



Conseil économique et social

Distr. générale
14 décembre 2020
Français
Original : anglais

Pour décision

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Première session ordinaire de 2021

9-12 février 2021

Point 8 de l'ordre du jour provisoire*

Évaluation des travaux menés par l'UNICEF en faveur des enfants en milieu urbain

Résumé**

Résumé

La croissance urbaine est étroitement liée au développement durable à cause de son incidence sur le développement social, économique et environnemental. Les villes et les agglomérations urbaines métropolitaines sont des moteurs de la croissance économique, et représentent environ 60 % du produit intérieur brut dans de nombreux pays. Toutefois, elles sont également vectrices d'inégalités. D'après les estimations, plus de 56 % de la population mondiale, soit quelque 4,4 milliards de personnes, vit dans des villes. Ce pourcentage devrait atteindre 70 % d'ici à 2050 : la Banque mondiale estime que les zones urbaines accueillent environ 1,4 million de nouveaux arrivants chaque semaine. Nombre d'entre eux finissent dans des bidonvilles ou des implantations sauvages. À l'heure actuelle, environ un milliard de personnes, dont approximativement 350 millions d'enfants, vivent dans des bidonvilles. D'ici à 2030, leur nombre devrait s'élever à 2 milliards, soit un quart de la population mondiale.

Le rapport d'évaluation présente les conclusions de la première évaluation mondiale des travaux menés par l'UNICEF en faveur des enfants en milieu urbain. Il s'appuie sur les données probantes fournies par l'examen des données mondiales et l'analyse des tendances, la cartographie de plus de 72 bureaux de pays de l'UNICEF et les études de cas menées dans cinq pays, à savoir, le Belize, le Brésil, l'Espagne, les Philippines et la République arabe syrienne. Ses conclusions et recommandations visent à renforcer la programmation et les stratégies urbaines de l'organisation, et à

* E/ICEF/2021/1.

** Le résumé du rapport d'évaluation est diffusé dans toutes les langues officielles. Le rapport intégral est disponible en anglais sur le site Internet du Bureau de l'évaluation de l'UNICEF (voir l'annexe).

Note : La version française du présent document a été établie dans son intégralité par l'UNICEF.



accélérer les progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable et du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Le rapport consacre un chapitre supplémentaire à la pandémie de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19), qui s'est déclarée au cours de l'exercice d'évaluation. La propagation de la pandémie a rapidement mis en évidence que la crise touche de manière disproportionnée les zones urbaines, qui concentrent 90 % des cas signalés. Ainsi, ce chapitre supplémentaire s'appuie sur l'analyse de la riposte de l'UNICEF à la pandémie de COVID-19 en milieu urbain dans trois pays : le Brésil, l'Espagne et l'Inde.

Les conclusions de l'évaluation reconnaissent le rôle essentiel que l'UNICEF a joué dans la satisfaction des besoins des enfants en milieu urbain. L'évaluation, qui a notamment mesuré le potentiel de l'organisation pour contribuer davantage au bien-être des enfants dans les villes, a émis une série de recommandations, dont quatre recommandations clés sont résumées ci-après.

1.1. Recommandations aux niveaux mondial, régional et national :

a) Mettre à jour la note de stratégie urbaine et établir une procédure institutionnelle afin d'orienter clairement les bureaux de pays et les partenaires sur la manière dont l'UNICEF améliorera le soutien apporté aux enfants en milieu urbain, notamment l'objectif et la portée de la programmation ; renforcer les modèles de programmation et de partenariat ; lever les obstacles structurels uniques au bien-être des enfants en milieu urbain ; et définir clairement les rôles des sièges, des bureaux régionaux, des bureaux de pays, et des comités nationaux ;

b) Privilégier l'intensification des travaux en milieu urbain alignées sur les objectifs et les domaines spécifiques du nouveau plan stratégique dans lesquels des résultats sont escomptés.

2.1 Dans les pays à revenu faible et intermédiaire où il existe des bidonvilles et des implantations sauvages, accorder la priorité aux besoins des enfants en s'appuyant sur les modèles de partenariat et de programmation les plus appropriés, conformément aux avantages comparatifs de l'UNICEF :

a) Élaborer et mettre en œuvre une approche institutionnelle en matière de plaidoyer, de partenariat et de collecte de fonds destinée aux enfants dans les bidonvilles et dans les implantations sauvages ;

b) Dans les pays où il existe des bidonvilles, privilégier cette approche globale pour les descriptifs de programme de pays et les plans de travail.

2.2. Dans les pays à revenu élevé, recentrer l'Initiative des villes amies des enfants afin de s'engager davantage dans le plaidoyer en faveur de la participation et des droits des enfants :

a) Rationaliser les mécanismes de redevabilité de sorte que l'initiative soit en mesure de se développer en tant qu'engagement stratégique ciblant de manière exclusive les zones urbaines des pays à revenu élevé ;

b) Compte tenu des risques de réputation qu'entraîne la reconnaissance ou la certification des villes et des municipalités amies des enfants, l'UNICEF doit collaborer avec les partenaires pertinents, tels que les gouvernements (au niveau fédéral ou national) ou les groupes de réflexion (p. ex., les universités), en mesure

d'assumer les responsabilités propres au processus de reconnaissance ou de certification avec un système de suivi et d'évaluation rigoureux.

3. L'UNICEF doit exploiter les liens entre les programmations humanitaires et de développement dans les villes petites et grandes, compte tenu du potentiel de la gouvernance et des investissements dans les infrastructures et les services en matière de réduction de l'exposition des populations touchées et les risques qu'elles encourent, et de renforcement de la résilience des villes.

4. L'UNICEF doit renforcer la capacité institutionnelle de sa structure et de son personnel à tous les niveaux afin de soutenir les programmes pour les villes :

a) Les bureaux régionaux et les bureaux de pays doivent définir leurs travaux en milieu urbain en fonction de leur contexte et de leurs priorités en matière de programmes et de partenariats. Ils doivent également nommer des coordonnateurs des questions urbaines, chargés de coordonner et de soutenir la programmation urbaine des bureaux de pays.

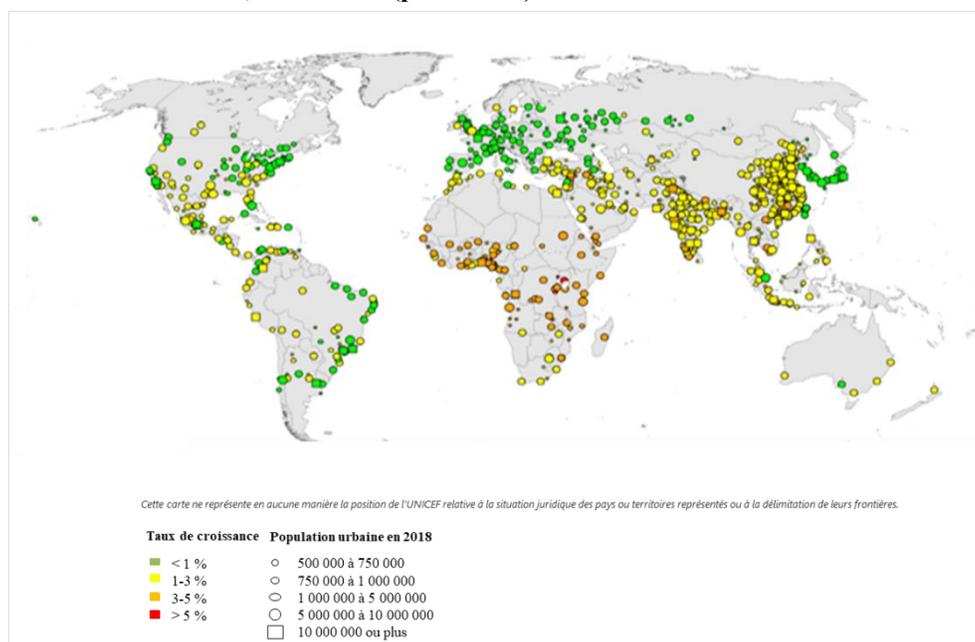
Les éléments de décision soumis à l'avis du Conseil d'administration figurent à la section VI.

