climatique et de la jeunesse n'ont pas fait l'objet d'un traitement identique à celui réservé à la problématique hommes-femmes, qui impliquait la mise en place de structures parfaitement adaptées permettant d'assurer une intégration systématique. Il existe des mécanismes de coordination pour ces deux domaines, mais ils sont rattachés à différents services organiques et les tâches confiées au personnel responsable ont trait essentiellement à l'exécution de projets et à la mobilisation de ressources. Les activités transversales relatives à la jeunesse et au changement climatique ont été menées principalement dans le contexte de projets interdivisions et sous la forme de volets consacrés à ces questions dans des projets au sein de différents services et bureaux régionaux. Les travaux relatifs au changement climatique se sont déroulés de manière similaire avec un élément positif supplémentaire, à savoir la stratégie de lutte contre les changements climatiques qui a été officialisée à l'échelle de l'organisation.

## **IV. Conclusion**

61. ONU-Habitat est parvenu à se positionner sur un créneau crucial pour une question qui occupe une place de plus en plus importante parmi les centres d'intérêt prioritaires de la communauté internationale : l'urbanisation durable. De plus, malgré une forte érosion de ses ressources de base, il a poursuivi la mise en œuvre d'un programme ambitieux, en exécutant des activités et des produits conformes

aux prescriptions énoncées dans son mandat et hautement appréciés par les parties prenantes. Il a également introduit une multitude d'améliorations dans la façon dont il planifie, gère et évalue ses résultats avant d'amorcer l'exécution de son deuxième plan stratégique de six ans, à savoir le plan portant sur la période 2014-2019.

62. Parallèlement, il existe des lacunes qui pourraient nuire à l'efficacité, à l'efficience et à la pertinence des actions qu'ONU-Habitat mène en vue de réaliser ses objectifs pour la période 2014-2019 et d'exploiter les possibilités ouvertes par Habitat III. Son accent mis sur l'urbanisation durable n'a pas encore été répercuté dans tous les rouages de l'organisation, et les fonctions et responsabilités relatives à des aspects essentiels des résultats liés à ces objectifs ne sont pas clairement intelligibles pour l'ensemble de son personnel. En outre, un certain nombre de mécanismes et de fonctions internes qui pourraient contribuer à l'optimisation du fonctionnement d'ONU-Habitat font toujours défaut. Ils concernent notamment la gestion des risques, la gestion de l'information et du savoir, les stratégies de mobilisation de ressources et de promotion des partenariats et l'évaluation des résultats de ses travaux, y compris pour certains programmes qui sont très élaborés ou exposés à des risques importants.

## V. Recommandations

63. Le BSCI fait sept recommandations, qu'il juge toutes importantes sur la base de son système d'évaluation de la criticité.

### **Recommandation 1 [voir par. 44 à 47]**

64. ONU-Habitat devrait renforcer son dispositif de gestion des risques, au minimum en incluant une politique et un plan d'action exposant :

- Un mécanisme permettant de cerner et de hiérarchiser systématiquement les risques aux différents niveaux de l'organisation et d'évaluer la vulnérabilité de cette dernière relativement à chacun des risques identifiés;
- Un inventaire des risques propres à l'organisation;
- Un plan pour la gestion et la surveillance de chaque risque, communiqué à tous les fonctionnaires et consultants concernés.

### **Recommandation 2 [voir par. 24 à 26, 31, 36 à 38 et 42]**

65. Le Bureau du Directeur exécutif devrait établir la version finale d'un dispositif de responsabilisation, en harmonie avec les dispositions de la circulaire du Secrétaire général relative à ONU-Habitat et les travaux pertinents menés à l'échelle du Secrétariat.

### **Recommandation 3 [voir par. 24 à 26]**

66. ONU-Habitat devrait établir les plans stratégiques régionaux dans tous les bureaux régionaux et reprendre l'élaboration des descriptifs de programme concernant les pays prioritaires. À cette fin, la Division des programmes devrait établir :

- Une liste de programmes de pays prioritaires devant donner lieu à l'élaboration de descriptifs, ancrée dans le processus de gestion des risques;

- Des critères clairs pour assurer l'harmonisation des plans stratégiques régionaux et des descriptifs de programme de pays avec les priorités institutionnelles globales replacées dans leurs contextes régionaux et nationaux particuliers, et avec tous autres éléments pertinents à prendre en compte;
- Un modèle pour les descriptifs de programme de pays en s'inspirant des exemplaires existants, de manière à permettre l'adoption des documents sur la base d'un bon rapport coût-efficacité.

**Recommandation 4 [voir par. 24 à 26, 36 à 38, 39 à 43 et 47]**

67. ONU-Habitat devrait réviser et mettre en œuvre les responsabilités confiées au Groupe consultatif sur les projets en matière d'assurance de la qualité, notamment en :

- Mettant à jour le modèle de descriptif de projet pour tenir compte des domaines d'intervention prioritaires définis dans le plan stratégique pour la période 2014-2019 et des autres éléments essentiels mentionnés dans le présent rapport (harmonisation des descriptifs de projet avec les plans stratégiques régionaux et les descriptifs de programme de pays, gestion, surveillance et évaluation des risques, etc.);
- Intégrant les paramètres relatifs à la qualité pour les points à vérifier aux stades de la saisie et de l'élaboration dans le système de comptabilité d'engagement relatif aux projets, de sorte qu'il soit impossible d'approuver les projets tant que tous les éléments énumérés dans ces listes ne sont pas jugés satisfaisants;
- Définissant des dispositions pour la gestion des conflits d'intérêts dans le processus d'approbation des projets, tout en veillant à la prise en compte des commentaires formulés par les parties prenantes concernées aux trois niveaux de l'organisation dans ce processus;
- Veillant à ce que le système de comptabilité d'engagement relatif aux projets soit continuellement mis à jour, y compris en incluant les minutes des réunions du Groupe consultatif sur les projets.

