



UN-HABITAT ÉVALUATION **BRÈVE**

Évaluation à mi-parcours de l'Initiative des Villes et le Changement Climatique

Rapport d'évaluation 2/2012

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

L'initiative des villes et le changement climatique (IVCC) a été lancée par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) en Août 2008 avec le appui financier de démarrage du Gouvernement de la Norvège en vue d'aborder l'impact du changement climatique sur les villes des pays en développement. À ce jour, deux phases de l'Initiative ont été achevées, et le troisième est en cours.

L'initiative des villes et le changement climatique est informée par la connaissance que le changement climatique causé par l'élévation des niveaux de réchauffement de la planète mettra les villes à risque en exacerbant les problèmes environnementaux, économiques et sociaux existants tout en créant de nouveaux défis. Parmi ceux-ci on peut citer la vulnérabilité accrue aux catastrophes naturelles liées au changement climatique et parmi les plus touchés par ces nouveaux risques seront les populations urbaines pauvres dans le monde, dont la grande majorité se trouvent dans les villes et les cités dans les pays en développement. En même temps, l'IVCC est également informée par un consensus émergent entre les experts que compte tenu de la hausse du niveau de l'urbanisation, les villes sont aussi responsables d'une part croissante des émissions des gaz à effet de serre, bien que certaines villes, surtout dans les pays développés, prennent des mesures impressionnantes pour les freiner.

Depuis 2008, l'IVCC s'est développée et a évolué. En commençant par de quatre villes au cours de la phase I, l'Initiative intervient actuellement dans 43 villes en Afrique, en Asie et en Amérique Latine, en leur fournissant un appui technique pour répondre aux défis posés par le changement climatique dans leurs

localités respectives. L'appui accordé inclut une assistance à l'élaboration des évaluations du changement climatique et des plans d'action, en facilitant le dialogue national et local sur les mesures d'accompagnement, la promotion des réseaux nationaux et régionaux pour échanger des leçons apprises, le renforcement des capacités et l'élaboration et la mise en œuvre de projets de démonstration. La principale orientation de la plupart de ces actions au niveau des villes a été mis sur l'atténuation du changement, de la réduction des risques de catastrophes climatiques et le renforcement de la résilience aux catastrophes, en tenant compte du fait que de nombreuses villes sont situées dans des zones susceptibles aux catastrophes liées aux changements climatiques, tout en reconnaissant également que c'est les populations urbaines pauvres et marginalisées qui sont les plus vulnérables aux impacts du changement climatique et qui n'ont pas les ressources pour y faire face.

L'initiative des villes et le changement climatique s'appuie sur l'expérience du développement durable des villes de l'ONU-Habitat et sur les programmes locaux de l'Agenda 21 et les principaux partenaires collaborateurs sont pour la plus grande majorité des entités et des organisations œuvrant en étroite collaboration avec l'ONU-Habitat dans la mise en œuvre de ces programmes, ceux-ci étant le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), la Banque Mondiale et l'Association Moniale Environnementale des gouvernements locaux (ICLEI).

2. PROCESSUS D'ÉVALUATION ET MÉTHODOLOGIE

L'évaluation à mi-parcours est une partie des exigences de suivi et évaluation

formel de l'IVCC et avait deux objectifs suivants:

- Évaluer si la mise en œuvre de l'Initiative est sur la bonne voie, quels sont les problèmes ou les défis rencontrés et si les mesures correctives sont nécessaires, et ;
- Guider l'IVCC pour obtenir des résultats durables car elle élargit et approfondit les activités liées aux villes et le changement climatique.

L'évaluation a été réalisée entre janvier et décembre 2012. Elle a été menée par un consultant international qui avait la responsabilité générale, assisté par trois consultants nationaux qui ont procédé à des évaluations approfondies des activités de l'IVCC en Equateur, au Sri Lanka et en Ouganda. Il est géré par la Direction de l'urbanisme et de design de l'ONU-Habitat avec l'appui technique fournie par l'unité chargée de l'évaluation de l'ONU-Habitat. La principale source de financement pour l'évaluation était le Gouvernement de la Norvège.

