

**Mission d'Evaluation Finale
de la Phase I du programme URB-AL**

(Projet Nr. AML/B7-3010/94-168)

**Résumé du
Rapport d'évaluation**

Auteurs : Bruno De Groote, Rómulo Caballeros
Version : 10 02 04

Table des matières

RESUME

1

"cities are made up of people and their hopes - not of buildings and streets"
Augustin, 400 A.D.

Le présent rapport a été réalisé avec l'assistance financière de la Commission Européenne. Les opinions qui y sont exprimées le sont à titre strictement personnel des consultants et ne sont pas nécessairement partagées par la Commission.

Résumé

1 Appréciation Générale

URB-AL est un programme de soutien institutionnel aux collectivités locales d'Amérique Latine et d'Europe, qui lors de sa première phase, a atteint les objectifs quantitatifs dans ses activités d'une manière satisfaisante : la réalisation de 2 réunions biennales, l'organisation de 8 réseaux et l'exécution de 70 projets communs.

Considérant le budget limité de 14 millions et la complexité du fonctionnement du système décentralisé, l'efficacité et l'impact des activités pour les collectivités locales participantes ont été qualitativement importants. Par ailleurs, ce fût un apprentissage de la gestion de projets de coopération internationale pour de nombreuses villes moyennes et petites.

URB-AL a toutes les vertus d'un programme décentralisé, qui offre des niveaux satisfaisants niveaux d'efficience dans l'utilisation des ressources, mais aussi qui a ses exigences en terme de ressources humaines.

Même si le cadre logique original a présenté des faiblesses et des inconsistances, les responsables du programme ont introduit les modifications indispensables pour adapter les instruments d'intervention, générant des composants plus cohérents et mieux définis, ce qui a sans aucun doute influencé les résultats positifs.

L'une des déficiences du programme a été l'absence de mécanisme permettant de mémoriser et de divulguer les résultats des activités.

2 La mission

Le présent rapport a comme objectif d'examiner les résultats obtenus durant la première phase de URB-AL, depuis les travaux préparatoires, la définition du cadre logique et des structures d'appui et les activités réalisées par les huit Réseaux qui ont fonctionné entre novembre 1997 et mai 2003 ainsi que les résultats des projets communs générés de ces activités.

La Commission Européenne (CE) a requis comme orientation générale, d'examiner le contexte, les objectifs, les résultats obtenus, les activités et les moyens prévus et employés, dans le but d'évaluer :

- la pertinence, l'efficience, l'efficacité, l'impact et la durabilité du programme.
- la continuité du programme en fonction des priorités politiques présentes et futures de la CE, et
- de formuler des recommandations opérationnelles tant au niveau du fonctionnement que de la visibilité, et conformément aux régulations financières et aux règles contractuelles.

3 Antécédents

URB-AL est né du constat qu'il existait une demande forte et persistante, manifestée par les nombreuses entités latino-américaines (maires, chefs d'états), de considérer un programme de collaboration afin d'aborder la problématique urbaine dans son ensemble. C'est une réponse à l'importance croissante des villes tant en Amérique Latine qu'en Europe.

Dans cette perspective, il a semblé souhaitable de choisir une approche décentralisée, pour que les acteurs intéressés puissent participer directement au déroulement des activités ; et horizontale, pour qu'il puisse y avoir une interaction des représentants des gouvernements locaux d'Amérique et de l'Europe dans ces activités. Cette orientation tente d'exposer, au bénéfice de l'Amérique Latine, le grand mouvement de décentralisation qui a été réalisé dans l'Union Européenne (UE). La CE avait déjà un cadre au niveau réglementaire pour définir et permettre des initiatives décentralisées en Amérique Latine.