**Recommandation 5 [voir par. 12 à 21]**

68. Pour son prochain plan d'évaluation et les plans ultérieurs, ONU-Habitat devrait suivre une approche axée sur les risques afin de recenser les initiatives mondiales et les programmes de pays qui ont le plus besoin d'être évalués, et veiller à ce que des fonds suffisants soient affectés aux évaluations dans ces domaines. Il devrait envisager de faire établir :

- Une analyse de l'évaluabilité du plan stratégique pour la période 2014-2019;
- Des évaluations du plan stratégique à mi-parcours et en fin de parcours;
- Des évaluations portant sur l'initiative relative à la réalisation du développement urbain durable (Achieving Sustainable Urban Development) et, conformément aux conclusions de l'évaluation horizontale effectuée en 2010 et aux indications figurant dans le document initial sur lequel s'appuie la présente évaluation, sur ses travaux dans le domaine de l'action humanitaire.

**Recommandation 6 [voir par. 11 et 39 à 43]**

69. ONU-Habitat devrait renforcer ses systèmes d'organisation, de stockage et de partage de l'information et des connaissances. Il faudrait pour cela :

- Arrêter le mandat et l'emplacement du Groupe de la gestion des connaissances;
- Créer un registre de l'ensemble des agents engagés par des parties tierces et le mettre à jour tous les trois mois;
- Mettre à jour l'intranet d'ONU-Habitat au moins une fois par mois
- Faciliter plus systématiquement la mise en commun des enseignements et des pratiques dans l'ensemble de l'organisation;
- Exiger que les plans stratégiques régionaux et les descriptifs de programme de pays, ainsi que les descriptifs de projet soumis au Groupe consultatif sur les projets, indiquent les enseignements et les bonnes pratiques qui ont inspiré les propositions figurant dans ces documents.

**Recommandation 7 [voir par. 48 à 55]**

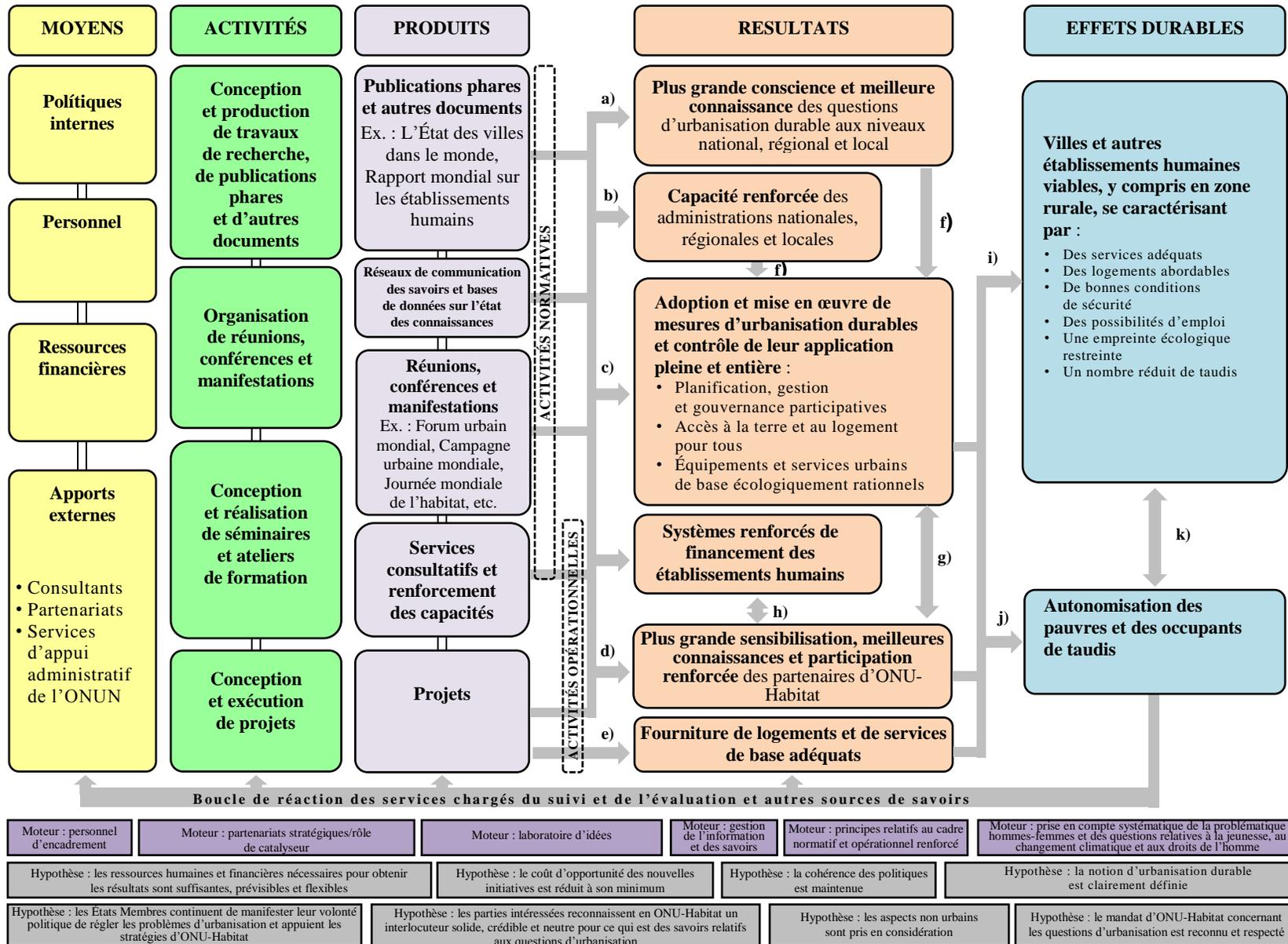
70. ONU-Habitat devrait achever l'élaboration du plan d'action relatif à la stratégie de mobilisation des ressources et, en tenant le nouveau délai spécifié (avril 2015), de la stratégie de partenariats. Il faudrait inclure dans les deux documents une liste exhaustive de mesures spécifiques à prendre, avec des délais précis et une définition des fonctions et responsabilités. À titre prioritaire, il conviendrait d'identifier les partenariats qui sont jugés les plus importants pour assurer le succès d'Habitat III et optimiser ses résultats.