L'évaluation de l'IVCC a été basée sur un critère d'évaluation de la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité. En plus des trois évaluations approfondies au niveau des pays, l'évaluation s'est appuyée sur la recherche documentaire des documents pertinents, des entrevues avec le personnel de l'IVCC et d'autre personnel de l'ONU-Habitat, des ateliers des évaluations avec les intervenants clés et des questionnaires soumis à certaines organisations et les institutions partenaires de l'IVCC. Le chef d'équipe s'est également rendu dans deux pays supplémentaires pour évaluer les activités locales à Sorsogon aux Philippines et dans la ville de Kigali au Rwanda. Le projet de rapport d'évaluation a été révisé en fonction des commentaires du personnel de l'ONU-Habitat et incorporé dans les conclusions de la réunion des partenaires

de l'IVCC tenue en Septembre 2012
Les observations écrites d'un partenaire supplémentaire, la Banque Mondiale, ont également été incluses dans le texte final.

3. CONCLUSIONS PRINCIPALES

Pertinence de l'IVCC

L'initiative des villes et le changement climatique est très pertinente dans en soulignant le rôle important que les villes devraient jouer dans l'atténuation et l'adaptation du changement climatique, comblant ainsi une lacune auparavant négligée dans les réponses nationales et mondiales au changement climatique. L'IVCC concentre son aide aux petites et moyennes villes relativement ignorés par les institutions financières internationales et d'autres organismes. Il aborde la dimension de la pauvreté urbaine, auparavant négligée dans les programmes liés au changement climatique aux niveaux national et local et met l'accent sur la planification et la gestion multisectorielle urbaine, un domaine qui n'est pas dans les domaines d'interventions des autres organismes qui impliquées dans les problèmes relatifs aux changements climatiques. La pertinence de l'IVCC est également démontrée par le nombre croissant de villes et de partenaires qui se rejoignent à l'initiative.

Efficacité des interventions de l'IVCC

Après un démarrage relativement lent dans la phase initiale qui a impliqué des projets pilotes dans quatre villes, l'IVCC a parvenu à faire des progrès remarquables vers la réalisation des résultats attendus en diffusant des outils, de méthodologies et des connaissances acquises sur les questions techniques clés dans la première phase pilote, et en utilisant ceux-ci pour répliquer et renforcer les expériences de l'IVCC aux niveaux des pays et des villes. Par conséquent, les quarante-huit réseaux régionaux et nationaux ont commencé à aborder les problèmes des villes et le changement climatique et cinq pays ont approuvé des politiques nationales sur le changement climatique intégrant la dimension de la gouvernance urbaine et locale en ce qui concerne le changement climatique et les réponses à celui-ci.

L'Initiative a renforcé les capacités des autorités locales et d'autres intervenants à travers les instituts de formation et la mise en place, entre autres outils, d'une

évaluation participative et le module de planification des actions lancée par les Villes Durables et les programmes locaux de l'Agenda 21. En rapprochant un nombre toujours croissant de partenaires pour la coopération dans le processus de l'IVCC, l'initiative a également contribué à une meilleure compréhension du rôle des villes dans le changement climatique - et de son impact sur elles - pour le compte des divers groupes d'intérêts et des intervenants impliqués dans le dialogue mondial sur le changement climatique.

Toutes ses réalisations ont été atteintes avec un budget relativement modeste. Le budget net total de base de la phase I et la phase II (qui a pris fin en décembre 2011) était d'environ 5,25 millions de dollars américains a été fourni par le Gouvernement de la Norvège. Le cofinancement pour l'IVCC et ses diverses activités à partir d'autres sources s'élevait à 8 millions de dollars américains jusqu'au mi-2012. Un financement supplémentaire de 9,9 millions de dollars américains a été obtenu pour l'CCCI pour la période 2012-2015, dans l'espoir que l'initiative continuera à au-delà de la phase actuelle, qui prendra fin en décembre 2013.