4 Conception du Programme

L'analyse du document initial de présentation permet de conclure que la conception manquait de repères pour les responsables techniques du programme. D'une part, elle sous-estimait la difficulté et la complexité de mise en œuvre d'un programme décentralisé pour 33 pays et avec une organisation complexe ; d'autre part, même si la fiabilité des hypothèses était correcte, les risques spécifiques de la région n'ont pas été pris en compte, et dans le cadre logique, la division entre activités et moyens n'était pas suffisamment claire.

La logique d'intervention s'est améliorée dans la phase de lancement, recherchant un plus grand réalisme. Les responsables du programme ont révisé le cadre logique, pour obtenir une plus grande cohérence.

L'objectif général fixé pour le programme a été d'établir le développement de liens directs et durables entre les autorités locales d'Europe et d'Amérique Latine, en vue d'acquérir, diffuser et utiliser des « meilleures pratiques » de politique urbaine.

Le programme a été conçu comme un ensemble d'activités grâce auxquelles des fonctionnaires se réuniront pour construire ces liens et générer un enrichissement réciproque.

5 Un programme très pertinent

De manière notoire, le programme URB-AL poursuit des objectifs généraux et spécifiques consistants avec les nécessités et les problèmes auxquels s'affrontaient depuis le milieu des années quatre-vingt-dix les gouvernements locaux.

Vers la moitié des années quatre-vingt-dix, les autorités locales affrontaient et continuent d'affronter, de multiples problèmes pour s'adapter aux nouveaux processus de décentralisation. Les nécessités réelles des gouvernements locaux pour faire face aux nouvelles demandes allaient de la structuration du budget jusqu'à l'appréhension des problèmes de développement de la communauté.

La proposition d'initier une mise en relation entre villes a sans aucun doute offert l'opportunité de trouver des solutions aux nouveaux problèmes.

La phase I de URB-AL coïncide avec les priorités communautaires, tant régionales que transversales. Les deux premiers sommets UE-AL ont également confirmé la pertinence de URB-AL au niveau politique.

6 L'efficacité du programme

En général, les résultats attendus ont été obtenus. Les trois réunions annuelles des huit Réseaux ont généré plus de 10 000¹ opportunités de jours/rencontre ou de jours/contact ; et les projets communs ont générés quelque 7 300² jours/rencontre.

Dans tous les Réseaux, la cellule de coordination a rempli avec satisfaction ses fonctions administratives reprises contractuellement ; cependant, le potentiel technique de l' «excellence» dans la thématique pour laquelle elle a été sélectionnée n'a pas été utilisé. Naturellement, à mesure que les Réseaux se sont mis en place, le résultat de ceux-ci s'est amélioré, grâce à l'apprentissage des premiers Réseaux.

Ces résultats ont été obtenus malgré le fait que durant les deux premières années, la mise en œuvre du programme a souffert de la faiblesse du document initial. En outre, les changements des unités de gestion du programme, ainsi que ceux de la structure d'aide extérieure de la Commission, n'ont pas facilité la bonne gestion.

Une des autres faiblesses de gestion, surtout pour un programme décentralisé, est due au manque de mécanismes de suivi et diffusion des activités, raison pour laquelle les résultats de URB-AL n'ont pas été correctement divulgués.

Les deux Réunions Biennales ont eu lieu comme prévu, mais les résultats escomptés n'ont pas été obtenus, en partie par manque de réalisme de ceux-ci.

Le manque de compétence administrative des bénéficiaires à respecter les conditions contractuelles a perturbé dans certains cas les versements de financement les activités.

L'inefficacité des mécanismes de communication a limité la visibilité de URB-AL.

7 L'efficacité des actions

Les résultats des activités ont contribué à atteindre la majorité des objectifs spécifiques, en particulier pour ce qui concerne la valorisation des compétences des participants et la recherche de solutions concrètes à des problèmes spécifiques. Grâce aux Réseaux thématiques, une coopération, que l'on espère durable, se développe entre les collectivités locales, autour d'outils, de méthodologies, et de bonnes pratiques de gouvernance.