Le Secrétaire général adjoint  
aux services de contrôle interne  
(*Signé*) Carman L. Lapointe

22 décembre 2014

# Annexe I

## Diagramme d'analyse logique des programmes d'ONU-Habitat



## Annexe II

### Observations de la direction<sup>a</sup>

1. La Direction d'ONU-Habitat a le plaisir de présenter sa réponse au rapport du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) sur l'évaluation du Programme ONU-Habitat. Elle remercie le BSCI de son rapport et sait gré à la Division de l'inspection et de l'évaluation de la franchise de son analyse et de ses appréciations. La Direction a examiné le rapport et y répond sous deux formes : en apportant dans la présente annexe une réponse générale aux questions soulevées et examinées, et en présentant dans le Plan d'action (joint dans l'annexe suivante) des réponses portant sur chacune des recommandations.

2. Plusieurs points forts, ainsi que des faiblesses, constatés dans les activités d'ONU-Habitat sont mis en lumière dans le rapport, et les recommandations qui y sont formulées, et serviront de point de départ pour améliorer le fonctionnement du Programme. En particulier, la direction se félicite des conclusions encourageantes qui montrent qu'ONU-Habitat améliore de manière quantifiable la façon dont il définit les résultats escomptés et en gère l'obtention et qu'il a davantage adapté sa structure aux objectifs fixés et établi des dispositifs pour améliorer la qualité de ses projets. La direction est heureuse de constater qu'il a été pris acte de la mise en place du système de comptabilité d'engagement, des grandes mesures prises pour guider le Programme dans l'obtention des résultats fixés pour la période 2014-2019, et de la prise en compte plus systématique de la problématique hommes-femmes. Pour ce qui est des domaines où des améliorations restent à apporter, la direction compte renforcer ses dispositifs de gestion des risques et de responsabilité, la gestion de l'information et des savoirs, la mobilisation des ressources, la portée des activités d'évaluation et les partenariats.

3. La direction se félicite des conclusions générales du rapport, tout en constatant que d'importantes questions stratégiques et les efforts considérables visant à promouvoir le programme en faveur des villes ont été passés sous silence ou auraient dû faire l'examen plus détaillé dans le rapport. Elle saisit cette occasion pour faire connaître son avis sur ces questions.

#### **Mandat, organisation et ressources**

4. ONU-Habitat s'est lancé en 2011 dans un processus de réforme organisationnelle afin de pouvoir accomplir son mandat de façon plus efficace et plus rationnelle. Il a radicalement évolué en termes de conception de l'urbanisation durable, d'approche thématique, de programmes, de capacités opérationnelles et de modèle d'activités. Or, ces efforts ne sont pas correctement présentés dans la section du rapport consacrée aux généralités.

5. Le dispositif de gouvernance et la structure institutionnelle d'ONU-Habitat posent également problème. Le fait qu'il relève du Secrétariat de l'ONU – alors qu'il constitue de par son fonctionnement l'un des fonds et programmes des Nations Unies – complique l'action menée par le Programme pour satisfaire aux exigences

---

<sup>a</sup> Dans la présente annexe, le BSCI donne le texte intégral des observations du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), conformément à la pratique instituée en application de la résolution 64/263 de l'Assemblée générale, qui a fait sienne la recommandation du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.

du Secrétariat qui ne facilitent pas toujours l'exécution au sein d'un même programme de la multitude des activités prescrites par les États Membres. Le Secrétariat n'est pas non plus véritablement en mesure de favoriser l'exécution efficace et rationnelle d'un programme de développement sur le terrain. ONU-Habitat subit de même les contraintes posées par son actuel dispositif de gouvernance, dont la réforme est contestée par les États Membres et qui a des incidences directes sur les fonds versés par les donateurs. Une étude exhaustive d'ONU-Habitat a été effectuée en 2011 et le Conseil d'administration a longuement délibéré, à sa session la plus récente, des moyens de renforcer cette gouvernance. ONU-Habitat continue de souscrire aux efforts déployés pour faire avancer la question, bien que ce soit essentiellement aux États Membres qu'il appartient de statuer sur la gouvernance. Le Programme est reconnaissant aux États Membres d'avoir redoublé d'efforts pour trouver une solution et fera tout son possible pour appuyer les activités des facilitateurs.

6. La baisse des fonds non préaffectés est clairement indiquée dans le rapport. ONU-Habitat reste ainsi exposé aux risques que pose un financement incertain. De plus en plus nombreuses, les contributions volontaires ont pour la plupart une affectation déterminée. Les recettes non préaffectées du budget de base ne suffisent pas à assurer l'exécution des fonctions de base visées dans le rapport et à mettre en œuvre d'autres priorités du Programme. Il en résulte que l'application intégrale des mesures recommandées pourra être entravée par la pénurie de ressources.