I. Introduction

1. Dans le monde entier, la pauvreté et l'exclusion des enfants sont de plus en plus répandus en milieu urbain. Plus de la moitié des enfants vit désormais dans des villes, souvent dans des bidonvilles et des implantations sauvages. La tendance devrait s'accroître au cours des prochaines années : d'ici à 2050, les villes accueilleront 2,5 milliards de personnes supplémentaires, dont 90 % en Afrique et en Asie. Cette augmentation de la population concernera principalement les bidonvilles et les implantations sauvages qui abritent déjà un milliard de personnes. D'après les prévisions, une personne sur quatre dans le monde, soit 2 milliards d'individus, habitera dans des bidonvilles d'ici à 2030. Parallèlement, les populations urbaines sont de plus en plus jeunes. D'ici à 2030, la majorité de la population urbaine mondiale aura moins de 18 ans.

Figure I

Croissance urbaine, 2018-2030 (prévisions)



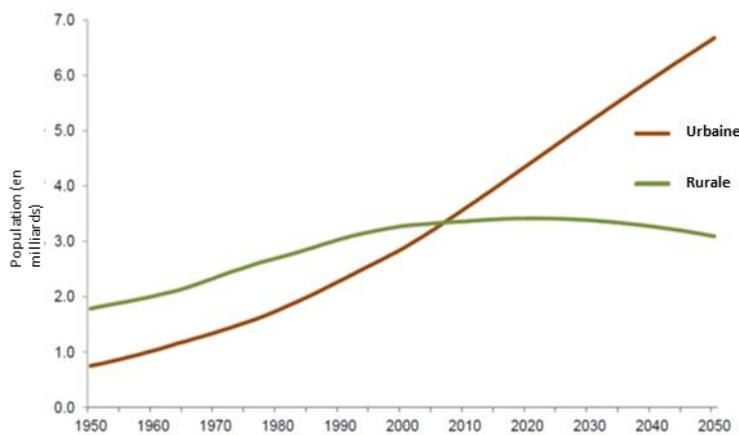
2. Les travaux menés par l'UNICEF en faveur des enfants en milieu urbain ne datent pas d'hier. Publié en 2012, le rapport *The State of the World's Children 2012* (La situation des enfants dans le monde 2012)¹ était centré sur la programmation urbaine et les enfants. Deux documents internes importants ont suivi ce rapport phare. Le premier, la note stratégique de 2016 sur les questions urbaines dans le monde intitulée « Urban 101 », a servi de toile de fond à l'élaboration de la note stratégique sur les travaux menés par l'UNICEF en faveur des enfants en milieu urbain (ci-après dénommée « note stratégique sur les questions urbaines ») en 2017. Ces deux notes ont précédé le Plan stratégique de l'UNICEF pour 2018-2021, qui reconnaît les enjeux d'une urbanisation rapide et la nécessité pour l'UNICEF de venir en aide aux enfants dans ces contextes. Ces trois documents, qui définissent les principales priorités des travaux de l'UNICEF en milieu urbain, avaient pour but d'éclairer la

¹ Résumé en français disponible à l'adresse suivante : https://www.unicef.org/french/sowc2012/pdfs/SOWC%202012%20Executive%20Summary%20LoRes%20PDF_FR_03132012.pdf

préparation des descriptifs de programme de pays (DPP) et des plans de travail à tous les niveaux de l'organisation.

Figure II

Population urbaine et rurale dans le monde, 1950-2050



Source : *World Urbanization Prospects 2018 (Perspectives de l'urbanisation dans le monde 2018) : principaux résultats* (publication des Nations Unies, 2019).

3. L'évaluation intervient au moment où l'UNICEF procède à l'examen de son Plan stratégique pour 2018-2021 et prépare un nouveau plan stratégique. Plusieurs défis doivent être relevés pour permettre aux pays de tenir l'engagement de ne laisser personne de côté pris dans le cadre des objectifs de développement durable. L'urbanisation galopante et inéquitable dans un monde de plus en plus urbanisé, et les éléments menaçant les droits des enfants dans les bidonvilles et les implantations sauvages en font partie. L'évaluation a donc pour objectif principal d'analyser les travaux en cours ciblant les enfants en milieu urbain afin d'éclairer les orientations futures de l'organisation.

4. L'évaluation se concentre sur trois objectifs :

a) Évaluer la pertinence des approches de l'UNICEF dans l'objectif d'obtenir des résultats pour les enfants en milieu urbain, et notamment établir le bien-fondé de ces stratégies dans les contextes locaux ;

b) Mieux comprendre les résultats obtenus jusqu'à présent par l'UNICEF pour les enfants en milieu urbain, ainsi que la capacité de l'organisation à mobiliser les parties prenantes et les enfants ;

c) Identifier les bonnes pratiques et les enseignements tirés de différentes approches durables mises en place dans des contextes urbains.

5. Outre ce qui précède, le chapitre consacré à la pandémie de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) analyse la riposte de trois bureaux de pays de l'UNICEF à l'échelle des villes. Les questions suivantes sont traitées dans ce chapitre :

a) Quelles ont été les répercussions de la COVID-19 en milieu urbain, y compris dans des environnements aux ressources limitées tels que les bidonvilles et les implantations sauvages ? La pandémie a-t-elle mis en évidence les vulnérabilités sous-jacentes et cachées des enfants en milieu urbain ?

b) Quelle a été la riposte de l'UNICEF face à la pandémie de COVID-19 en milieu urbain ? Quelles sont les initiatives urbaines les plus pertinentes du point de vue de la préparation et de la riposte à une pandémie urbaine ? Quels en sont les enseignements à retenir ?

c) Compte tenu des enseignements tirés de la riposte à la COVID-19, quelles composantes essentielles doivent être incluses dans le prochain cadre de programmation urbaine de l'UNICEF ?

II. Approche de l'évaluation : portée et méthodologie

6. Dans l'ensemble, l'évaluation a adopté une approche formative et théorique. La première étape consistait à élaborer puis à perfectionner une théorie du changement explicite pour chacune des trois approches prédominantes guidant les interventions en milieu urbain et identifiées à l'issue de l'examen initial des rapports annuels publiés en 2018 par les bureaux de pays de l'UNICEF. S'appuyant sur cet examen, les entretiens avec des informateurs clés et l'analyse documentaire, l'équipe d'évaluation a identifié trois approches principales du travail de l'organisation en faveur des enfants en milieu urbain, qui reflètent la nature multisectorielle et transversale de sa programmation :

a) *Approche sectorielle* : cette approche regroupe les travaux ciblant les enfants en milieu urbain qui relèvent d'un ou de plusieurs secteurs spécifiques et de domaines intersectoriels, notamment le nouveau domaine d'intervention en milieu urbain de l'organisation visant à promouvoir un environnement urbain sûr et propre pour les enfants. Généralement axée sur les besoins, elle est souvent dirigée par un ministère ou un département sectoriel, et mise en œuvre dans une ou plusieurs villes ou municipalités. Par ailleurs, les activités sectorielles prennent souvent la forme d'initiatives ponctuelles ou sont dictées par des situations d'urgence ;

b) *Approche intégrée* : association stratégique de deux ou plusieurs interventions sectorielles ou domaines intersectoriels et/ou la programmation dans différents secteurs ; elle s'appuie sur les divers plans de travail sectoriels, mais est intégrée et coordonnée au niveau de la ville ou de la municipalité afin de renforcer la convergence des programmes dans le cadre des travaux ciblant les enfants en milieu urbain ;

c) *Initiative des villes amies des enfants* : plateforme à travers laquelle les autorités locales et autres parties prenantes locales mettent en œuvre la Convention relative aux droits de l'enfant au niveau d'une communauté, d'une ville ou d'une municipalité.

7. L'évaluation prend principalement appui sur la comparaison de différentes études de cas, un exercice particulièrement révélateur qui aide à comprendre la manière dont le contexte détermine la réussite d'une intervention. Afin de faciliter cette comparaison, l'évaluation des études de cas a distingué, dans la mesure du possible, les trois approches principales à l'aune de leur contexte, soit la programmation humanitaire et de développement pour les deux premières approches, et les comités nationaux et les pays de programme pour la troisième. L'échantillon des études de cas est représentatif des différents niveaux de revenus des pays et de l'ampleur des programmes.