Le projet est géré par une petite unité de gestion de projet basé dans la Branche chargée de l'urbanisme et des conceptions de l'ONU-Habitat, assistée par une équipe d'appui technique à temps partiel de l'ONU-Habitat, basé à Nairobi, avec un appui supplémentaire fourni par les bureaux régionaux de l'ONU-Habitat. Cette structure de gestion et d'appui a remarquablement bien fonctionné et a été efficace dans l'utilisation des ressources disponibles. Sa capacité du personnel est cependant est trop débordée raison de l'expansion rapide de l'IVCC sur une courte période de temps.

Efficacité et impact de l'IVCC

Au cours des dernières années, l'IVCC s'est développé en un leader mondial très efficace dans son domaine de travail et a réussi à mobiliser un réseau varié des partenaires. L'IVCC a contribué à l'intégration de la dimension d'urbanisme dans les politiques, les règlements et les instruments connexes sur le changement climatique, en particulier aux niveaux national et international. Il s'est avéré efficace pour soutenir les villes à élaborer des plans d'action et des stratégies et leur mise en œuvre. En même temps, elle a parvenu à sensibiliser des autorités locales et les différents intervenants au niveau local en matière de changement

climatique et à renforcer les capacités des professionnels de la ville pour faire face aux défis et aux problèmes associés au changement climatique en ce qui concerne la planification locale et la gestion locale. Cependant, il faut accorder une plus grande attention à l'impact socio-économique des actions liées au changement climatique sur les communautés locales.

Une composante clé de l'IVCC est le dialogue politique national et local, qui réunit tous les principaux acteurs, y compris les bailleurs de fonds. L'évaluation semble indiquer qu'alors y a eu des succès dans certains pays, des efforts plus concertés sont nécessaires pour élargir et approfondir le processus dans tous les pays partenaires de cette initiative. Ceci sera crucial pour l'institutionnalisation de l'appui pour les réformes politiques, conduisant finalement à des changements concrets au niveau local à travers des interventions correctives.

Durabilité

Enfin, la réussite des réseaux des pays, des villes, des donateurs et des autres organisations engendrées par l'IVCC - et les interactions au sein et entre elles - et les interactions et la coopération au sein et entre elles - servira de base pour la durabilité de l'initiative. L'évaluation indique que plus d'efforts sont nécessaires dans ce domaine. La réforme des politiques et leur application sera un autre facteur important. L'intégration des outils de renforcement des capacités de l'IVCC et l'intégration du changement climatique dans la pratique de la planification normale seraient d'autres mesures importantes. Mais cette nouvelle pratique de planification doit contenir un horizon temporel à long terme et faire preuve de souplesse afin de lui permettre de prendre en considération des paramètres en changement.

4. LEÇONS PRINCIPALES APPRISES

Conception de projet

Des objectifs de production doivent avoir des cibles réalistes. Sinon, ils doivent être ajustés en conséquence dans le cadre du suivi du projet. Des modifications importantes dues à l'évolution des conditions doivent être reflétées dans une révision formelle du projet, y compris les ajustements à la matrice du cadre (cadre logique) s'il s'avère nécessaire. Enfin, l'application de tout outil de projet de

manière très rigide va entraver plutôt que de faciliter la gestion de projet.

Gestion de projet

Une importante leçon tirée de l'expérience de l'IVCC jusqu'ici, c'est que d'un projet en pleine expansion peut constituer un lourd fardeau sur la capacité limitée du personnel de base et d'autre personnel technique qui lui est assigné sur une base à temps partiel. La gestion du volume croissant de travail nécessite l'optimisation de la capacité et de l'expertise, la hiérarchisation des activités, en utilisant pleinement les capacités dans les bureaux régionaux de l'ONU-Habitat et l'engagement systématique des experts extérieurs sur l'orientation stratégique.

En outre, un projet à croissance rapide tels que l'IVCC nécessite une stratégie de communications et un plan des informations appropriés en vue d'ouvrir largement et d'améliorer les lignes de communication avec les partenaires, d'autres programmes connexes et le grand public cible à l'échelle mondiale et régionale. Jusqu'à présent, les efforts dans ce domaine ont été sous-optimaux.

