



UN-HABITAT ÉVALUATION BRÈVE

Evaluation du Programme Urbain du Programme de Nations Unies pour les Etablissements Humains en Iraq (2004 – 2012)

Rapport d'évaluation 3/2012

1. INTRODUCTION ET HISTORIQUE

La Résolution 1483 du Conseil de Sécurité des Nations Unies du mai 2003 a demandé un soutien continu des Nations Unies pour les personnes nécessiteuses en Irak et a assigné des rôles cruciaux de la reconstruction post-conflictuelle au Bureau National de l'Organisation des Nations Unies dans ce pays, y compris la coordination de l'aide humanitaire. Conformément à la Résolution, le Groupe de développement des Nations Unies et la Banque Mondiale ont conjointement entrepris, en octobre 2003, une évaluation des besoins en vue d'informer la Conférence Internationale des bailleurs de fonds pour la reconstruction de l'Irak. Suite à la conférence des bailleurs de fonds, le Fonds multi-bulleur d'Affectation Spéciale des Nations Unies (FMBAS) - Irak a été créé en 2004, afin de fournir aux bailleurs de fonds un seul canal pour les programmes de financement d'après-guerre en Irak.

Depuis 2004, les opérations du Programme de Nations Unies pour les Etablissements Humains (ONU-Habitat) au niveau national en Irak comprennent 22 projets en tant que programmes conjointement exécutés avec un certain nombre de partenaires des Nations Unies et d'autres partenaires. Le portefeuille de projets cumulatifs de l'ONU-Habitat a atteint environ 89,8 millions de dollars américains sur un budget de 1,37 milliards de dollars américains pour l'Irak. La plupart des projets ont été financés par le Fonds d'Affectation Spéciale pour l'Irak, tandis qu'un petit nombre de projets ont été financés par des voies bilatérales.

Le programme de l'ONU-Habitat en Irak intervenait sous quatre grands domaines: (i) urbanisation, planification urbaine et gouvernance locale, (ii) services et infrastructures urbaines, (iii) politique et gestion des terres, et (iv) logement. Le programme a fonctionné dans un contexte difficile de développement, des contraintes

de gestion transfrontières et un scénario de sécurité et politique en constante évolution.

Le but de l'évaluation du programme en Irak a l'ONU-Habitat, à ses organes de gouvernance, aux bailleurs de fonds et à d'autres intervenants clés une évaluation indépendante prospective de l'expérience opérationnelle, les réalisations et les défis de l'agence, dans le cadre de la programmation conjointe et de tirer des leçons et des recommandations en vue d'améliorer la contribution de l'ONU-Habitat dans l'avenir. L'évaluation a porté sur la pertinence du programme, la pertinence de ses dispositions institutionnelles et ses partenariats et l'efficacité du programme pour répondre aux besoins et aux priorités de développement de l'Irak et la valeur ajoutée aux programmes conjoints de l'ONU-Habitat.

2. PROCESSUS D'ÉVALUATION ET MÉTHODOLOGIE

L'évaluation a été réalisée par deux consultants indépendants: Mohammed Siraj Sait et Johnson Nkuuhe entre Décembre 2011 et Septembre 2012. Il a été géré par l'Unité chargée d'Évaluation avec l'appui du Programme de l'ONU-Habitat en Irak et du Bureau Régional de ONU-Habitat pour l'Afrique et les États Arabes. L'évaluation a utilisé une gamme des méthodes, y compris l'examen des documents du programme pour l'Irak, des interviews avec le personnel de l'ONU-Habitat à Nairobi et à Amman, des autoroutes irakiennes, le personnel des agences collaboratrices des Nations Unies et d'autres intervenants, et une mission sur terrain à Erbil, en Irak, qui a permis à l'équipe d'évaluation de visiter certains projets, de rencontrer les intervenants et de tenir des discussions avec des groupes d'intervention

L'évaluation a été limitée par le temps, les ressources et l'accès au pays en raison de considérations logistiques et de sécurité. L'accès à la société civile et aux autres bénéficiaires a également été restreint.