8. L'évaluation s'est appuyée sur une multitude de données quantitatives et qualitatives. L'équipe d'évaluation a examiné plus de 1 000 documents, systèmes et ensembles de données de l'UNICEF et en dehors de l'UNICEF. Des entretiens et des discussions de groupe, tenus à l'échelle nationale, régionale et mondiale, ont mobilisé 346 participants. Des études de cas approfondies ont été menées dans cinq pays : le Belize, le Brésil, l'Espagne, les Philippines et la République arabe syrienne, des missions sur le terrain ayant été déployées au Belize, au Brésil et en Espagne. En outre, 2 925 adolescents brésiliens ont répondu à un sondage « U-Report », et 70 enfants philippins à une enquête sur papier.

9. L'évaluation s'est alignée sur le Plan stratégique en ce qui concerne la période (2018 à 2021) ainsi que sur les données de référence du plan stratégique pour les interventions en milieu urbain (2016 à 2020). Si l'attention est majoritairement portée sur cette dernière période, les études de cas ont également inclus des programmes et des résultats antérieurs. Du point de vue thématique, la programmation en milieu urbain de l'UNICEF est à la croisée des travaux sectoriels de l'organisation (santé, nutrition, éducation, protection de l'enfance, eau, assainissement et hygiène [WASH], et politique sociale) et des interventions transversales (humanitaire, données et données probantes, partenariats, innovation, communication pour le développement, développement et participation des adolescents, handicap et genre).

10. L'évaluation avait trois objectifs principaux, qui répondaient chacun à une série de questions précises (voir le tableau 1).

Tableau 1

Objectifs et questions de l'évaluation

1.	Évaluer la pertinence des stratégies de l'UNICEF déployées en milieu urbain en vue de l'obtention de résultats pour les enfants
1.1.	Quels types d'approches les bureaux de pays doivent-ils adopter afin d'obtenir des résultats pour les enfants, notamment s'agissant de leurs droits, des inégalités et du genre, dans le cadre des interventions en milieu urbain ? Quel est leur mode opératoire ?
1.2.	Dans quelle mesure les approches sont-elles conformes à la note stratégique relative aux travaux de l'UNICEF ciblant les enfants en milieu urbain et au Plan stratégique pour 2018-2021 ?
1.3.	Les approches guidant les interventions en milieu urbain sont-elles fondées sur des données probantes et répondent-elles aux besoins identifiés ?
1.4.	Dans quelle mesure les approches guidant les interventions en milieu urbain reposent-elles sur une compréhension approfondie du contexte local, y compris en matière de gouvernance ? Dans quelle mesure tiennent-elles compte des questions de genre et de l'égalité des genres ?
1.5.	Dans quelle mesure les approches abordent-elles les facteurs de changement au sein des environnements urbains ?
2.	Mieux comprendre les résultats obtenus jusqu'à présent par l'UNICEF pour les enfants en milieu urbain
2.1.	Quels sont les résultats obtenus jusqu'à présent, y compris s'agissant des droits des enfants et de la réduction des disparités en milieu urbain ?
2.2.	Des résultats non intentionnels ont-ils été obtenus ?

-
- 2.3. Quelle est l'efficacité des différentes approches guidant les interventions en milieu urbain ?
 - 2.4. Dans quelle mesure l'UNICEF a-t-il travaillé de manière efficace avec les parties prenantes pertinentes dans le cadre de ses approches guidant les interventions en milieu urbain ?
 - 2.5. Dans quelle mesure les populations urbaines concernées ont-elles été incluses dans les approches définies par l'UNICEF ?
-

3. Identifier les bonnes pratiques et les enseignements tirés des différentes approches durables mises en place dans des contextes urbains afin d'éclairer les orientations futures

- 3.1. Quels sont les bonnes pratiques et les enseignements retenus ?
 - 3.2. Une ou plusieurs solutions locales devraient-elles être mises en avant ?
 - 3.3. Dans quelle mesure ces approches peuvent-elles être mises en œuvre à plus grande échelle ou appliquées à d'autres contextes ?
 - 3.4. En fonction des facteurs de changement intervenant dans les contextes urbains, quelles nouvelles approches et/ou modifications des approches actuelles l'UNICEF doit-il mettre en place afin de faciliter l'obtention de résultats à grande échelle pour les enfants en milieu urbain ?
-

III. Principaux résultats de l'évaluation

11. Cette section présente les principaux résultats de l'évaluation dans le cadre des objectifs d'évaluation.

A. Objectif 1 : Évaluer la pertinence des stratégies de l'UNICEF déployées en milieu urbain en vue de l'obtention de résultats pour les enfants

12. L'évaluation relève les trois approches principales guidant les travaux en faveur des enfants en milieu urbain : a) l'approche intégrée ; b) l'approche sectorielle ; et c) l'Initiative des villes amies des enfants. Toutes comprennent différents modèles spécifiques à chaque pays. Ces approches s'appuient sur trois cadres ou orientations de l'UNICEF relatives à la gouvernance urbaine et locale, et à l'Initiative des villes amies des enfants. La note stratégique sur les questions urbaines définit les cinq piliers principaux de la programmation en milieu urbain, mais ne précise pas les différentes étapes à franchir pour élaborer et mettre en œuvre les programmes. Les orientations relatives à la gouvernance locale définissent les quatre domaines clés de la collaboration avec les autorités locales, mais ne sont pas centrées sur les questions urbaines et ne traitent pas des liens avec les gouvernements nationaux et régionaux. Il convient de souligner que l'Initiative des villes amies des enfants a défini avec le plus de rigueur les objectifs et le cadre de résultats pour les interventions en milieu urbain et auprès des communautés. Le cadre en question n'est cependant pas adapté à la réduction des disparités en milieu urbain, et n'établit ni cible ni indicateur. De plus, les pays de programme n'ont recours à l'Initiative des villes amies des enfants que comme projet annexe.

13. L'évaluation a révélé l'importance notable des travaux menés par l'UNICEF en faveur des enfants en milieu urbain dans le cadre des stratégies et des objectifs définis au sein du Plan stratégique et de la note stratégique relative aux questions urbaines.

Les orientations et le cadre stratégique actuels présentent néanmoins respectivement des lacunes et des défaillances.

a) **Plan stratégique de l'UNICEF pour 2018-2021** : les interventions en milieu urbain sont transversales par nature. Le Plan stratégique ne définit toutefois les répercussions et les produits spécifiquement urbains à l'échelle de l'organisation strictement pour le groupe d'objectifs 4 (chaque enfant vit dans un environnement sûr et propre), et ne prévoit aucune stratégie ni cible à cet égard pour les autres groupes d'objectifs ;

b) **Note stratégique relative aux questions urbaines** : la note stratégique sur les questions urbaines n'attribue pas de cadre programmatique ni indicateur associé aux cinq piliers principaux, pas plus qu'elle ne définit les responsabilités et les ressources nécessaires au niveau du siège de l'UNICEF et des pays pour obtenir des résultats spécifiques aux contextes urbains. Il est nécessaire, d'une part de définir la stratégie que doit suivre l'UNICEF pour intervenir en faveur des enfants en milieu urbain et les caractéristiques de la programmation dans différents contextes, et, d'autre part, de fournir des orientations utiles sur la manière d'aborder les systèmes complexes de gouvernance urbaine.

14. Au siège, seuls deux postes sont consacrés aux interventions dans les environnements urbains : le conseiller principal pour les questions urbaines, et le spécialiste WASH en milieu urbain. Tous deux relèvent de la Division des programmes. Seul un bureau régional, celui de l'Asie de l'Est et du Pacifique, a créé un poste de spécialisé dans les questions urbaines, qui, faute de ressources, n'est d'ailleurs pas encore pourvu. La coordination des travaux menés par l'UNICEF en faveur des enfants en milieu urbain est assurée par les groupes chargés des politiques sociales (Asie de l'Est et Pacifique, Amérique latine et Caraïbes), les groupes responsables de la communication pour le développement (Europe et Asie centrale) ou les groupes WASH (Afrique orientale et australe). Dans les régions où l'accélération de l'urbanisation, ainsi que les inégalités et les crises de nature urbaine sont les plus importantes (Moyen-Orient et Afrique du Nord, Asie du Sud, Afrique de l'Ouest et Afrique centrale), le rapport relève l'absence d'un coordonnateur attribué de l'UNICEF et d'un budget affecté à ces questions.