Création des réseaux par l'IVCC

L'établissement des réseaux efficaces exige des mécanismes de gestion appropriés et le personnel technique adéquat pour soutenir l'Unité de gestion du projet de l'IVCC. Compte tenu du nombre croissant de villes et de partenaires impliqués dans l'initiative des villes et le changement climatique, d'autres modèles de participation et de réseautage peuvent être envisagés. En plus, pour qu'ils soient efficaces, des réseaux doivent être inclus tous les acteurs clés. Jusqu'à présent, la participation du secteur privé dans l'IVCC a été très limitée malgré l'importance reconnue du secteur privé dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action au niveau local et leurs remèdes proposés sur les changements climatiques. Il faudra déployer des efforts pour remédier à cette omission, y compris l'ouverture d'une partie des réseaux de l'IVCC au secteur privé.

Gestion des connaissances

Avec un nombre toujours croissant de villes participant dans cette initiative et les expériences documentées des villes à relever les défis du changement climatique, le stockage des connaissances tirées de ces expériences exige des moyens efficaces et fiables de stockage, de gestion et de diffusion de ces informations, et le contrôle et la normalisation de leur qualité. L'IVCC est en train de rapidement potentiellement

devenir une plaque tournante de la gestion des connaissances, ce qui pourrait finalement la transformer dans un clearing house. Il est intéressant de noter ici que le programme conjoint PNUE/ONU-Habitat le Programme de Travail de la Banque Mondiale sur le changement climatique, dont la grande partie se consacre à appuyer l'IVCC, envisage un tel rôle pour un centre des connaissances prévu basé sur le Web sur les villes et le changement climatique.

Changement de politique

Une des leçons apprises à la suite de cette évaluation est que la participation des villes dans l'IVCC est principalement motivée par le désir de réduire les risques des catastrophes naturelles liées au changement climatique. Parallèlement, il ya des appels croissants des participants dans les stratégies principales internationales pour prévention des catastrophes et l'adaptation au changement climatique en vue de converger les efforts. La réponse à tous ces appels peut nécessiter des changements dans l'orientation des politiques de l'IVCC et une plus grande collaboration avec la propre Branche de l'ONU-Habitat chargée de la Réduction et la réadaptation des Risques et avec le personnel de la Stratégie internationale sur la prévention des catastrophes (SIPGNU) et d'autres partenaires en élaborer des stratégies conjointes.

Le financement des actions sur les changements climatiques

Le financement des activités sur le changement climatique au niveau des villes constitue un enjeu majeur, d'autant plus qu'il peut inclure le financement des infrastructures coûteuses. Initialement l'IVCC a envisagé seulement la micro-finance et la micro-assurance comme outils, des mécanismes de financement traditionnels n'étaient pas prévus dans ses résultats. Cependant, au fur et à mesure du progrès de l'IVCC et de passage à l'étape de projets de démonstration dans certaines villes, il est devenu clair que les questions d'assurance et de financement auraient constitué une préoccupation majeure. Jusqu'à ce niveau, la réussite n'a pas été aussi facile à réaliser. Pendant la phase II, l'IVCC a aidé certaines villes à élaborer des propositions de projets à financer par le Gouvernement Allemand. Aucun n'a enregistré la réussite. En décembre 2011, il fait une nouvelle demande pour devenir un organisme du Fonds pour l'environnement mondial et une entité multilatérale de l'exécution du Fonds d'adaptation au changement climatique en vue d'accéder au

financement pour des projets «bancables» élaborés par les villes participant à l'IVCC.

La leçon apprise ici, est qu'il est difficile d'obtenir le financement pour les villes plus petites et secondaires, par les fonds par les institutions financières. En même temps, les enquêtes auprès des partenaires indiquent que la mobilisation des financements pour des projets destinés à atténuer des risques relatifs au changement climatique est devenue de plus en plus une question de priorité. En réponse, en 2012 l'IVCC a mis en place un partenariat avec l'Initiative de Développement des Villes en Asie, une entité sans but lucratif offrant des services de consultation financière, afin d'élaborer des propositions de projets à soumettre aux bailleurs de fonds et aux institutions financières pour le financement.

