

Constatations en bref de l'examen externe du programme Pauvreté urbaine et environnement

Ce texte présente les principales constatations du rapport intitulé Final Report to IDRC: Urban Poverty and Environment (UPE) – External Review présenté par Patricia L. McCarney, Riadh Tappuni et Axel Drescher en décembre 2008, que l'on peut obtenir en s'adressant à la Section de l'évaluation du CRDI.

Cet examen externe avait pour objectifs d'évaluer la mesure dans laquelle le programme Pauvreté urbaine et environnement (PURE) atteint ses objectifs et d'évaluer ses processus de détermination des risques et ses stratégies d'atténuation, ainsi que les résultats obtenus.

Le programme PURE a approuvé 60 projets, du début de la période visée par son descriptif jusqu'au début de la période d'examen, en janvier 2008. Au cours de cette période, le budget total du programme a atteint environ 18 millions de dollars.

1. Objectifs du programme

Le programme PURE a pour objectifs d'appuyer la recherche, le renforcement des capacités et l'établissement de réseaux qui aident les collectivités urbaines pauvres à se poser en partenaires des administrations locales et des gouvernements nationaux, du secteur privé et d'autres intervenants pertinents afin

1. de comprendre la nature des pressions qui s'exercent sur l'environnement et des contraintes quant à l'utilisation des ressources naturelles, d'examiner leurs répercussions sur la pauvreté et de cerner les solutions possibles;
2. de faire l'essai d'interventions dans des quartiers urbains à faible revenu et d'évaluer des politiques qui visent à atténuer les pressions sur l'environnement et à améliorer l'utilisation des ressources naturelles, en vue d'une meilleure sécurité alimentaire et hydrique et d'une plus grande sécurité du revenu;
3. de contribuer à la planification, à l'élaboration et à la mise en oeuvre intégrées de politiques et de pratiques durables et équitables en ce qui a trait à l'environnement et aux ressources naturelles en milieu urbain.

2. Méthodologie

Cet examen s'est appuyé sur des données puisées à de multiples sources, y compris

1. la documentation du programme PURE;
2. des entrevues avec les chefs d'équipe et les membres de l'équipe du programme, ainsi qu'avec des membres de la haute direction;

3. des entrevues avec un échantillon de chargés de projet, réalisées à l'occasion de visites sur les lieux des projets;
4. des entrevues avec d'autres parties prenantes, dont des responsables gouvernementaux et communautaires et des partenaires financiers du CRDI;
5. un examen approfondi d'un échantillon de projets (tant de projets de recherche que de projets de soutien à la recherche) par l'entremise à la fois de visites sur les lieux (19 au total) et d'analyses des dossiers (23 au total) ainsi que d'un examen des documents reliés aux projets.

Le budget total de 17,7 millions CAD pour les 60 projets du programme PURE approuvés depuis le 1^{er} avril 2005 se répartit comme suit :

- 10 projets de recherche (4,3 millions de dollars),
- 8 projets réalisés dans des villes ciblées (9,3 millions de dollars),
- 42 projets de soutien à la recherche (4,1 millions de dollars).

L'équipe chargée de l'examen du programme PURE a examiné 70 % de ces 60 projets. Elle a choisi des projets touchant à l'ensemble des axes thématiques du programme, à savoir l'agriculture urbaine, l'eau et l'assainissement, la gestion des déchets et les vulnérabilités à l'égard des catastrophes naturelles, le foncier étant un axe transversal. L'équipe a aussi choisi des projets représentant les quatre régions géographiques dans lesquelles intervient le programme PURE (Amérique latine, Moyen-Orient et Afrique du Nord, Asie et Afrique subsaharienne). L'équipe a mené des entrevues et tenu des discussions avec 190 personnes.

3. Constatations

3.1 Axes thématiques

Un peu moins du tiers des projets (19 sur 60) relevaient de l'axe thématique de l'agriculture urbaine, auquel était affecté 57 % du budget des projets de recherche. Les projets relatifs à l'eau et à l'assainissement composaient la deuxième plus importante grappe thématique; venait ensuite la gestion des déchets. Le foncier n'a été le thème dominant d'aucun projet en particulier, bien qu'il soit défini comme un axe transversal dans le descriptif.

3.2 Réalisation des objectifs

Chacun des projets a réalisé des progrès considérables dans la poursuite de ses propres objectifs et a favorisé la réalisation des objectifs du programme (voir ci-dessous). L'idéal, ce serait que les objectifs évoluent en fonction des contextes, des possibilités et des contraintes. Toutefois, puisque le programme PURE est un nouveau programme, il est trop tôt pour commenter l'évolution des objectifs.