15. L'évaluation constate que l'approche la plus efficace tant au niveau des droits des enfants que de la réduction des disparités urbaines, à savoir l'approche intégrée, est la moins utilisée. Sur les 72 bureaux de pays déployant des programmes dans les villes, seuls cinq œuvrent en faveur des enfants en milieu urbain dans le cadre d'une approche intégrée : le Bangladesh, le Brésil, le Liban, le Pérou et les Philippines. L'approche intégrée comprend deux types de modèles qui permettent aux pays d'adapter leurs interventions en fonction des particularités des environnements urbains : a) un modèle fondé sur une certification visant à améliorer les résultats d'ensemble des municipalités dans l'ensemble du pays ; et b) un modèle de partenariat dans les grandes villes ciblant les enfants et les adolescents vulnérables et marginalisés, et se concentrant sur un nombre réduit de priorités. L'application de l'approche intégrée ailleurs requiert l'utilisation de différents types de modèles afin de combattre les disparités entre les villes et en leur sein. L'audit effectué aux Philippines pour déterminer l'attention accordée aux enfants dans la gouvernance locale est le seul modèle géré par un gouvernement national avec l'assistance technique de l'UNICEF. Le gouvernement philippin reconnaît les initiatives de la gouvernance locale entreprises pour répondre aux besoins des enfants (« Seal of Child-Friendly Local Governance »), renforçant ainsi le caractère pérenne du modèle.

16. En dépit de la forte prévalence des activités sectorielles dans les zones urbaines, l'évaluation prend compte du nombre insuffisant des stratégies sectorielles et des orientations relatives aux interventions en milieu urbain. Seul le secteur WASH a élaboré une stratégie globale pour les environnements urbains et le secteur de la santé a publié des orientations spécifiques à la vaccination dans les zones urbaines. D'autres orientations générales sont disponibles, notamment sur les fonds publics destinés aux enfants ou la sélection des zones géographiques prioritaires, et éclairent l'élaboration des programmes dans les zones urbaines, sans pour autant aborder les questions spécifiquement urbaines. Les autres secteurs n'ont pas élaboré d'orientations ni de stratégies spécifiquement axées sur l'adaptation des approches programmatiques aux contextes urbains. De même, les approches sectorielles dans les contextes humanitaires pâtissent du manque d'orientations relatives à l'intégration des Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire dans la formulation des ripostes centrées sur les villes, en tenant compte des caractéristiques urbaines telles que la densité, le caractère informel, la sécurité routière, la complexité et l'interdépendance des systèmes, ainsi que la diversité et la multiplicité des acteurs.

17. L'approche intégrée et l'approche fondée sur l'Initiative des villes amies des enfants, toutes deux tributaires de la gouvernance municipale, sont façonnées par a) la Convention relative aux droits de l'enfant ; b) la décentralisation ; et c) la nécessité de renforcer la prestation équitable et qualitative des services sociaux. Cependant, l'Initiative des villes amies des enfants étant axée sur le plaidoyer en faveur des droits de ces derniers au sein des environnements urbains, elle n'est pas conçue pour renforcer les services élémentaires de qualité aux enfants et réduire les disparités urbaines. Les pays ayant une longue tradition de programmes axés sur les villes (le Brésil et les Philippines) ont entrepris de déployer l'Initiative des villes amies des enfants à la fin des années 1990, mais, en raison de ces défaillances, lui ont préféré une approche intégrée de la programmation urbaine afin d'obtenir les résultats escomptés en matière de réduction à grande échelle des disparités dans les municipalités. Dans les modèles les plus performants, l'approche intégrée fait pleinement partie du programme de pays de l'UNICEF, tandis que l'Initiative des villes amies des enfants fait souvent figure de projet annexe.

18. L'évaluation a souligné la nécessité de formuler des orientations plus générales en ce qui concerne la programmation en milieu urbain. La note stratégique sur les questions urbaines ne prévoit pas de cibles ni d'indicateurs dans le cadre des cinq piliers prioritaires, et ne définit pas les responsabilités et les ressources tant au niveau du siège que des pays s'agissant des contributions aux résultats liés aux questions urbaines. Depuis l'officialisation de la note stratégique sur les questions urbaines, la boîte à outils pour l'analyse situationnelle de nouvelle génération comprend un nouveau chapitre sur les enfants en milieu urbain, renforçant ainsi les orientations relatives à la programmation. Les orientations ont pour ambition d'accroître l'attention accordée aux questions urbaines dans les programmes de pays, en s'appuyant sur l'analyse de la situation. L'examen des DPP met cependant en lumière que la sensibilisation aux répercussions de l'urbanisation dans le cadre d'une analyse de la situation ou de recherches ne conduit pas nécessairement à une programmation axée sur les enfants en milieu urbain.

19. L'évaluation révèle que la mise en œuvre de l'approche intégrée et de l'Initiative des villes amies des enfants en milieu urbain a permis de traiter un large éventail de problèmes urbains en élargissant le champ de leur collaboration avec des parties prenantes issues non plus seulement des administrations locales mais également des régions, des États, des provinces et des pays. À l'heure actuelle, les orientations de

l'UNICEF relatives aux travaux avec les administrations locales n'abordent pas les stratégies de collaboration avec un système de gouvernance urbaine plus complexe et élargi. Cependant, pour être efficace, la gouvernance urbaine doit faire intervenir l'interface ville-pays, les capacités municipales, le secteur privé, ainsi que les institutions et les systèmes politiques.

20. L'équipe d'évaluation a créé un cadre visant à orienter l'analyse des facteurs de changement dans les contextes urbains (et à répondre aux questions de l'évaluation). Le cadre est basé sur trois dimensions du changement interconnectées : a) l'équité et l'inclusion (la vision principale du changement) ; b) l'urbanisation et la planification (l'organisation spatiale du changement) ; et c) les systèmes modulables complexes (la gestion et la mise en œuvre du changement).

21. Dans l'ensemble, l'organisation n'aborde pas les deux principales tendances observées dans les contextes urbains, à savoir : a) la croissance et la privatisation de la planification porteuses d'exclusion qui privent les nouveaux migrants et les populations urbaines pauvres des espaces citadins formellement aménagés ; et b) la généralisation du secteur informel, qui se manifeste, entre autres, par le nombre grandissant de personnes vivant dans des implantations sauvages et des bidonvilles. Aujourd'hui, plus d'un milliard de personnes dans le monde vivent dans des bidonvilles, un chiffre qui devrait doubler d'ici à 2030. Par conséquent, les besoins des enfants vulnérables en milieu urbain, notamment les bidonvilles et les implantations sauvages, doivent être au cœur des programmes de l'UNICEF dans les pays où l'informalité urbaine est particulièrement répandue. Les enseignements tirés au Brésil, aux Philippines et dans d'autres pays confrontés à l'expansion urbaine très tôt, montrent qu'une fois que la croissance urbaine inéquitable et non planifiée s'est implantée (les favelas et les taudis dans les zones périurbaines, et les quartiers dangereux dans les villes), il est très difficile et coûteux d'en supprimer les conséquences négatives. L'UNICEF et d'autres partenaires de développement ont une marge de manœuvre étroite pour tâcher, de concert avec les pays et les villes, d'imposer une urbanisation équitable et une planification inclusive afin de réduire la pauvreté et les risques environnementaux. Sans cela, les interventions de l'UNICEF dans les villes ne pourront rien contre les vulnérabilités structurelles sous-jacentes dont souffrent les enfants en milieu urbain. Le lien entre la planification porteuse d'exclusion et la violence urbaine, dont le Brésil est un exemple notoire, commence juste à faire son apparition dans les modèles de programmation ciblant les grandes villes. Il doit être intégré dans le cadre de programmation urbaine à l'aide d'orientations techniques adéquates.

22. La planification urbaine est un domaine totalement nouveau pour l'UNICEF, et fait majoritairement l'objet de travaux préparatoires et de formations. Les formations reposent néanmoins exclusivement sur la planification du transport et la sécurité routière, et font l'impasse sur des domaines importants de la planification urbaine favorable aux enfants tels que les espaces publics sûrs. Les interventions relatives à la planification urbaine et à l'environnement, comme l'Initiative des villes amies des enfants, mises en œuvre dans certains pays manquent généralement d'envergure et ne ciblent pas les facteurs de changement identifiés dans l'évaluation ou dans les Lignes directrices des Nations Unies pour des villes et des établissements humains plus sûrs (2019).² S'il apporte un éclairage, le manuel *Shaping Urbanization for Children : A Handbook for Child-Responsive Urban Planning* (2018)³ (Concevoir l'urbanisation

² HSP/HA/1/2/Add.3.