Domaines transversaux

Pendant la phase II, l'IVCC a commencé à travailler sur trois identifiés domaines transversaux : l'égalité, de la jeunesse et la décentralisation. Des progrès ont été lents, peut-être en raison de priorités concurrentes de l'IVCC. Jusqu'ici, la plupart du travail a été normative. Il comprend une liste de contrôle des questions relatives au genre au Népal, des études de cas sur la décentralisation en Namibie et au Sri-Lanka et des campagnes sensibilisation des jeunes, et plus particulièrement une «caravane des jeunes» en vue de sensibilisation sur le changement climatique lors de la 17^{ème} réunion de la Conférence des Parties et la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) en Afrique du Sud.

5. RECOMMANDATIONS IMPORTANTES

Les principales conclusions et leçons tirées tournent autour des recommandations suivantes:

La pertinence et la conception du projet

Une réalisation spécifique de la phase III de l'IVCC devrait être la création d'un noyau des Réseaux Thématiques sur les Villes et le Changement Climatique en vue de faciliter la collaboration concrète à la réalisation d'objectifs de l'IVCC. Il faut interfacer entièrement ou partiellement avec le Réseau Urbain de Développement Durable (SUD-NET) organisé par l'ONU-Habitat.

Efficienc

Les fonds limités de l'IVCC doivent être utilisés de manière stratégique d'une façon plus efficiente et efficace, en utilisant des fonds de base pour initier des activités, appuyer des activités normatives et la gestion des connaissances et pour mobiliser des ressources supplémentaires, y compris le cofinancement par des tiers afin d'approfondir et d'élargir les activités de l'IVCC dans les régions et les villes.

Efficienc dans la gestion de projet

Il faudrait inclure dans la phase actuelle de l'IVCC le renforcement de la structure de gouvernance en mettant en place un organe consultatif qui devrait prendre la forme d'un Conseil consultatif pour fournir des conseils sur une large gamme de questions stratégiques et techniques. Sa composition doit inclure des partenaires clés, des experts et d'autres organismes dont les conseils peuvent être bénéfiques à l'IVCC.

Il faut élaborer une stratégie générale de l'IVCC et un plan de gestion pouvant également servir de cadre pour les stratégies régionales, fournir des paramètres pour le fonctionnement du réseau des partenaires de l'IVCC et servir de point de référence pour les travaux du Conseil consultatif. La stratégie générale doit inclure un plan de Une stratégie des communications et un plan

d'administration assurer la cohérence et la transparence dans tous les aspects des activités de l'IVCC.

Efficienc et impact

L'IVCC devrait combler les lacunes de sa couverture mondiale en démarrant des activités dans les États arabes et dans la région du Moyen-Orient et en élargissant sa présence en Amérique Latine et aux Caraïbes.

L'IVCC devrait examiner si les villes et noyau du réseau des villes et les changements climatiques pourrait inclure un clearing house ou «Un guichet unique» pour la gestion des connaissances sur les villes et le changement climatique. Bien que lors un stade très initial, le Centre des connaissances du PNUE/ ONU-Habitat/ Banque Monde sur les villes et le changement climatique pourrait fournir une plate-forme d'accueil pour ce réseau. Il faut explorer la possibilité d'un plus grand rôle pour les bureaux régionaux et nationaux de l'ONU-Habitat pour appuyer l'IVCC, y compris, entre autres, l'aide à la mobilisation de ressources supplémentaires.

Il faudrait inclure l'impact social et économique attendu des interventions de l'IVCC pour conception du projet au niveau local et appliquer des outils appropriés d'évaluation et de suivi tant au niveau des projets et qu'au niveau des sous-projets.

Durabilité

Afin d'assurer la durabilité des interventions, l'IVCC doit promouvoir des approches de planification innovatrices et plus flexibles tentent compte de l'incertitude du caractère changeant des paramètres essentiels en raison des défis toujours changeants posés par le changement climatique et les risques de catastrophes qui en découlent.