#### **Investissement insuffisant dans les évaluations axées sur les résultats**

7. La direction sait que la fonction d'évaluation n'a pas encore atteint le niveau désiré. ONU-Habitat est cependant déterminé à renforcer le rôle de l'évaluation dans le cadre général de la gestion axée sur les résultats pour accroître l'efficacité et l'efficience de son action et favoriser encore la responsabilité et la transparence. En 2012, dans le cadre de sa restructuration, il a créé un groupe indépendant de l'évaluation. En janvier 2013, son Conseil de gestion a approuvé sa politique d'évaluation, qui est mise en œuvre depuis lors. Un système de suivi des recommandations issues des évaluations est en place pour suivre systématiquement l'application des recommandations émises dans ce cadre. Tous ces efforts visent à faire en sorte que la fonction d'évaluation d'ONU-Habitat permette de mieux évaluer les résultats de l'organisation, favoriser l'application du principe de responsabilité et concourir à l'apprentissage institutionnel. Les ressources nécessaires restent insuffisantes toutefois, en particulier pour les évaluations axées sur les résultats. La direction s'emploiera à y remédier dans le cadre de l'application du Plan stratégique, mais les contraintes budgétaires continueront d'influer sur les travaux d'ONU-Habitat.

#### **Faire d'ONU-Habitat l'organisme chef de file des Nations Unies pour l'urbanisation durable**

8. La direction apprécie qu'il ait été reconnu qu'ONU-Habitat avait réussi à se faire reconnaître comme organe chef de file des Nations Unies pour les questions d'urbanisation durable, et que les États Membres aient pris note des problèmes d'urbanismes grandissants et du rôle pertinent que le Programme joue dans leur règlement. Il est fait mention dans le rapport des textes issus de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Conférence Rio +20) et du programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015, tout comme de la

proposition du Groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les objectifs de développement durable tendant à arrêter un objectif de développement durable indépendant, se lisant comme suit « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables » (juillet 2014). En revanche, d'autres processus et résultats importants sur le plan mondial ne sont pas évoqués dans le rapport. Par exemple, au cours de son premier débat consacré à l'intégration, le Conseil économique et social a fait de l'urbanisation durable un thème prioritaire et souligné que le pouvoir transformateur de cette dernière devrait concourir au développement durable (mai 2014). Par ailleurs, le Sommet sur le climat convoqué par le Secrétaire général a considéré que les villes devaient faire l'objet d'une action prioritaire (septembre 2014). ONU-Habitat a lancé pour sa part une large campagne de mobilisation des partenaires du Programme pour l'habitat en faveur du « Nouveau Programme pour les villes » dans le cadre de la Campagne urbaine mondiale.

9. D'importants efforts d'harmonisation ont été faits pour renforcer encore la collaboration des organes et organismes des Nations Unies dans le domaine de l'urbanisation durable. Il s'agit notamment des travaux du Groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les objectifs de développement durable, de l'établissement par le Comité de haut niveau sur les programmes d'un document consacré à l'urbanisation et au développement durable dans le cadre d'un nouveau programme des Nations Unies pour les villes, du Sommet mondial sur l'aide humanitaire, des réseaux s'occupant des questions d'urbanisation, y compris dans les situations de crise humanitaire et d'urgence, qui rassemblent différents organes et organismes des Nations Unies, et de l'institution à l'échelle du système d'un tableau de bord dont l'utilisation devrait permettre la prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes dans les activités d'ONU-Habitat.

10. Il est indiqué au paragraphe 24 du rapport que les moyens de combler l'écart entre l'optique rurale et l'optique urbaine des travaux du Programme ne sont pas explicitement énoncés dans le Plan stratégique et le cadre stratégique. Ce n'est évidemment pas le but de ces deux documents, qui visent plutôt à indiquer ce qu'ONU-Habitat est supposé faire et mettre en place. Cependant, le Plan stratégique a en partie pour objet de répondre à cette question, qui n'a rien de subsidiaire mais forme un aspect essentiel de l'action du Programme. ONU-Habitat s'emploie à régler ce problème en recourant également à d'autres instruments. En particulier, il a déjà décidé de reprendre l'établissement des plans stratégiques régionaux et des descriptifs de programme de pays, qui serviront de cadre au règlement du problème. Il a des échanges périodiques avec le Comité des représentants permanents pour définir les principes de l'action à mener dans ce domaine. Le Comité a été saisi d'une proposition tendant à ce qu'il examine ce thème à titre prioritaire lors de la prochaine session du Conseil d'administration. De façon générale, il s'agit d'une question qui fait l'objet d'un dialogue constant avec les États Membres et les autres partenaires.

**ONU-Habitat a fait des progrès quantifiables en ce qui concerne la planification, la gestion de l'obtention et l'évaluation des résultats fixés pour la période 2014-2019**

11. ONU-Habitat se félicite de ce que le BSCI a pris acte des mesures d'amélioration qu'il avait prises en ce qui concerne la planification, la gestion de l'obtention et l'évaluation des résultats fixés pour la période 2014-2019. En

revanche, il n'approuve pas l'énoncé des paragraphes 31 et 36, qui portent sur le degré de connaissance des principales orientations et sur la coordination interne. La direction est consciente qu'il reste encore à faire pour mieux faire connaître les orientations, mais n'estime pas nécessaire pour autant que tout le personnel connaisse ou applique chacune des stratégies. Elle a le sentiment que les questions n'ont pas été posées de la bonne façon lors des entretiens et des enquêtes et que des questions plus nuancées auraient produit des réponses plus intéressantes.

**Des contraintes d'ordre structurel, ainsi que des déficiences concernant des fonctions et processus internes essentiels, ont entravé la capacité du Programme d'obtenir des résultats**

12. La direction prend note des domaines à risque recensés dans le rapport et se dit déterminée à opérer sans discontinuer des améliorations pour atténuer ces risques. Pour ce faire, ONU-Habitat s'emploie avec le Département de la gestion à lever les obstacles structurels qui entravent la mise en place d'un modèle de prestation de services plus efficace et plus rationnel dans le cadre des programmes de pays, pour ce qui est en particulier des délégations de pouvoirs, des achats et des recrutements. Le Chef de cabinet a décidé de maintenir en l'état pour les deux années et demie à venir les dispositions en vigueur relatives aux achats, et de laisser inchangées celles concernant la délégation de pouvoir par les directeurs exécutifs, sous réserve d'une évaluation finale. La mise en service d'Umoja devrait utilement contribuer à améliorer le modèle de prestation de services.