3. CONSTATATIONS GÉNÉRALES

Basé sur plan de reconstruction pour les logements et le développement urbain en Irak (2003) et sur les Documents des Programmes ultérieurs pour l'habitat au pays (DHP), l'ONU-Habitat a fait d'importantes contributions en quatre principaux domaines d'intervention - logement en faveur des populations pauvres, gouvernance foncière, planification et économie urbaine, et infrastructures urbaines et services de base. Sur les projets du FASI mis en œuvre par l'ONU-Habitat depuis 2004, 13 projets étaient en cours d'exécution en mai 2012.

Réalisations

- Les activités de l'ONU-Habitat en matière de logement en faveur des populations pauvres démontré tant l'innovation et que l'adaptabilité aux besoins et aux priorités de l'Irak. L'enquête pionnière sur le marché dans le domaine de logement a été utilisée par le gouvernement pour attirer des financements.
- La politique nationale en matière de logement a été en élaborée en étroite collaboration avec le gouvernement de l'Irak et financée par le Fonds d'Affectation Spéciale pour l'Irak. La stratégie est en cours d'exécution par le budget fédéral.
- Le rôle catalytique que l'ONU-Habitat a joué dans l'amélioration de l'accès aux terres et la sécurité d'occupation a également contribué à la politique de logement en faveur des populations pauvres mises en œuvre à Erbil par le Gouvernement Régional

de Kurdistan (GRK). L'initiative officielle des de Bagdad pour les Etablissements et le financement pour les logements durables constitue un des certains domaines pionniers dans l'amélioration de l'accès à la terre et la sécurité foncière.

- L'ONU-Habitat appuie les partenariats des secteurs public-privé dans la gestion et l'administration des terres ainsi que le continuum des droits fonciers qui reconnaissent une gamme de tenures. L'ONU-Habitat a également contribué à l'élaboration d'un projet de loi sur la gestion des terres publiques.
- L'agence a été à l'avant garde des activités plaidoyer en soulignant que le développement durable nécessite une bonne gouvernance et une bonne gestion des villes et des collectivités. Elle a soutenu, l'évolution vers la décentralisation. En plus des projets pilotes pour l'amélioration des établissements humains touchant 2.500 ménages, l'agence a renforcé la planification participative et la capacité de gestion de l'environnement dans le secteur de logement.
- Depuis 2004, l'ONU-Habitat a contribué au processus de redressement à travers la réhabilitation des infrastructures communautaires dévastées et endommagées, y compris écoles, systèmes d'adduction d'eau, réseaux d'assainissement, entres des jeunes, espaces verts publics et formations sanitaires.
- Entre 2009 et 2011, 2.400 jeunes filles et garçons ont bénéficié de 12 nouveaux bâtiments modernes des écoles primaires adaptés aux enfants qui ont remplacé les structures existantes. Grâce au Programme de modernisation du secteur public, l'ONU-Habitat et l'UNICEF ont aidé le Gouvernement irakien dans les efforts destinés à moderniser et à réformer son secteur public en mettant l'accent sur l'eau et l'assainissement, et ont relâissé des résultats en tant que feuille de route en matière de l'eau et de l'assainissement.

Orientation stratégique

- L'orientation stratégique du Programme irakien a été dérivée de l'avantage comparatif de l'ONU-Habitat, l'harmonisation au sein du cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM) et des programmes conjoints, la pertinence

dans le contexte des priorités irakiennes, l'appropriation nationale et les perspectives pour la durabilité.

- Le Programme irakien est bien aligné aux domaines d'intervention du Plan stratégique et institutionnel à moyen terme (PSIMT) de l'ONU-Habitat et au Cadre Normatif et Opérationnel Renforcé (CNOR) du PSIMT qui oriente les activités sur terrain.
- Le développement du Programme irakien de l'ONU-Habitat peut également être lié à travers ses propres priorités ainsi qu'au développement du programme étendu des Nations Unies en Irak.
- L'expertise de l'ONU-Habitat a été reconnue dans le Cadre actuel des Nations Unies pour l'Aide au Développement (CNUAD), où la contribution potentielle de l'ONU-Habitat a été inscrite dans quatre cinq domaines prioritaires du programme.