Par l'entremise de l'initiative Villes ciblées, le programme PURE a commencé à mettre à l'essai une démarche plus intégrée, fondée sur la recherche opérationnelle, pour offrir des services environnementaux aux pauvres. Cette démarche semble prometteuse pour la

prestation d'un certain nombre de services municipaux d'une manière écologiquement durable. La gestion de tels projets pose cependant de nombreux défis en raison de leur complexité et de leur taille. Les huit projets de recherche visant des villes ciblées représentent 53 % du budget du programme PURE.

1^{er} objectif – Aider les collectivités urbaines pauvres à se poser en partenaires des administrations locales et des gouvernements nationaux, du secteur privé et d'autres intervenants pertinents afin de comprendre la nature des pressions qui s'exercent sur l'environnement et des contraintes quant à l'utilisation des ressources naturelles, d'examiner leurs répercussions sur la pauvreté et de cerner les solutions possibles.

La principale contribution du programme PURE passe par des activités de projet précises qui accroissent la sensibilisation, mobilisent les intervenants et renforcent les capacités. Dix-huit des 19 projets évalués à l'occasion de visites sur place se prêtaient à un examen en vertu de cet objectif. En tenant compte du fait que certains des projets n'avaient pas été conçus pour améliorer l'environnement dans les collectivités pauvres, quatre des six projets visant des villes ciblées (66 %) et cinq des 12 projets visant des villes non ciblées (42 %) ont débouché sur des améliorations.

2^e objectif – Aider les collectivités urbaines pauvres à se poser en partenaires des administrations locales et des gouvernements nationaux, du secteur privé et d'autres intervenants pertinents afin de faire l'essai d'interventions dans des quartiers urbains à faible revenu et d'évaluer des politiques qui visent à atténuer les pressions sur l'environnement et à améliorer l'utilisation des ressources naturelles, en vue d'une meilleure sécurité alimentaire et hydrique et d'une plus grande sécurité du revenu.

Le programme PURE poursuit cet objectif surtout par l'entremise de projets à petite échelle, qui permettent aux collectivités pauvres d'utiliser les rares ressources disponibles pour améliorer leurs moyens de subsistance de manière plus efficace. Parmi les 12 projets examinés qui avaient un rapport direct ou indirect avec cet objectif, 10 (ou 83 %) ont procuré des avantages économiques à la collectivité grâce à la production de revenus ou à des économies. Le tiers des six projets de villes ciblées ainsi que le tiers des 12 projets de villes non ciblées visités ont donné lieu à la mise au point de technologies, un élément de cet objectif.

3^e objectif – Aider les collectivités urbaines pauvres à se poser en partenaires des administrations locales et des gouvernements nationaux, du secteur privé et d'autres intervenants pertinents afin de contribuer à la planification, à l'élaboration et à la mise en oeuvre intégrées de politiques et de pratiques durables et équitables en ce qui a trait à l'environnement et aux ressources naturelles en milieu urbain.

Cet objectif est particulièrement évident dans les projets de PURE qui encouragent la création de partenariats réunissant les collectivités et les autorités municipales et qui permettent le recours à des approches plus participatives de la gestion municipale. Les projets des villes ciblées, en particulier, visaient à favoriser le dialogue entre les diverses parties prenantes comme fondement d'une gestion urbaine intégrée. Le renforcement des

capacités contribue directement à la réalisation de cet objectif : quatre des six projets de villes ciblées (66 %) ont renforcé les capacités tandis que 10 des 12 projets de villes non ciblées (83 %) ont fait de même. Dans l'ensemble, le programme PURE a renforcé les capacités dans 14 des 18 projets, soit un taux de réussite de 78 %. De plus, trois projets de villes ciblées (50 %) et cinq des 12 projets de villes non ciblées (42 %) ont contribué au renforcement des collectivités, ce qui favorise aussi directement l'atteinte de l'objectif.