La production de plus de 90 documents substantiels est un autre résultat, qui en terme d'antécédents, représente des réalités et actions de bonne gouvernance locale, face à une variété croissante de problèmes qui sont en train de se décentraliser vers les communes.

¹ Un total de 1124 membres se sont réunis à 3 occasions durant une moyenne de 3 jours chacune

² Les 811 membres qui ont participé aux projets communs se sont réunis au moins à trois occasions, durant une moyenne de trois jours

Les résultats planifiés se manifestent finalement dans la grande majorité des actions des autorités locales. 46.4% des acteurs interrogés affirment que « l'orientation de leurs politiques a été modifiée », 67.9% que « de nouvelles politiques ont été conçues », 92.9% que « de nouvelles actions ont été entreprises » et 44.4% que « de nouveaux services municipaux ou locaux ont été initiés ». Ces résultats dénotent un impact d'une importance considérable.

Il y a eu en outre des résultats non planifiés relatifs à des aspects spécifiques, la plupart desquels se sont exprimés à travers des collaborations bilatérales.

8 L'impact des activités

La phase I du Programme URB-AL a sans aucun doute généré un impact. D'une part, elle a permis une meilleure connaissance de la coopération internationale et les capacités d'action des participants ont pu être renforcées et, d'autre part, le dialogue entre la société civile des deux zones géographiques a été facilité.

Les thèmes principaux des Réseaux et les projets, sont étroitement liés aux priorités actuelles, et ceux qui ont été établis pour l'avenir de la politique communautaire, principalement sur les thèmes de développement économique et social, sur la démocratie et l'état de droit et la protection de l'environnement.

Cependant l'impact s'est limité aux bénéficiaires. Ceci est dû au fait que l'on n'a pas mis en place un mécanisme de diffusion et de mémorisation institutionnelle pour propager les résultats et les bénéfices à un plus grand groupe de bénéficiaires directs. Ce qui précède peut encore se corriger, mais il est urgent d'organiser ce mécanisme, de l'instrumentaliser avant que l'information ne devienne obsolète.

9 Les conclusions les plus importantes

L'évaluation considère positifs les résultats obtenus du programme en général, un niveau raisonnable d'efficacité et d'efficience des ressources dédiées a été atteint et constate que l'on devrait consolider et renforcer l'unité responsable du programme ainsi que d'assurer la continuité au programme.

- Le programme répond de façon adéquate aux nécessités des bénéficiaires et le mode de mise en œuvre décentralisée est efficient.
- Comme dans d'autres évaluations, URB-AL a démontré que les programmes décentralisés sont efficaces et qu'à moindre coût ils génèrent plus de résultats ont été obtenus.
- L'organisation des réunions annuelles des Réseaux joue un rôle important pour renforcer l'esprit de collaboration et pour initier des projets communs.
- Le programme a contribué à promouvoir et à approfondir les thèmes prioritaires de la politique Communautaire.

Malgré le bilan général positif et les qualités du programme URB-AL, il est nécessaire de résoudre quelques faiblesses évidentes, afin d'obtenir plus de résultats lors des phases suivantes.

Il est important d'obtenir une meilleure définition des fonctions tant des Coordinateurs de Réseau que de Coordinateurs de projets.

- Le cycle de communication de l'information, surtout à partir de la mise en oeuvre des projets communs jusqu'à la collecte et la diffusion des résultats, est l'une des déficiences les plus importantes du programme.
- La structuration d'un site Web qui présenterait une information systématique et rigoureuse des résultats devient urgente. Il est recommandé de doter le programme URB-AL des ressources humaines pour pouvoir entreprendre cette activité.
- Une plus grande implication des Délégations est recommandée, en particulier un soutien politique aux activités du programme.
- Des options existent pour réduire la charge d'assistance technique de la CE, par exemple en octroyant des contrats à un seul bénéficiaire qui couvrent non seulement la coordination de réseau mais aussi les projets communs de celui-ci.