³ www.unicef.org/publications/files/UNICEF_Shaping_urbanization_for_children_handbook_2018.pdf.

pour les enfants : manuel d'aménagement urbain adapté aux besoins des enfants), ne fournit cependant pas d'orientations opérationnelles aux bureaux de pays en matière de planification tenant compte des besoins des enfants. Bien que de nombreux pays ayant fait l'objet d'une étude de cas se trouvent sur la ligne de front du changement climatique, les programmes mis en place en milieu urbain accordent peu d'importance à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe ou à l'adaptation au changement climatique. Il apparaît qu'aucune mesure n'est prise pour résoudre les problèmes de dégradation de l'environnement liés à la pollution de l'air et de l'eau, et aux déchets.

23. L'évaluation révèle les liens étroits et les nombreux liens entre les interventions de l'UNICEF en faveur des enfants en milieu urbain et celles de l'administration locale, qui varient en fonction du cadre propice élargi, et l'attention particulière accordée à la participation des adolescents. Si cet aspect est important pour le facteur de changement lié aux systèmes adaptatifs complexes, la programmation ciblant les grandes villes complexes de manière globale est un élément nouveau des différentes approches. Par ailleurs, ce facteur comprend de nombreuses autres dimensions défailtantes. L'évaluation met en avant les lacunes des partenariats de l'UNICEF avec le secteur privé, de l'engagement avec les systèmes complexes liés à la gestion de l'urbanisation et de la planification, et du financement public favorable aux enfants au niveau local. Quelques bureaux de pays et comités nationaux sont prêts à régler ces problèmes à l'avenir. Les modèles des différentes approches se fondent sur le fait que les politiques et les ressources municipales des petites et grandes villes dépendent des transferts budgétaires et des cadres politiques régionaux et nationaux, et qu'il est impossible d'obtenir des résultats à grande échelle en appliquant exclusivement des approches ascendantes dans les villes. Cela est particulièrement vrai dans les situations d'urgence humanitaire, où les ressources municipales viennent à manquer rapidement.

B. Objectif 2 : Mieux comprendre les résultats obtenus jusqu'à présent par l'UNICEF pour les enfants en milieu urbain

24. Parmi les différents modèles de l'approche intégrée, ceux qui reposent sur une certification (comme le « Municipal Seal », une initiative visant à mobiliser l'action municipale en faveur des enfants, et le « Child-Friendly Local Governance Audit » [CFLGA], l'audit de la gouvernance locale favorable aux enfants) semblent afficher les résultats les plus consistants, suivis par les modèles s'appuyant sur des partenariats au niveau des villes. Les modèles en lien avec l'Initiative des villes amies des enfants présentent également des résultats au niveau des effets, mais dans leur cadre d'objectifs et de résultats, qui ne sont pas nécessairement en lien avec la réduction des disparités. L'approche intégrée et l'Initiative des villes amies des enfants facilitent l'obtention des résultats escomptés, notamment l'amélioration de la gouvernance locale favorable aux enfants, la participation des adolescents, la coordination intersectorielle et les plans locaux fondés sur des données probantes. L'évaluation révèle cependant que la qualité des plans entre et au sein des approches varie de manière considérable.

25. L'évaluation constate que la capacité en matière de suivi des interventions ciblant les enfants en milieu urbain est loin d'être homogène, les différences étant particulièrement notables en ce qui concerne a) l'élaboration, la fréquence des rapports et la fonction des systèmes de suivi ; et b) la qualité et la disponibilité des données relatives aux enfants en milieu urbain. Globalement, l'approche intégrée et l'approche humanitaire sectorielle ont investi dans les systèmes plus solides, en

mobilisant d'importantes ressources humaines (de l'UNICEF et des partenaires) pour gérer la collecte, la validation et la communication des données.

26. Le système de suivi de l'approche intégrée, centré sur les résultats au niveau des répercussions pour les enfants, est sans conteste le plus cohérent. Néanmoins, comme l'évaluation l'a constaté, en l'absence d'obligation d'établir des rapports réguliers ou annuels, les résultats ne sont disponibles qu'à la fin du cycle, après quelques années. Cela affaiblit le système de suivi et compromet la mesure des progrès vers l'obtention de résultats. Les modèles fondés sur une certification utilisent généralement des données agrégées au niveau municipal, et ne peuvent pas les ventiler davantage pour saisir les disparités intra-urbaines. Dans le cadre du « Municipal Seal », l'UNICEF Brésil encourage les municipalités à ventiler davantage les données afin d'aller au-delà des moyennes et d'identifier les districts ou les quartiers nécessitant une intervention plus active. Le nombre de villes ayant mené ce type d'analyse poussée n'est cependant pas connu. Le CFLGA comble cette lacune en mettant au point un outil de contrôle au niveau des *barangay* (petites municipalités). La collecte de données à ce niveau permettra d'identifier les *barangay* les plus vulnérables, où la proportion de bidonvilles et d'implantations sauvages est élevée, en vue d'éclairer les décisions de planification et d'investissement à l'échelle locale.

27. Il est manifeste que les approches humanitaires sectorielles aux Philippines et en République arabe syrienne ont également abouti à des résultats en faveur des enfants en milieu urbain. Toutefois, les rapports identifient souvent le numérateur (le nombre d'enfants atteints) et non pas le dénominateur (le nombre total d'enfants dans le besoin), ce qui rend ces données difficiles à considérer en tant que résultats au niveau des effets. Néanmoins, la portée des résultats obtenus souligne l'importance des approches par zones mises en œuvre de concert avec les collectivités locales.

28. L'évaluation met en évidence la faiblesse de la gestion axée sur les résultats des modèles issus de l'Initiative des villes amies des enfants, tant dans les pays à revenu élevé que dans les pays de programme. Plus précisément, les points faibles sont les suivants :

a) Chaque ville candidate est un « cas spécial », faisant l'objet d'une analyse de la situation unique, qui détermine un plan d'action local budgétisé. Pour faire l'objet d'une reconnaissance, la sélection des villes se fait au cas par cas et principalement à partir de l'analyse et du plan d'action, sans preuve de résultats démontrés. Pour l'UNICEF et ses partenaires, le processus de sélection est chronophage et fait appel à d'importantes ressources à cause de l'impossibilité de comparer les indicateurs standard ;

b) Étant donné que la performance des villes n'a pas d'influence sur le processus de sélection, et que celui-ci, d'une part, est fortement tributaire de l'engagement des intéressés et de leur auto-déclaration et, d'autre part, manque de mécanismes d'assurance de la qualité, l'attribution de la distinction « ville amie des enfants » représente un risque de taille pour la réputation de l'UNICEF. À l'heure actuelle, rien ou presque ne garantit qu'une ville reconnue par l'UNICEF comme étant amie des enfants améliore effectivement la situation de ces derniers.

29. Au Belize et en Espagne, l'Initiative des villes amies des enfants met fortement l'accent sur la participation des enfants, ce qui laisse à penser que c'est là son objectif principal, et détourne l'attention de la nécessité d'obtenir des résultats pour les enfants et de mettre un terme à la discrimination. L'attention accordée à la participation des enfants dans le cadre de l'approche intégrée et de l'Initiative des villes amies des enfants a cependant entraîné des résultats positifs (inattendus),

comme la participation des adolescents aux processus décisionnels nationaux (Belize), l'évolution des politiques régionales (Espagne), et l'accès d'anciens élèves des structures promouvant la participation des enfants à des postes importants au niveau de leur ville ou de leur État (Brésil).

30. La nécessité d'aborder de manière efficace les disparités au sein des villes est à l'origine de l'élaboration de différentes stratégies adaptées aux trois approches et aux modèles associés :

a) Dans le cadre de l'approche intégrée, le modèle fondé sur une certification peut produire des résultats à grande échelle. Depuis sa création, le « Municipal Seal » est une initiative d'une grande envergure : l'édition actuelle bat tous les records avec respectivement, 85 % et 80 % des municipalités des régions semi-arides et Amazonie légale atteintes. Le taux de certification, qui n'est pas encore disponible pour l'édition en cours s'achevant fin 2020, était de 29 % à l'issue de l'édition précédente (2013-2016). Quant au CFLGA, 71 % des municipalités philippines ont participé à l'audit organisé en 2019, qui s'est soldé par un taux de réussite de 21 %, indiquant qu'un nombre important de villes ont optimisé une série d'indicateurs relatifs à la réduction des disparités touchant les enfants ;

b) Certains modèles de l'Initiative des villes amies des enfants mobilisent de fait les différentes responsabilités des autorités infranationales, entre autres régionales et provinciales, pour soutenir les municipalités de plus petite taille. À titre d'exemple, le modèle espagnol reconnaît non seulement les municipalités, mais également toutes les entités locales, comme la province, le *cabildo* (conseil) et la *mancomunidad* (syndicat de communes), venant en aide aux municipalités plus petites de leur territoire ;

c) Une approche de l'action humanitaire fondée sur les domaines d'intervention identifiée, à l'aide d'une échelle de gravité, les villes grandes et petites ayant le plus besoin d'interventions ciblées.