Dispositions institutionnelles

- Le Programme en iraq de l'ONU-Habitat basé à Amman, en Jordanie est dirigé par un conseiller technique en chef. Au moment de l'évaluation, une équipe de 17 personnes, composée de quatre fonctionnaires internationaux et 13 fonctionnaires nationaux étaient responsables de la mise en œuvre du programme, soutenu par les coordinateurs nationaux à Bagdad et à Erbil, ainsi qu'un représentant à Hilla.
- Le Programme irakien de l'ONU-Habitat est également guidé par un comité national irakien de haut niveau, composé de hauts fonctionnaires et de la société civile, qui a un rôle consultatif et contribue également à l'élaboration du plan directeur de l'agence pour l'Irak.
- Les principaux bailleurs de fonds de l'ONU-Habitat dans le cadre du Fonds Multi-bailleur d'Affectation Spéciale en Irak ont été la Commission Européenne, le Japon et l'Espagne. Le Gouvernement irakien et le GRK sont également des facteurs clés ainsi que d'autres institutions financières et gouvernements, y compris la République de la Corée, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique.

Programmes conjoints

- Les programmes conjoints ont été un élément clé pour les activités de l'ONU-Habitat en Irak. Sur les 21 projets mis en œuvre par

l'ONU-Habitat en Irak que neuf projets ont été réalisés par lui-même, les autres 12 ont été mis en œuvre avec un ou plusieurs partenaires de l'agence des Nations Unies, notamment le PNUD, l'UNICEF et l'UNESCO, entre autres. Le créneau de l'ONU-Habitat est bien reconnu au sein de l'équipe nationale des Nations Unies en Irak et sa compétence respectée.

- L'Irak a été le premier pays où les agences des NU ont adopté l'approche «de responsabilité sectorielle-Cluster», une planification conjointe, le financement conjoint, la mise en œuvre coordonnée et les modalités conjointes rapportage des opérations de grande envergure. Elle a été suivie et améliorée grâce aux équipes de réalisations des opérations du secteur en 2008, et la structure actuelle de coordination étant groupes des travaux prioritaires (GTP) du CNUAD et les sous-GTP. L'ONU-Habitat a été et est actuellement membre de plusieurs groupes et président des Sous GTP en matière de logement et co-préside les sous-GTP e dans les domaines de l'eau et l'assainissement.
- Les programmes conjoints des Nations Unies ont généralement abouti à une réponse coordonnée et cohérente de redressement, de reconstruction de l'Irak et les priorités de développement sans concurrence pour les fonds.

Partenariats

- Les partenariats de l'ONU-Habitat ont rehaussé son profil, ses opportunités et son potentialité pour les impacts. L'Agence jouit d'un respect mutuel parmi d'autres partenaires des Nations Unies. Toutefois, le GNUM n'est pas toujours un terrain plus équilibré et plus équitable et l'ONU-Habitat est souvent au risque de perdre des acteurs importants allant de la présence insuffisante sur terrain a cause de manque de fonds de démarrage ou de fonds supplémentaires.
- L'ONU-Habitat en Irak travaille en étroite collaboration avec un certain nombre de partenaires nationaux, notamment le Gouvernement irakien et le Gouvernement Régional du Kurdistan. Il a une base raisonnable des professionnels, des experts et des académiciens qui guident ses activités, comme témoigne la composition de son Comité national de l'Habitat.
- L'Agence qui a une solide expérience de collaboration avec le secteur privé,

y compris les entrepreneurs, est en train de renforcer ses liens avec le secteur bancaire. L'ONU-Habitat apporte un appui organisationnel à l'Association Irakienne des Gouvernements Locaux (AIGL).