13. ONU-Habitat a établi une structure claire, qui cadre avec les dispositifs de gouvernance et d'exécution du Secrétariat de l'ONU, pour concourir au succès de la mise en service d'Umoja en vue de modifier considérablement les modes de fonctionnement. Il participe activement aux travaux du Réseau Ressources humaines sur les réformes de la gestion des ressources humaines à l'échelle du système.

14. Les auteurs du rapport ne soulignent pas suffisamment que les relations entre le Siège, les bureaux régionaux et les bureaux de liaison ont été renforcées grâce à la réforme institutionnelle, qui s'est traduite par la mise en place d'une structure matricielle visant à accroître la coordination, les synergies et l'intégration du Plan stratégique, l'action menée à l'échelle mondiale et les travaux normatifs d'ONU-Habitat ainsi que ses programmes opérationnels dans les régions et les pays.

15. La direction estime également que l'assertion selon laquelle la coordination interne est insuffisante (par. 36), qui n'est pas entièrement fondée, peut elle aussi être le résultat des questions posées au personnel. La situation dépeinte dans le paragraphe est celle d'une coordination qui dépend des rapports personnels et n'est pas assurée dans le cadre des mécanismes institutionnels. La direction apprécie que l'existence d'une structure de coordination officielle ait été reconnue, et fait observer que les rapports personnels sont largement admis en tant qu'élément nécessaire (mais en aucun cas unique) de la coordination et qu'aucun système, même le mieux conçu, ne pourrait fonctionner sans eux. Il n'en reste pas moins que des progrès sont encore possibles, et la direction s'emploiera à faire en sorte que les directeurs de programme examinent la suite à donner aux réunions du Conseil avec leur personnel, et que l'élaboration et la diffusion des nouvelles orientations soient gérées avec plus d'efficacité.

**Mobilisation des ressources**

16. Le succès avec lequel ONU-Habitat a mobilisé des fonds préaffectés traduit la demande continue d'appui adressée aux États Membres dans les domaines de l'urbanisation durable et des établissements humains. Il a cependant été plus difficile de mobiliser des ressources non préaffectées pour financer les activités de base. ONU-Habitat revoit sa stratégie de mobilisation des ressources et le plan d'action correspondant afin qu'ils cadrent mieux avec la fluctuation du nombre des donateurs, et notamment l'élaboration des grands programmes thématique, régionaux et nationaux qui regroupent les aspects aussi bien normatifs et opérationnels de l'urbanisation durable, et qui sont liés aux priorités de développement des pays ainsi que le Plan stratégique approuvé pour la période 2014-2019.

17. Les progrès accomplis en ce qui concerne la fonction de mobilisation des ressources, dont la création du Services des relations avec les donateurs et de la mobilisation des ressources et d'un système d'information sur les donateurs, sont bien mentionnés dans le rapport. En revanche, les autres grandes avancées enregistrées en ce qui concerne le renforcement du dialogue avec les principaux pays donateurs, traditionnels et nouveaux, et les acteurs non étatiques, ne sont pas évoquées. Elles ont pourtant permis à ONU-Habitat d'accroître le nombre et la diversité des donateurs entre 2010 et 2013, et de réduire sa dépendance à l'égard des pays donateurs traditionnels. ONU-Habitat sait qu'il doit renforcer son modèle de mobilisation des ressources décentralisée, en définissant plus précisément les fonctions et attributions, ainsi que d'autres éléments dont la formation et l'encadrement des responsables. À ce sujet, ONU-Habitat a renforcé ses travaux au cours des derniers mois, en lançant des plans de mobilisation des ressources à l'échelon régional pour accroître le volume des contributions préaffectées et l'appui aux efforts visant à recueillir des contributions volontaires non préaffectées.

**Questions transversales**

18. Le rapport mentionne les quatre questions transversales traitées par ONU-Habitat, à savoir la problématique hommes-femmes, la jeunesse, les changements climatiques et les droits de l'homme. Il y est rendu compte des progrès accomplis au sujet de la problématique hommes-femmes, mais pas en ce qui concerne les trois autres questions.

19. ONU-Habitat a récemment renforcé et élargi sa nouvelle initiative de prise en compte systématique et de promotion des droits de l'homme. En tant qu'organe apparenté à l'Organisation des Nations Unies, il a pour mandat d'assurer le respect, la promotion et la défense des droits de l'homme et de favoriser la primauté du droit dans ses activités. Comme suite au ferme engagement manifesté en faveur des droits de l'homme et compte tenu de la place primordiale que ces derniers occupent dans la déclaration de principes présentée par le Directeur exécutif, la prise en compte systématique des droits de l'homme a été approuvée à titre prioritaire par le Conseil d'administration au début de 2013 et inscrite dans le Plan stratégique pour la période 2014-2019. Les valeurs de la Déclaration universelle des droits de l'homme sous-tendent toutes les activités d'ONU-Habitat qui, dans le cadre de sa participation au Groupe des Nations Unies pour le développement, a fait en outre de la prise en compte systématique des droits de l'homme l'une de ses activités prioritaires. Cette prise en compte est explicitement prévue dans ses stratégies et

programmes. ONU-Habitat a commencé à coopérer dès 2002 avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à la mise en œuvre complète et progressive du droit au logement, sous les auspices du Programme des Nations Unies pour le droit au logement.