31. Deux des approches et les modèles qui y sont associés ont conçu des stratégies visant à réduire les disparités au sein des villes :

a) Même si les modèles fondés sur une certification relevant de l'approche intégrée ont pour but d'améliorer les résultats d'ensemble plutôt que d'éliminer les disparités au sein des villes, les pays ont conçu des stratégies et des outils ciblant des vulnérabilités spécifiques au niveau des individus et des établissements humains ;

b) Les modèles fondés sur des partenariats dans les grandes villes étant conçus pour réduire les disparités dans l'accès aux services au sein de chaque ville, ils présentent le meilleur potentiel pour réduire les inégalités dans les zones urbaines ;

c) Le modèle de l'Initiative des villes amies des enfants s'appuie sur des stratégies visant à atteindre les enfants et les familles les plus vulnérables afin de réduire les disparités intra-urbaines à l'aide de deux mécanismes principaux : les structures promouvant la participation des enfants dans les quartiers les plus vulnérables des grandes villes, et les services sociaux ciblés qui fournissent des espaces sûrs aux enfants marginalisés réfugiés et issus de minorités ethniques.

32. Quels que soient l'approche et le modèle par pays, l'UNICEF collabore avec différents niveaux de gouvernement en fonction du degré d'appropriation du modèle, de coordination (nationale ou locale) et de décentralisation :

a) Le CFLGA, l'Initiative des villes amies des enfants au Belize, et l'action humanitaire en République arabe syrienne se distinguent par la collaboration

particulièrement étroite avec les gouvernements nationaux. Cependant, dans le cas des trois modèles affichant le niveau d'engagement national le plus élevé, l'UNICEF a eu pour principaux partenaires les ministères et les départements responsables de l'encadrement des instances locales, et non les principaux ministères responsables de l'enfance et des familles.

b) La collaboration de l'UNICEF avec les administrations fédérales et régionales varie selon l'approche et le modèle par pays. Dans les pays plus décentralisés, ce niveau de gouvernement est essentiel pour obtenir des résultats à grande échelle. La collaboration avec les administrations régionales et d'États fédérés a été particulièrement intense dans le cadre du « Municipal Seal » au Brésil et de l'Initiative des villes amies des enfants en Espagne, en raison des compétences importantes en matière de protection sociale assumées par les gouvernements régionaux dans ces deux pays ;

c) Tous les modèles par pays s'appuient sur la dépendance des politiques et les ressources municipales des villes petites et grandes aux transferts budgétaires et aux cadres politiques régionaux et nationaux. Ils prennent également en compte l'impossibilité d'obtenir des résultats à grande échelle en appliquant exclusivement des approches ascendantes dans les villes. Cela est particulièrement vrai dans les situations d'urgence humanitaire, où les ressources municipales viennent à manquer rapidement. Cependant dans l'approche intégrée et l'Initiative des villes amies des enfants, les maires et les gouvernements municipaux sont les principales parties prenantes, tandis que les conseils et les comités intersectoriels élargissent le cercle de la redevabilité. Les comités portent généralement leur attention sur les partenaires traditionnels de l'UNICEF chargés des services sociaux qui, bien qu'ils soient en mesure de renforcer la coordination en faveur des enfants, peuvent négliger d'autres secteurs importants pour les programmes axés sur les villes, comme la planification urbaine, l'environnement et le transport, entre autres.

33. Les modèles relevant de l'approche intégrée et de l'Initiative des villes amies des enfants mis en place au Brésil, en Espagne et aux Philippines ont mobilisé un large éventail de parties prenantes indépendantes issues de la société civile, telles que les organisations non gouvernementales, les universités et les instituts de recherche. Intervenant à l'échelle régionale ou nationale, elles contribuent à la conception et à la supervision des initiatives dans les grandes villes, apportant souvent une expertise que ne possède pas l'UNICEF. À l'échelle locale, c'est-à-dire dans les municipalités plus petites et les quartiers, les parties prenantes non gouvernementales contribuent à la mise en œuvre des plans locaux ciblant les enfants. L'évaluation n'a pas relevé d'exemples aboutis de partenariats avec le secteur privé ; les relations étant plutôt contractuelles ou destinées aux collectes de fonds. Tous les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas se montrent cependant désireux de collaborer davantage avec le secteur privé et ce, quelle que soit l'approche envisagée.

34. L'évaluation n'a pas recueilli de données probantes permettant de conclure que la participation des communautés a éclairé les décisions et les plans. S'agissant des modèles relevant de l'approche intégrée, le « Municipal Seal » au Brésil organise deux forums communautaires, et la Plateforme des centres urbains (PCU) collabore avec les organisations de la société civile représentant les intérêts des communautés. L'engagement auprès des enfants et des adolescents est une caractéristique essentielle de l'approche intégrée et de l'Initiative des villes amies des enfants, et donne naissance à de nombreuses innovations au niveau des villes visant à réduire les disparités intra-urbaines. Dans certains modèles relatifs à des pays spécifiques (le « Municipal Seal » et l'Initiative des villes amies des enfants en Espagne), la

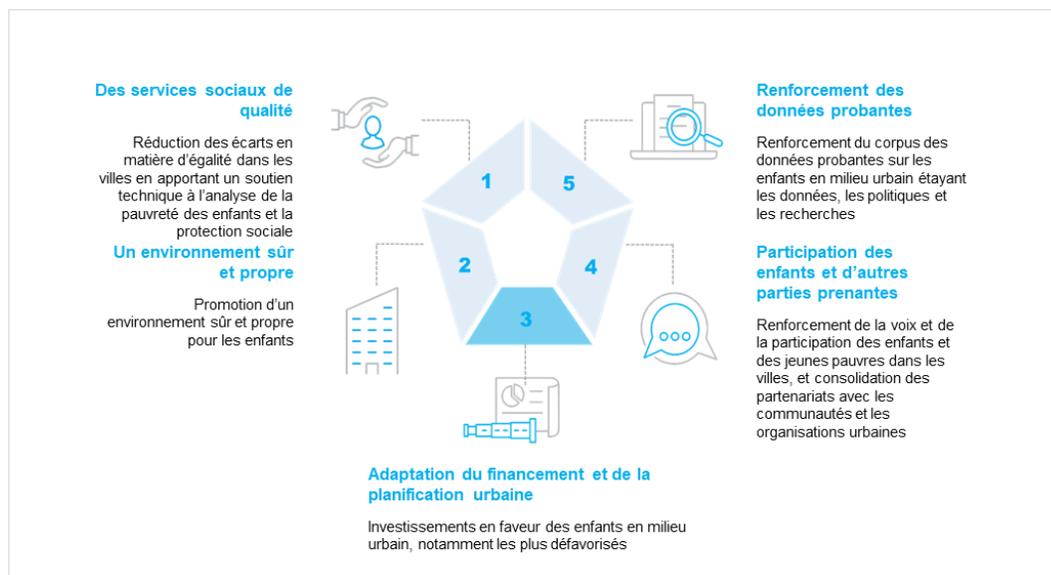
participation des enfants et des adolescents est institutionnalisée. Aucune donnée probante ne permet cependant de conclure que les structures promouvant la participation des enfants atteignent à grande échelle les enfants et les adolescents les plus marginalisés et exclus socialement. Par ailleurs, la mesure dans laquelle les approches réussissent à permettre à la participation des jeunes la capacité d'éclairer réellement les processus décisionnels relatifs aux villes varie de l'une à l'autre. L'Initiative des villes amies des enfants intègre notamment des indicateurs permettant de connaître l'influence des enfants sur les processus décisionnels en zone urbaine, mais cette influence est généralement limitée et circonscrite aux petites municipalités.