3.3 Extrants

Le programme PURE diffuse de l'information (des extrants) à deux niveaux : celui du milieu de la recherche pour le développement et des organismes de développement et bailleurs de fonds (niveau international) et celui des responsables des politiques, des décideurs, des chercheurs locaux et de la collectivité ciblée (niveau national). La qualité des extrants varie selon les capacités techniques des partenaires et selon la nature des projets. Aux fins de cet examen, l'équipe a choisi des extrants représentatifs dans plusieurs médias :

- des 12 **sites Web** examinés, seuls cinq diffusaient efficacement des nouvelles et des liens relatifs aux projets du programme PURE;
- les neuf **vidéos** examinées offraient d'excellentes possibilités de sensibiliser et d'influer sur les politiques;
- les **publications** des projets de PURE ont consisté tant en des articles dans des revues scientifiques à comité de lecture qu'en des articles dans des revues grand public;
- la **collection des rapports de PURE** est consultable à partir du site Web du CRDI; on pourrait toutefois aussi utiliser cette vitrine pour présenter davantage de publications ayant fait l'objet d'un examen par les pairs;
- en ce qui a trait aux **manuels et bulletins d'information**, le bulletin de PURE a été jugé plutôt complet et informatif, mais sa publication a été sporadique;
- le programme PURE a fait connaître ses recherches à l'occasion de **conférences internationales**, dont le Forum urbain mondial de l'ONU-Habitat et la Semaine mondiale de l'eau.

3.4 Influence sur les politiques

On a évalué l'impact sur les politiques de 18 projets. L'équipe chargée de l'examen a tenté de trouver des preuves concrètes, telles que des modifications apportées aux politiques, de nouveaux règlements et de nouvelles lois, qu'elle considérait comme de solides données probantes et auxquelles elle a attribué la cote 1. Elle a aussi évalué la mesure dans laquelle les projets avaient réussi à changer les mentalités des responsables des politiques et des décideurs ou à inciter à la prise de mesures aptes à engendrer un changement dans les politiques, qu'elle jugeait susceptibles de conférer un pouvoir d'influence sur les politiques à l'avenir. Lorsqu'elle a relevé des indices de ce type d'influence sur les politiques, elle a accordé une note de 0,5 au projet. Les projets examinés ont obtenu un score total de 11,5 sur un maximum possible de 18.

3.5 Capacités de recherche

En plus de renforcer les capacités des intervenants, les projets ont aussi renforcé celles des chercheurs, tant grâce à la composition transdisciplinaire des équipes qu'à la mise à contribution d'étudiants, à la présence à des manifestations internationales et à la participation des collectivités aux travaux de recherche. Toutefois, le renforcement des capacités des chercheurs est un objectif que les projets de PURE ayant fait l'objet de l'examen n'ont pas atteint uniformément, et le programme n'a pu fournir de données agrégées à ce sujet à l'équipe chargée de l'examen.

La sensibilisation aux facteurs sexospécifiques du personnel des projets de recherche financés par le programme PURE est toujours en cours, et il faut y accorder davantage d'attention. Les projets portant sur l'agriculture urbaine ont mis l'accent sur l'adoption d'outils de recherche qui prévoient une analyse comparative entre les sexes, et les chercheurs de certains des projets publient leurs constatations et les transmettent à d'autres partenaires dans le monde. On reconnaît plus ouvertement que le renforcement des capacités des femmes au sein de la collectivité est un objectif du programme PURE; le programme semble d'ailleurs connaître passablement de succès dans la réalisation de cet objectif, bien que l'on n'ait trouvé aucun ensemble d'indicateurs pour le suivi des progrès réalisés.

3.6 Influence sur la mise au point de technologies

La mise au point de technologies poursuit deux buts : trouver des solutions aux problèmes environnementaux d'une collectivité (ce qui peut se traduire par des incidences positives) et mettre à l'essai des prototypes susceptibles d'être adaptés ou reproduits (ce qui favorise l'atteinte des objectifs généraux du programme PURE). L'examen a relevé plusieurs exemples de technologies en voie de mise au point, d'adaptation et d'adoption. Par exemple, un projet de recyclage des déchets en Indonésie a fait la démonstration d'une recherche opérationnelle concrète qui a débouché sur une technologie appropriée (un tamiseur).

Les exemples qu'ont pu voir sur le terrain les membres de l'équipe chargée de l'examen les ont convaincus de l'efficacité d'une approche concrète, souvent fondée sur le tâtonnement, dans ces types de projets. Il reste à relever le défi de reproduire ces projets et d'utiliser les résultats pour exercer une influence sur l'évolution des politiques.

4. Questions à examiner

4.1 Risques

Par rapport aux autres projets composant le portefeuille, les projets des villes ciblées ont donné lieu à davantage de conflits, portant en particulier sur les éléments de patrimoine et les moyens de subsistance. En l'absence d'interventions habiles effectuées en temps opportun pour les atténuer, de tels conflits peuvent dégénérer. L'examen a déterminé que

les conflits constituaient une caractéristique récurrente dans cinq des six projets de villes ciblées étudiés.