20. La phase opérationnelle de la prise en compte systématique des droits de l'homme a commencé au début de 2014. Toutes les interventions d'ONU-Habitat sont guidées par des valeurs universelles promouvant l'adoption et l'application d'une démarche axée sur les droits de l'homme dans le domaine du développement. Ainsi, le Programme est le principal organisme chargé de l'application de deux droits particuliers : celui à un logement convenable et celui à l'eau potable et à l'assainissement (« services de base »).

21. Comme le Programme en est encore au stade de l'élaboration des outils théoriques concernant la structure et la culture institutionnelles à mettre en place pour prendre systématiquement en compte les droits de l'homme, l'un des piliers de ses récentes activités a consisté à offrir des orientations et à dispenser une formation à son personnel et à sa direction. Deux séminaires de responsables des droits de l'homme ont eu lieu en 2013, ainsi qu'une formation visant l'ensemble des fonctionnaires sur l'adoption d'une démarche respectueuse des droits de l'homme aux fins du développement des établissements humains. En outre, le Programme a mis au point une directive programmatique sur les droits de l'homme, et élabore d'autres recommandations et notes d'orientation, dont un manuel des droits de l'homme. Par ailleurs, il a mis au point une série de listes récapitulatives concernant les phases de conceptualisation et d'évaluation des projets. Une autre liste a pour objet de guider les consultants dans l'évaluation de la conformité, du point de vue des droits de l'homme, des politiques du logement et des secteurs du logement proprement dits à travers le monde. Le personnel d'ONU-Habitat a adhéré avec beaucoup d'enthousiasme à ces initiatives.

22. Par ailleurs, dans le cadre du renforcement de l'initiative Unis dans l'action, ONU-Habitat a systématiquement collaboré avec le mécanisme d'examen universel des droits de l'homme. Des directives détaillées ont été données aux partenaires des bureaux régionaux et des bureaux de pays à ce sujet. Ces activités ont grandement contribué à conceptualiser les activités des Nations Unies relatives aux droits de l'homme par rapport au mandat d'ONU-Habitat. L'investissement consenti dans l'apprentissage et le renforcement des capacités concernant ces activités ont aidé les collègues et les partenaires à mieux comprendre et maîtriser les questions relatives au développement des établissements humains dans une perspective respectueuse des droits de l'homme.

23. Le rapport indique bien que la jeunesse est devenue une question transversale qui doit être systématiquement prise en compte dans les activités d'ONU-Habitat, mais il n'accorde pas suffisamment d'attention aux activités déjà entreprises, comme par exemple la programmation commune au Groupe de la jeunesse et à d'autres unités administratives du Programme et ses incidences sur la prise en compte de la question dans les sous-programmes. Il n'y est pas non plus fait mention du rôle directeur joué par ONU-Habitat au sein du Réseau interinstitutions des Nations Unies pour l'épanouissement des jeunes et de sa participation à l'élaboration du Plan d'action du système des Nations Unies pour la jeunesse. Dans le cadre du Réseau, le Programme s'est employé en étroite collaboration avec le Département des affaires économiques et sociales et l'Envoyé du Secrétaire général

pour la jeunesse, à favoriser les efforts entrepris pour renforcer le rôle politique, social et économique des jeunes et leur influence aux niveaux mondial, régional et national.

24. S'agissant de la question transversale du changement climatique, les participants à l'Initiative sur les villes et les changements climatiques ont mis au point en 2011 et 2012 une liste récapitulative pour la prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes dans tous les projets dans les évaluations des changements climatiques dans les villes, et testé cet instrument à Kampala et Katmandou.

### **Conclusion**

25. La direction réaffirme sa ferme détermination d'accroître encore son efficacité et sa responsabilité effective sur les plans aussi bien programmatique qu'opérationnel, sous réserve des ressources financières du Programme. Elle a défini un plan d'action qui établit précisément la façon dont ONU-Habitat compte appliquer les recommandations (voir annexe III).

## Annexe III

### Plan d'action d'ONU-Habitat

*Recommandation de la Division de l'inspection  
et de l'évaluation*

*Mesures attendues*

*Enté(s) responsable(s)*

*Échéance à respecter*

#### **Recommandation 1 (voir par. 44 à 47)**

ONU-Habitat devrait renforcer son dispositif de gestion des risques, au minimum en élaborant une politique et un plan d'action comprenant ce qui suit :

- Un mécanisme permettant de cerner et de hiérarchiser systématiquement les risques aux différents échelons institutionnels, et d'évaluer la vulnérabilité du Programme à l'égard de chacun des risques recensés;
- Un inventaire des risques propres au Programme;
- Un plan de gestion et de suivi de chaque risque, communiqué à tous les fonctionnaires et consultants intéressés (par. 64).

#### **La recommandation est acceptée.**

La direction d'ONU-Habitat prend note des domaines à risque recensés dans le rapport d'évaluation du BSCI et s'engage à opérer les changements voulus pour atténuer ces risques. La recommandation sera appliquée dans le cadre des mesures suivantes :

Renforcement de la politique de gestion des risques d'ONU-Habitat;

Élaboration d'un plan d'action pour la gestion et le suivi des risques;

Des cahiers des charges relatifs à ces deux activités ont été établis. ONU-Habitat a défini les 10 plus grands risques organisationnels ainsi que des dispositifs de contrôle dans les domaines suivants : insécurité au Kenya; fragilité des modalités de financement; questions administratives; outils nécessaires à la distribution de l'aide humanitaire; compétences et rétention du personnel; gestion des attentes; dépendance à l'égard des bureaux régionaux et des bureaux de pays bénéficiaires de projets; optimisation de la mission incombant à ONU-Habitat dans l'initiative Unis dans l'action; structure de gouvernance; questions relatives aux Normes comptables internationales pour le secteur public (normes IPSAS) et à Umoja.

Groupe de l'assurance qualité du Bureau de la gestion

Division des programmes, pour les risques liés aux projets en cours de formulation ou d'exécution.