C. Objectif 3 : Identifier les bonnes pratiques et les enseignements tirés de différentes approches durables mises en place dans des contextes urbains afin d'éclairer les orientations futures

35. Les enseignements et les bonnes pratiques sont analysés à l'aune des domaines prioritaires de la note stratégique sur les questions urbaines, comme le montre la figure III.

Figure III

Domaines prioritaires de la note stratégique sur les questions urbaines



1. Des services sociaux de qualité

a) Le Brésil et les Philippines ont adapté les modèles intégrés, conçus pour les municipalités plus petites, aux villes plus grandes. La PCU et les villes prioritaires sont moins centrées sur la mise en œuvre des politiques municipales que sur la réduction des inégalités persistantes. L'Initiative des villes amies des enfants a résolu de différencier les approches la taille des villes ciblées afin d'améliorer la prestation de services et la participation constructive des enfants ;

b) Les bonnes pratiques relevées dans les modèles de l'approche intégrée et l'Initiative des villes amies des enfants privilégient l'appropriation et le leadership locaux, l'alignement sur les politiques et les institutions gouvernementales nationales et régionales, la coordination intersectorielle, la gestion axée sur les résultats, et les partenariats ;

c) Dans les pays où les approches sont les plus rigoureuses, l'UNICEF s'est particulièrement investi en termes d'apports et de contributions, comme la mobilisation de programmes sectoriels, la fourniture de méthodologies et de cadres pour la mise en œuvre des modèles, le renforcement des capacités, le plaidoyer, et la réunion des parties prenantes en vue d'encourager les actions collectives.

2. Un environnement sûr et propre

a) L'évaluation relève de bonnes pratiques dans le secteur WASH en ce qui concerne le ciblage des bidonvilles et des implantations sauvages tant dans le cadre de l'approche intégrée (villes prioritaires aux Philippines) que de l'intervention humanitaire sectorielle (réhabilitation du réseau en République arabe syrienne) ;

b) Les plans de travail concernant les quatre villes prioritaires de l'UNICEF aux Philippines abordent la question de la réduction des risques de catastrophe sous l'angle de la transversalité (seul exemple parmi les modèles couverts par l'évaluation) et établissent des indicateurs de résultats liés à l'élaboration des plans locaux de réduction et de gestion des risques de catastrophe tenant compte des enfants. Il n'a cependant pas été possible de déterminer avec précision le type d'orientations guidant l'élaboration de tels plans ou le renforcement des capacités ;

c) L'évaluation souligne que l'UNICEF n'a pas de stratégie spécifique pour faire face à une situation d'urgence humanitaire en milieu urbain, et que les interventions des bureaux de pays suivant une approche sectorielle ne sont généralement pas axées sur les villes ;

d) L'évaluation n'a trouvé aucun exemple d'intervention humanitaire en milieu urbain ayant pour mission de reconstruire des zones dévastées en suivant les principes de la planification urbaine et prenant en compte les besoins des enfants en vue de créer des villes résilientes adaptées aux enfants. Chaque situation de crise offre la possibilité d'une meilleure reconstruction. C'est là un aspect de notre mandat qui peut être couvert à l'aide de la planification urbaine prenant en compte les besoins des enfants (au titre de la priorité 3 de la note stratégique sur les questions urbaines) dans l'objectif de créer des environnements urbains plus sûrs et durables pour les enfants dans des situations de crise ;

e) Il apparaît qu'aucun pays n'a pris de mesure pour résoudre les problèmes de dégradation de l'environnement liés à la pollution de l'air, aux déchets ainsi qu'à d'autres types de pollution ;

f) La PCU au Brésil et l'Initiative des villes amies des enfants en Espagne déploient de grands efforts pour que les enfants réfugiés et migrants bénéficient de services sociaux, de soins de santé et de l'éducation obligatoire.

3. Adaptation du financement et de la planification urbaine

a) La planification urbaine est un domaine nouveau pour l'UNICEF, et est essentiellement constituée de travaux préparatoires. La République des Philippines est le seul pays ayant fait l'objet d'une étude de cas qui déploie les modules de la formation à la planification urbaine développée au siège prenant en compte les besoins des enfants. Ces modules ne traitent cependant que de la planification des transports et négligent de nombreux aspects de la planification prenant en compte les besoins des enfants ;

b) Parmi les pays où l'Initiative des villes amies des enfants est en place (le Belize et l'Espagne), l'évaluation considère comme prometteuses les pratiques des

jeunes qui profitent des structures promouvant la participation des enfants pour réclamer avec succès le renforcement de la sécurité dans les rues et l'augmentation des espaces récréatifs. La contribution effective des enfants à la planification et à la conception est cependant limitée ;

c) Les plans locaux ciblant les enfants dans le cadre de l'Initiative des villes amies des enfants sont généralement indépendants et ne sont pas intégrés aux plans d'aménagement des grandes villes. Dans les rares cas, comme à Malaga, en Espagne, où le plan local pour les enfants fait partie du plan municipal pour l'inclusion sociale, la cartographie de la marginalisation et de l'exclusion spatiale fait l'objet d'une attention particulière et oriente des interventions en faveur de la modernisation des bidonvilles et de l'attribution de logements standard. Aucune donnée probante ne corrobore cependant la participation des enfants à ces processus ;

d) Pour participer au modèle des villes prioritaires mis en œuvre par les autorités locales, l'UNICEF a dû renforcer les capacités de son personnel en matière d'économie politique, de gestion des finances publiques et de programmation intégrée.

4. Participation des enfants et d'autres parties prenantes

a) L'évaluation des études de cas et des approches ne relève que de rares exemples de participation communautaire dans les pays. Le « Municipal Seal » prévoit l'organisation de deux forums communautaires par édition. Dans le cadre de l'Initiative des villes amies des enfants menée en Espagne, il est recommandé qu'une commission municipale se charge de la coordination avec l'ensemble des parties prenantes externes, dont les enseignants, les professionnels des soins de santé, et les familles. L'établissement de la commission n'est cependant obligatoire que dans une seule région ;

b) La participation des enfants et des adolescents, une composante essentielle de l'approche intégrée et de l'Initiative des villes amies des enfants au Belize, au Brésil et en Espagne, fait l'objet de bonnes pratiques et est source d'enseignements dans les trois pays.

5. Renforcement des données probantes

a) L'importance des données administratives est l'un des principaux enseignements tirés ; dans les pays où les systèmes de suivi sont les plus rigoureux (le Brésil et les Philippines), les données fournies par les villes constituent une source privilégiée de données probantes. Les approches les plus rigoureuses investissent dans la formation et les orientations méthodologiques, et disposent de solides ressources humaines (l'UNICEF, le gouvernement et les partenaires) pour soutenir l'analyse et la validation des données. De plus, les pays ont constaté que, l'exposition et l'utilisation aidant, la qualité des données s'améliore avec le temps ;

b) Les enquêtes de grande envergure auprès des foyers, comme les enquêtes par grappes à indicateurs multiples, représentent également un aspect essentiel des approches urbaines de l'UNICEF, et fournissent des données importantes qui éclairent les analyses de situation au niveau national et infranational, et étayent l'identification des priorités. Cependant, peu d'études de cas se sont appuyées sur ce type d'enquêtes pour suivre la programmation en milieu urbain, en raison du décalage important entre la réalisation des enquêtes et la production d'un nombre suffisant d'échantillons assez grands pour analyser les données intra-urbaines dans les zones vulnérables, comme les bidonvilles et les implantations sauvages ;

c) L'aperçu des besoins humanitaires en République arabe syrienne analyse les données spécifiques à un secteur au niveau des sous-districts à l'aide d'une échelle de contraintes, et au niveau des communautés à travers une évaluation inter-organisations des besoins multisectoriels. Cependant, lorsque l'accès et la capacité des autorités locales sont disponibles, il est crucial de renforcer la capacité du système administratif à répondre aux besoins humanitaires ;

d) Au Brésil, la modification innovante des systèmes de classification des populations déplacées a permis d'intégrer les migrants et les réfugiés dans les bases de données existantes en matière de santé, d'éducation et de protection sociale. Les données administratives ont ainsi étayé une intervention humanitaire axée sur une PCU.