- À Erbil, la mise en place des unités des professionnels/experts techniques pour la facilitation en matière de logement et des unités locales de facilitation a été efficace. La société civile est relativement faible en Irak. L'ONU-Habitat travaille avec des ONG par le biais d'autres agences telles que le HCR ou des réseaux tels que le Conseil Norvégien pour les Réfugiés sur le Groupe technique de travail de l'ONU-Habitat sur les personnes déplacées, mais il doit s'engager davantage de manière proactive avec la société civile.

Défis

- Suite à la clôture du Fonds d'Affectation Spéciale pour l'Iraq, le pays entre dans une nouvelle phase de développement avec le Gouvernement irakien en tant que partenaire dominant avec des ressources réduites disponibles pour des projets de l'ONU-Habitat ; l'agence devra tenir compte de la meilleure façon de se repositionner dans le nouvel Irak. Cela peut nécessiter que l'ONU-Habitat se concentre dans les domaines prioritaires exigés.
- L'ONU-Habitat doit intensifier la diffusion de ses outils et ses outputs pour assurer leur réplication à plus grande échelle. L'équipe nationale des Nations Unies (ENNU) en Irak a également reconnu que l'élimination prévue du Fonds d'Affectation Spéciale pour l'Iraq et la transition de la situation en Irak exige «une réponse plus stratégique, cohérente et cohésive aux priorités et aux défis de développement.
- Des dispositions institutionnelles de l'ONU-Habitat pour la mise en œuvre de son programme irakien sont dictées par des fonds considérablement réduits. Le personnel s'est réduit passés de 26 en 2008 à 17, en 2012 et est susceptible de diminuer davantage. La mise en œuvre du programme national des Nations Unies en cours exigera des ressources de l'ordre de 1,9 milliards de dollars à la fin de 2014. L'ONU-Habitat a besoin de 77,2 millions de dollars américains à la fin de 2014 pour son programme complet dont il ne dispose jusqu'ici

que 9,3 millions de dollars américains sous forme de financement. L'ONU-Habitat devra revoir sa stratégie de mobilisation des ressources s'il veut poursuivre son portefeuille important en Irak.

- Avec le tarissement de l'argent des bailleurs de fonds, l'ONU-Habitat devra se miser sur l'Irak lui-même comme source future de financement. Pour mobiliser des fonds au sein de l'Irak, l'ONU-Habitat devra se réorienter vers les domaines stratégiques dans lesquels où il jouit d'un soutien politique fort, du financement, des partenaires et des perspectives plus élevées.
- Un autre défi majeur pour le programme urbain irakien de l'ONU-Habitat constitue la pression exercée par le Gouvernement irakien à revenir à Bagdad, en Irak, comme la plupart des agences des Nations Unies ont été ou sont en train de le faire. Jusqu'ici, l'ONU-Habitat s'est convenu que le personnel des nouveaux projets sera situé à Bagdad.
- En dépit de l'accent mis sur les populations pauvres, y compris, les questions de protection et de bonne gouvernance, le programme Urbain Irakien de l'ONU-Habitat n'a pas adopté une approche fondée sur les droits. Bien que ses projets ne favorisent la participation des (et souvent la cible), femmes, des enfants et des jeunes en tant que bénéficiaires, le programme a besoin de développer des cadres plus clairs en faveur de la jeunesse et de l'égalité du genre et de se conformer aux documents stratégiques pertinents de l'ONU-Habitat.

4. CONCLUSIONS

- Le programme Urbain Irakien de l'ONU-Habitat en matière de logement et de développement urbain qui met l'accent sur la politique de logement et de l'aménagement du territoire, l'urbanisme et de gouvernance et de l'eau et de l'assainissement et des infrastructures reflète clairement des avantages comparatifs de l'ONU-Habitat en ce qui concerne l'urbanisation durable en Irak et les défis de développement.
- Les dispositions institutionnelles pour le bureau national du Programme Irakien de l'ONU-Habitat ont été structurées de manière à atteindre

les résultats escomptés et utiliser les fonds du projet d'une façon efficace.