L'équipe a formulé cinq recommandations :

1. comprendre d'emblée la dynamique de la gouvernance locale pour aider à cerner les risques de conflit, le manque de souplesse et l'insécurité des parties prenantes, ainsi que les tribunes préférables et efficaces où tenir un dialogue entre les communautés d'intérêts et les organismes gouvernementaux compétents;
2. une fois que les responsables de la recherche comprennent le cadre de gouvernance, mettre en place des plates-formes de dialogue dans le cadre des projets pour aider à atténuer les conflits pouvant survenir au cours de leur exécution;
3. faire appel aux médias pour aider les groupes d'intérêts divergents à reconnaître la nécessité d'une vision et d'espoirs communs;
4. fournir un financement de démarrage plus généreux pour l'élaboration des projets afin d'accorder plus de temps pour la négociation, l'établissement de partenariats et la participation;
5. concevoir des stratégies de désengagement pour assurer la viabilité lorsque le financement prend fin.

4.2 Inclusion de la collectivité locale

Les collectivités locales pauvres doivent être les premières à bénéficier des projets, et leur adhésion tout comme une bonne compréhension de l'importance de la diffusion de l'information sont essentielles pour assurer la réussite et la viabilité des projets. La conception même des projets devrait permettre de véritablement les faire connaître à l'échelon local et communautaire, par les moyens les plus utiles. Le personnel du programme PURE devrait aider les équipes de recherche à dialoguer avec les responsables des politiques tout au long des projets. Au cours des entrevues réalisées sur place, on a fait remarquer que ces projets urbains transdisciplinaires exigeaient beaucoup de temps et qu'il fallait que le programme PURE examine de plus près les échéanciers prévus pour les projets et comprenne la nécessité de faire preuve de souplesse à cet égard.

4.3 Visibilité, influence locale et rayonnement mondial

Le programme PURE devrait envisager des stratégies pour accroître la visibilité sur les plans local et mondial. Les projets pourraient comporter une aide technique et financière aux administrations municipales pour appuyer des activités de communication relatives aux projets réalisés dans leur ville, par la voie des médias, d'un site Web et d'autres modes de communication électronique. On recommande aussi que le programme PURE assure une plus grande présence des projets dans les universités locales. On suggère entre autres d'utiliser les vidéos et les DVD du programme comme outils pédagogiques, de subventionner des postes d'assistant à la recherche par l'entremise des projets et d'appuyer la participation d'étudiants en urbanisme et de membres du corps professoral aux projets.

4.4 Collaboration avec des partenaires oeuvrant sur le plan international

Le programme PURE a collaboré avec d'autres bailleurs de fonds oeuvrant sur le plan international, tels que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation mondiale de la santé et l'ONU-HABITAT, par le truchement d'un financement parallèle et de fonds transitant par le CRDI. L'examen recommande d'élargir et d'approfondir les partenariats internationaux avec d'autres bailleurs de fonds, par l'entremise d'un plus grand nombre d'accords de cofinancement. Le programme PURE pourrait aussi collaborer davantage avec d'autres, notamment en participant à des comités de recherche, en assistant à des conférences et en invitant des bailleurs de fonds à des tables rondes thématiques.

4.5 Couverture thématique et créneaux thématiques

Étant donné les constatations relatives aux axes thématiques du programme PURE, l'examen recommande qu'on se penche sur la couverture et les créneaux thématiques dans les futures discussions au sein du CRDI. En ce qui a trait à l'axe thématique bien établi de l'agriculture urbaine, l'examen recommande que la prochaine cuvée de projets d'agriculture urbaine ait un rôle mondial élargi et passe à grande échelle, ce qui permettrait d'aborder les questions cruciales en matière de politiques et de gouvernance qui sont associées à l'agriculture urbaine. Bien que le descriptif aborde la question de l'ouverture à de nouveaux axes thématiques et que l'on constate des progrès à cet égard et en ce qui concerne l'initiative Villes ciblées, il ressort de l'examen que la couverture thématique demeure limitée. Pour que le programme PURE devienne plus vigoureux et pour qu'il augmente sa crédibilité en matière d'environnement urbain, il est recommandé qu'il aborde plus d'axes thématiques et qu'il accroisse le nombre de ses bénéficiaires et de ses partenaires.

Sigles

CAD	dollar canadien
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
PURE	Pauvreté urbaine et environnement