Conseil d'administration d'ONU-Habitat, pour la politique et le plan d'action

**30 avril 2015**

**Recommandation 2 (voir par. 24 à 26, 31, 36 à 38 et 42)**

Le Bureau du Directeur exécutif devrait arrêter la version définitive d'un dispositif de responsabilité, qui cadre avec les dispositions de la circulaire du Secrétaire général relative à ONU-Habitat et les travaux pertinents menés à l'échelle du Secrétariat (par. 65).

**Recommandation 3 (voir par. 24 à 26)**

ONU-Habitat devrait achever les plans stratégiques régionaux dans tous les bureaux régionaux et reprendre les travaux d'élaboration des descriptifs de programme concernant les pays prioritaires. À cette fin, la Division des programmes devrait établir :

- Une liste de programmes de pays prioritaires devant donner lieu à l'élaboration de descriptifs, ancrée dans le processus de gestion des risques;

Un élément du système de comptabilité d'engagement pour les projets a déjà été mis en application pour compiler tous les risques afférents au portefeuille de projets d'ONU-Habitat de façon à faciliter l'analyse des risques à l'échelle du Programme, notamment par région, par pays et par type de risque.

**La recommandation est acceptée**

ONU-Habitat applique une politique de responsabilité selon laquelle tous ses fonctionnaires doivent répondre de l'obtention de résultats particuliers. La politique régissant les pouvoirs et les responsabilités du Programme est soumise à l'examen du BSCI.

La politique est conforme aux dispositions du projet de circulaire du Secrétaire général sur ONU-Habitat, qui reste à approuver au Siège de l'ONU, et suit la structure et les principes des autres cadres de responsabilité arrêtés pour les organes et organismes des Nations Unies.

Il n'est pas nécessaire de renforcer la politique pour qu'elle réponde aux besoins d'ONU-Habitat.

**La recommandation est acceptée.**

Les descriptifs de programme sont de bons instruments pour aligner les priorités d'ONU-Habitat sur les priorités régionales et nationales et les activités relevant du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). ONU-Habitat appliquera la recommandation dans le cadre des mesures suivantes :

Élaboration d'un plan stratégique régional pour tous les bureaux régionaux (4 plans);

Directeurs des bureaux régionaux

Division des programmes

Divisions des opérations

**30 juin 2015****30 décembre 2015**

- Des critères clairs pour assurer l'harmonisation des plans stratégiques régionaux et des descriptifs de programme de pays avec les priorités institutionnelles globales replacées dans leurs contextes régionaux et nationaux particuliers, et avec tous autres éléments pertinents à prendre en compte;
- Un descriptif de programme de pays en s'inspirant des exemplaires existants, de manière à permettre l'adoption des documents sur la base d'un bon rapport coût-efficacité (par. 66).

Élaboration de descriptifs de programmes concernant les pays prioritaires (au moins 10 descriptifs d'ici à la fin de 2015);

Élaboration de critères d'harmonisation des plans stratégiques régionaux et des descriptifs de programmes de pays, en tenant compte des particularités des régions et des pays et du programme pour l'urbanisation;

Mise au point d'une matrice aux fins de l'établissement des descriptifs de programmes, pour normaliser la présentation de ces documents.

**Recommandation 4 (voir par. 24 à 26, 36 à 38, 39 à 43 et 47)**

ONU-Habitat devrait réviser et mettre en œuvre les responsabilités confiées au Groupe consultatif sur les projets en matière d'assurance de la qualité, notamment en :

- Mettant à jour le modèle de descriptif de projet pour tenir compte des domaines d'intervention prioritaires définis dans le plan stratégique pour la période 2014-2019 et des autres éléments essentiels mentionnés dans le présent rapport (harmonisation des descriptifs de projet avec les plans stratégiques régionaux et les descriptifs de programme de pays, gestion, surveillance et évaluation des risques, etc.);
- Intégrant les paramètres relatifs à la qualité pour les points à vérifier aux stades de la saisie et de l'élaboration dans le système de comptabilité d'engagement relatif aux projets, de sorte

**La recommandation est acceptée**

Comme l'indique le BSCI dans son rapport, le Groupe consultatif sur les projets a contribué à instituer un mécanisme formel de coordination et à renforcer l'assurance-qualité des descriptifs de projet. Il a également veillé à ce que les projets cadrent avec les objectifs institutionnels. Les autres mesures qui seront mises en œuvre afin d'appliquer la recommandation sont les suivantes :

Examen et révision des attributions du Groupe consultatif sur les projets concernant l'assurance-qualité;

Mise à jour du modèle de descriptif de projet pour tenir compte de l'harmonisation avec les plans stratégiques régionaux, les descriptifs de programmes de pays et le PNUAD;

Intégration de la fonction assurance-qualité dans le système de comptabilité d'engagement de manière qu'il soit impossible d'approuver les projets et d'accéder aux fonds tant qu'il n'a pas été satisfait à tous les éléments de la liste récapitulative;

Division des programmes  
Bureau de la gestion

**30 décembre 2015**

qu'il soit impossible d'approuver les projets tant que tous les éléments énumérés dans ces listes ne sont pas jugés satisfaisants;

- Définissant des dispositions pour la gestion des conflits d'intérêts dans le processus d'approbation des projets, tout en veillant à la prise en compte des commentaires formulés par les parties prenantes concernées aux trois niveaux de l'organisation dans ce processus;
- Veillant à ce que le système de comptabilité d'engagement relatif aux projets soit continuellement mis à jour, y compris en incluant les minutes des réunions du Groupe consultatif sur les projets (par. 67).