- En ce qui concerne l'exécution des projets en temps opportun. Tous les projets ont fait l'objet des extensions sans coûts, allant de un à cinq extensions. Le bureau d'Amman a attribué certains des retards au Siège et à la bureaucratie de l'Office des Nations Unies à Nairobi, tandis que d'autres personnes interrogées attribuent les retards à la coordination opérationnelle, inter-agence et la liaison du Gouvernement.
- L'ONU-Habitat a atteint la plupart des résultats de son projet. Les contributions techniques et stratégiques de l'ONU-Habitat constituent une partie essentielle de son rôle, au-delà de l'exécution du projet.
- L'accent de l'ONU-Habitat sur la planification urbaine inclusive, la gestion et la gouvernance urbaines en collaboration avec le PNUD, ont introduit de nouvelles approches participatives en matière de décentralisation, par exemple, à travers des projets sur la modernisation du le secteur public irakien et des plans de développement local.
- L'examen des rapports internes d'avancement et des visites au bureau du FASM/MANUI démontre la preuve du suivi et des rapports réguliers et satisfaisants sur des projets de l'ONU-Habitat. Toutefois, des programmes conjoints de l'ONU-Habitat a du aborder des couches supplémentaires, y compris le Bureau du Fonds d'Affectation Spéciale, les bailleurs de fonds, les membres des groupes thématiques, et plusieurs rapports périodiques au siège, y compris des rapports d'avancement de la mise en œuvre du PSIMT, 2008-2013.
- Malgré que l'impact des projets de l'ONU-Habitat ne soit pas facile à déterminer dans le contexte de la sécurité et de l'accès limité aux bénéficiaires ainsi que les limites de cette évaluation, à travers des partenariats avec les Nations Unies et leurs homologues gouvernementaux, l'ONU-Habitat a contribué de manière significative au programme d'urbanisation durable, une meilleure compréhension des goulets d'étranglement et des outils ont été conclus et des réponses formulées.
- Les réalisations du programme irakien ont été dirigées vers des personnes

défavorisées urbaines pauvres, y compris les déplacés internes et les rapatriés. Cependant, il doit aborder plus directement les questions transversales. Il a réalisé des Progrès remarquables dans la promotion de logements sensibles à l'environnement et des projets de l'eau et de l'assainissement responsables.

- Grâce à la mise en œuvre de projets réussis, tels que reflétés dans les études de cas d'Erbil et de LADP, le programme irakien de l'ONU-Habitat a contribué à l'amélioration de suivi, de renforcement des capacités, et à la création des nouveaux partenariats (y compris la société civile et secteur privé), et les réformes juridiques et institutionnelles.
- Une gamme des rendements de haute qualité de l'ONU-Habitat en matière de la législation et des plans directeurs, de manuels et d'outils de formation sont largement utilisés dans les régions de l'Irak. Cependant, la durabilité des résultats de développement de l'ONU-Habitat dépend de la capacité du Gouvernement irakien de fournir un environnement politique favorable, y compris des motivations pour répondre aux exigences de développement urbain.
- A travers ses différents projets, l'ONU-Habitat a contribué au renforcement des capacités irakiennes en vue d'élaborer, mettre en œuvre et réviser les politiques essentielles, les stratégies, les lois et les programmes cruciaux. Cependant, la formation n'a pas atteint tous les groupes d'intervenants et n'a pas été à grande échelle, puisque le mode de livraison a été conventionnel.

5. LEÇONS PRINCIPALES APPRISSES

- L'utilisation efficiente des documents du Programme national en matière de l'ONU-Habitat (DPNH): Bien que le programme irakien de l'ONU-Habitat ait développé son DPNH dans un contexte fluide et complexe, le processus aurait pu être plus systématique et plus stratégique.
- La gestion des transitions multiples: Le programme irakien devrait définir des stratégies de gérer les multiples transitions et son mandat adapté aux scénarios changeants en Irak.
- Le Partage des expériences du Fonds Multi-bailleur d'Affectation Spéciale (FMAS): Grâce à l'expérience

du programme irakien, la haute direction de l'ONU-Habitat doit dans l'avenir, réfléchir sur la meilleure façon d'anticiper et de préparer des opportunités avec d'autres fonds multi-bailleur d'affectation spéciale dans d'autres scénarios d'assistance aux pays.

- Au-delà des ressources financières: Il est nécessaire que l'ONU-Habitat investisse son bureau en Irak et aider à promouvoir des initiatives des niches rentables, qui sont visibles, évolutives et correspondent aux priorités de l'Irak avec de solides partenariats.
- L'exécution du projet en temps opportun: Les agences des Nations Unies, y compris l'ONU-Habitat, n'ont pas obtenu de bons résultats dans le respect des délais du projet. Tous les projets, ont fait l'objet de jusqu'à cinq extensions sans coûts. L'ONU-Habitat devra examiner comment ces retards pourraient être évités par une meilleure conception plus réaliste de projet.

6. RECOMMANDATIONS IMPORTANTES

- Renforcer l'orientation stratégique: Le programme irakien de l'ONU-Habitat devrait réviser ses DPNH en vue de refléter son orientation stratégique actuelle conformément aux nouvelles réalités après la liquidation du Fonds multi-bailleur d'Affectation Spéciale.
- Développer une stratégie de mobilisation des ressources: Le Programme urbain irakien de l'ONU-Habitat, le siège de l'ONU-Habitat et le Bureau Régional Arabe au Caire devraient élaborer une stratégie de mobilisation des ressources fondée sur sa feuille de route, de façon à élargir la base des bailleurs de fonds pour inclure des sources non conventionnelles de financement, le secteur privé, des sources régionales, sous forme de partage des financements/ coûts avec le Gouvernement irakien et le Gouvernement Régional kurde.
- Concevoir des programmes avec évaluations d'impact: L'ONU-Habitat devrait mettre en place un processus d'élaboration de projet/programme, intégrant des objectifs et des résultats basés sur la gestion dans la conception de projet et permettant un suivi et une évaluation efficaces de l'impact.
- Aborder les questions relatives au genre, à l'âge et aux droits

de l'homme: L'ONU-Habitat en Irak devrait examiner la portée des impacts des projets sur des domaines transversaux, avec des recommandations sur la façon dont on peut améliorer leur intégration.

- Améliorer l'appropriation nationale: Le programme irakien de l'ONU-Habitat et le siège de l'ONU-Habitat doivent régulièrement discuter et répondre aux changements dans le contexte politique et en tenir compte dans les documents stratégiques du programme.
- Promouvoir et dialoguer avec la société civile: Le programme irakien de l'ONU-Habitat devrait être proactif et développer des relations plus étroites avec les partenaires existants et potentiels de la société civile au sein de ses propres projets et des relations avec d'autres partenaires des Nations Unies dans les programmes conjoints.
- Renforcer les communications: Le programme irakien de l'ONU-Habitat doit répartir les responsabilités - ou nommer un personnel à temps partiel - en tant que responsable de la communication dans le cadre d'une stratégie de communication.
- Innover à travers les méthodes de renforcement des capacités: Le programme irakien de l'ONU-Habitat devrait revoir ses méthodes de renforcement des capacités, des ressources de formation, les dynamiques de participation et de l'impact en vue d'informer une approche holistique de renforcement des capacités.
- Le Plan de réinstallation en Irak: En fonction de la pression croissante de la part du gouvernement irakien et les Nations Unies pour le retour du Programme irakien à Bagdad, le siège de l'ONU-Habitat devrait revoir d'urgence les options stratégiques en collaboration avec le Bureau Régional pour les États Arabes au Caire et le programme irakien, en recommandant un calendrier pour le déménagement possible du bureau principal du Programme irakien sous une forme appropriée.
- Consolider la liaison entre le programme irakien, le Bureau Régional et le Siège: L'ONU-Habitat devrait mettre en place un mécanisme de dialogue stratégique entre le Programme irakien et d'autres programmes nationaux similaires, les Bureaux Régionaux et les branches thématiques situées au siège qui est plus régulier, structuré et basé sur les cibles.