### Recommandation 5 (voir par. 12 à 21)

Pour son prochain plan d'évaluation et les plans ultérieurs, ONU-Habitat devrait suivre une approche axée sur les risques afin de recenser les initiatives mondiales et les programmes de pays qui ont le plus besoin d'être évalués, et veiller à ce que des fonds suffisants soient alloués aux évaluations dans ces domaines ONU-Habitat devrait envisager de faire établir :

- Une analyse de l'évaluabilité du plan stratégique pour la période 2014-2019;
- Des évaluations du plan stratégique à mi-parcours et en fin de parcours;

Définition de mesures propres à réduire autant qu'il est possible les éventuels conflits d'intérêts, par exemple en faisant en sorte que les fonctionnaires qui proposent des projets ne participent pas à l'approbation de ces derniers;

Mise à jour et suivi permanents de l'information relative aux projets et vérification que l'information est bien saisie dans le système de comptabilité d'engagement;

Un élément relatif à l'évaluation des risques a déjà été ajouté au système de comptabilité d'engagement pour compiler tous les risques afférents aux projets;

Un élément relatif aux enseignements retenus et aux pratiques optimales a été ajouté au système de comptabilité d'engagement pour compiler toutes les pratiques optimales et les leçons retenues dans une bibliothèque électronique de bases de données globales.

### La recommandation est acceptée

ONU-Habitat est déterminé à renforcer le rôle de l'évaluation dans ses travaux, et tous les programmes et projets approuvés doivent s'accompagner de plans d'évaluation prévus au budget. La mise en œuvre des mesures proposées pour appliquer cette recommandation, y compris les évaluations à mi-parcours et les évaluations définitives, est prévue dans le Plan stratégique pour la période 2014-2019.

Une analyse de l'évaluabilité du Plan stratégique aura lieu au deuxième trimestre 2015, à mi-parcours en 2017 et en fin de période en 2019.

Groupe de l'évaluation  
Groupe consultatif sur les projets  
Conseil d'administration d'ONU-Habitat

Bureau de la gestion

Fin juin 2015 pour l'analyse de l'évaluabilité du Plan stratégique  
Fin avril 2017 pour l'évaluation à mi-parcours du Plan stratégique  
Fin 2019 pour l'évaluation finale du Plan stratégique

- Des évaluations portant sur l'initiative d'urbanisation durable et, conformément aux conclusions de l'évaluation horizontale effectuée en 2010 et aux indications figurant dans le document initial sur lequel s'appuie la présente évaluation, sur ses travaux dans le domaine de l'action humanitaire (par. 68).

L'évaluation de l'initiative d'urbanisation durable, d'une sélection d'initiatives mondiales et d'au moins un aspect de l'aide humanitaire sera réalisée à titre prioritaire et prévue dans le plan d'évaluation pour la période 2016-2017.

Les évaluations seront effectuées si les ressources sont disponibles  
**Décembre 2017**

### Recommandation 6 (voir par. 11 et 39 à 43)

ONU-Habitat devrait renforcer ses systèmes d'organisation, de stockage et de partage de l'information et des connaissances. Il faudrait pour cela :

- Arrêter le mandat et l'emplacement du Groupe de la gestion des connaissances;
- Créer un registre de l'ensemble des agents engagés par des tiers et le mettre à jour tous les trois mois;
- Mettre à jour l'intranet d'ONU-Habitat au moins une fois par mois;
- Faciliter plus systématiquement la mise en commun des enseignements et des pratiques dans l'ensemble de l'organisation;
- Exiger que les plans stratégiques régionaux et les descriptifs de programme de pays, ainsi que les descriptifs de projet soumis au Groupe consultatif sur les projets, indiquent les enseignements et les bonnes pratiques qui ont inspiré les propositions figurant dans ces documents

### La recommandation est acceptée

ONU-Habitat prend note des recommandations détaillées sur la gestion des savoirs figurant dans le rapport du BSCI. Il appliquera la recommandation considérée en :

- Arrêtant le mandat et l'emplacement du groupe de la gestion des savoirs et en en définissant les attributions par voie de communication interne au sein d'ONU-Habitat
- En révisant la stratégie de gestion des savoirs;
- En mettant à jour tous les trimestres la liste de tous les agents recrutés par des tiers;
- En mettant à jour son réseau intranet tous les mois;
- En favorisant le partage systématique des enseignements retenus et des pratiques de référence à l'échelle du Programme;
- En définissant les leçons à retenir et en les incorporant dans le cycle des projets.

Bureau de la  
gestion

Service de la  
promotion, de la  
sensibilisation et de  
la communication

Bureau du  
Directeur exécutif

**Juin 2015**

**Recommandation 7 (voir par. 48 à 55)**

ONU-Habitat devrait achever l'élaboration du plan d'action relatif à la stratégie de mobilisation des ressources et, en tenant le nouveau délai spécifié (avril 2015), de la stratégie de partenariats. Il faudrait inclure dans les deux documents une liste exhaustive de mesures spécifiques à prendre, avec des délais précis et une définition des fonctions et responsabilités. À titre prioritaire, il conviendrait d'identifier les partenariats les plus importants pour assurer le succès d'Habitat III et optimiser ses résultats (par. 70).

**La recommandation est acceptée.**

ONU-Habitat subit les effets de la diminution des fonds non préaffectés et s'emploie à accroître le nombre des donateurs et le volume des ressources de base. La recommandation sera appliquée grâce aux mesures suivantes :

Mise au point définitive du plan d'action pour la mobilisation des ressources en 2015 et mise à jour régulière par la suite;

Mise au point définitive de la stratégie de partenariat;

Définition des partenariats indispensables pour optimiser le succès de la Conférence Habitat III, en consultation avec le secrétariat de cette dernière.

Groupe de la mobilisation des ressources

Bureau du Directeur exécutif

Service des partenariats

Avril 2015 pour la mise au point définitive du plan d'action pour la mobilisation des ressources

Mise au point définitive de la stratégie de partenariat

Décembre 2015 pour la définition des partenariats indispensables pour optimiser le succès de la Conférence Habitat III