36. Deux facteurs principaux détermineront la possibilité de reproduire et de transposer efficacement à plus grande échelle les approches et les modèles ciblant les villes : la pertinence et l'avantage avérées pour la population dans d'autres contextes géographiques (facteurs externes) et l'engagement de l'UNICEF à tous les niveaux à mettre en place des programmes urbains intégrés dans le programme de pays (facteur interne) :

a) Facteurs externes : la reproduction de l'Initiative des villes amies des enfants et de l'approche intégrée convient particulièrement aux pays présentant les caractéristiques ci-après :

i) Une approche décentralisée de la prestation de services élémentaires, en vertu de laquelle les gouvernements locaux sont en meilleure capacité de prendre des décisions liées aux investissements dans les services ciblant les enfants et les familles ;

ii) Des systèmes de données administratives fiables pour les secteurs principaux qui permettent le suivi régulier des progrès des plans locaux en faveur des enfants ;

iii) Les capacités adéquates, tant humaines que financières, pour assumer efficacement les responsabilités fonctionnelles des gouvernements locaux en milieu urbain ;

b) Facteurs internes : l'engagement institutionnel de l'UNICEF à tous les niveaux en faveur des enfants en milieu urbain et de l'attribution de ressources appropriées à la programmation urbaine facilite des facteurs internes essentiels pour reproduire et déployer les approches urbaines adéquates. La réussite de toute approche repose sur la capacité à afficher des résultats, qui est tributaire des investissements dans la gestion axée sur les résultats.

IV. Conclusions

37. Les principales conclusions de l'évaluation sont présentées en fonction de ses objectifs.

A. Objectif 1 : Évaluer la pertinence des stratégies de l'UNICEF déployées en milieu urbain au regard de l'obtention de résultats pour les enfants

38. L'évaluation met en évidence les trois approches principales guidant les travaux menés par l'UNICEF en faveur des enfants en milieu urbain : a) l'approche intégrée ;

b) l'approche sectorielle ; et c) l'Initiative des villes amies des enfants. Toutes comprennent des modèles spécifiques à chaque pays. L'approche intégrée comprend deux axes : un modèle fondé sur une certification et un modèle fondé sur les partenariats. Les trois approches s'appuient sur trois cadres de l'UNICEF, à savoir la note stratégique sur les questions urbaines, les orientations sur la gouvernance locale, et les orientations sur l'Initiative des villes amies des enfants, lesquels ont été élaborés par trois sections distinctes de l'UNICEF.

39. Chaque cadre est assorti de cibles spécifiques au titre des systèmes d'établissement des rapports de l'UNICEF. Les bureaux de pays souhaitant mettre au point des modèles de programme en milieu urbain consultent les orientations des différents cadres pour élaborer des programmes adaptés à leur contexte national. L'Initiative des villes amies des enfants se distingue comme étant la seule approche assortie d'un cadre de résultats et d'objectifs soigneusement définis et adoptée par les pays pour leurs interventions fondées sur des « projets » en milieu urbain. Les deux autres approches ne transposent pas leurs priorités dans un cadre programmatique axé sur les résultats, et n'étaient ainsi pas la viabilité de leur programmation urbaine.

40. Cependant, comme le suggère l'évaluation, l'Initiative des villes amies des enfants actuellement mise en œuvre au niveau national présente de nombreuses lacunes, y compris, sans toutefois s'y limiter, les systèmes de gestion axée sur les résultats qui déterminent l'attribution de la distinction sans tenir compte des résultats au niveau des effets ou des contributions à l'exécution du programme de pays de l'UNICEF. En outre, étant donné que la performance des villes n'a pas de répercussion sur le processus de sélection, et que celui-ci, d'une part, est fortement tributaire de l'engagement des intéressés et de leur auto-déclaration et, d'autre part, manque de mécanismes d'assurance de la qualité, l'attribution de la distinction « ville amie des enfants » représente un risque de taille pour la réputation de l'UNICEF.

41. L'approche intégrée se distingue comme étant la plus efficace pour obtenir des résultats concrets tant au niveau des droits des enfants que de la réduction des disparités urbaines.

B. Objectif 2 : Mieux comprendre les résultats obtenus jusqu'à présent par l'UNICEF

42. Les constats de l'évaluation en matière de résultats favorables aux enfants en milieu urbain sont contrastés, l'accent étant mis sur les résultats au niveau des processus tels que l'amélioration de la gouvernance municipale et des services ciblant les enfants. Dans quelques pays, les enfants en milieu urbain bénéficient de résultats au niveau des effets et des répercussions à grande échelle dans un éventail de secteurs relatifs aux droits des enfants. Le Brésil est cependant le seul pays pouvant faire état de la réduction des disparités au sein des villes. Les pays ayant mis en place l'Initiative des villes amies des enfants ne sont pas en mesure de signaler des résultats au niveau des répercussions spécifiquement liées à la réduction des disparités, mais cette situation devrait évoluer avec la diffusion du nouveau manuel et des cadres de suivi. L'évaluation a néanmoins mis en évidence des lacunes persistantes au sein des systèmes de suivi ainsi que l'incapacité à reconnaître la nécessité de réaliser des investissements considérables dans les ressources temporelles et humaines et de compter sur une expertise technique pour mesurer efficacement les résultats en matière de retombées en faveur des enfants.

43. Les pays ont également mis au point des approches adaptées aux grandes villes, assouplissant davantage les structures municipales ciblant les enfants et réduisant

l'éventail des domaines prioritaires et des résultats. Les résultats obtenus en faveur des enfants en milieu urbain dans le cadre des approches humanitaires sont également manifestes. La portée des résultats obtenus souligne l'importance des approches par zones mises en œuvre de concert avec les collectivités locales. Cela est particulièrement vrai pour le secteur WASH, dont la stratégie spécifique à l'intervention humanitaire en milieu urbain est la plus élaborée.

C. Objectif 3 : Identifier les bonnes pratiques et les enseignements tirés des différentes approches durables mises en place dans des contextes urbains afin d'éclairer les orientations futures

44. L'évaluation constate, dans l'ensemble, les bonnes pratiques identifiées par le centre d'évaluation s'agissant des domaines traditionnels de l'organisation en matière de rigueur des données et des données probantes ; le renforcement des services élémentaires pour les enfants ; et la collaboration avec les gouvernements locaux et les adolescents. Les bonnes pratiques soulignent l'importance de la coordination intersectorielle et de la gestion axée sur les résultats dans les villes, ainsi que les investissements considérables dans les ressources humaines et techniques.

45. L'un des enseignements clés est que les approches urbaines doivent être intégrales et non pas être considérées comme des « projets annexes » pour atteindre les objectifs des programmes de pays. L'approche intégrée en milieu urbain dans les pays de programme se distingue comme étant la plus efficace pour obtenir des résultats concrets tant au niveau des droits des enfants que de la réduction des disparités urbaines. En mettant en place une approche intégrée, l'UNICEF s'assure que le programme a) s'appuie sur un raisonnement clair reposant sur une analyse de la situation ; b) est intégré dans le programme de pays ; c) est relié aux politiques et aux structures de gouvernance nationales et infranationales ; et d) repose sur un cadre de planification et de suivi rigoureux avec des indicateurs et des plans de travail comparables.

46. Outre ce qui précède, le chapitre supplémentaire sur la riposte de l'UNICEF à la COVID-19 identifie trois enseignements importants à prendre en considération pour les interventions d'urgence futures dans les contextes urbains :

47. **Enseignement n° 1** : Les bureaux de pays disposant déjà de programmes en milieu urbain ont pu rapidement mettre en place des interventions à grande échelle, s'appuyant sur les données, les plateformes et les relations existantes pour protéger les populations et garantir la continuité des services :

a) L'exemple le plus frappant est celui du Brésil, où les plateformes existantes de la PCU et le « Municipal Seal » ont été mis à contribution et adaptés de manière efficace à la riposte à la COVID-19. De même, le vaste réseau des villes amies des enfants en Espagne a bénéficié de formations intersectorielles et du renforcement des capacités des employés municipaux, ainsi que des ressources techniques fournies par leur comité national pour leurs plans de relance ;

b) Les importants investissements de l'UNICEF Brésil dans le renforcement des données ont joué un rôle déterminant dans le cadre de la riposte à la pandémie. Le bureau de pays a pu utiliser les données épidémiologiques géospatiales existantes au niveau des villes et des municipalités dans l'objectif de cartographier les zones sensibles pour cibler la riposte et garantir sa justesse.

c) En Inde, les programmes de l'UNICEF dans les villes de Mumbai, Surat et Ahmedabad affichent la planification de la préparation et la riposte les plus

performantes. Grâce à ses programmes déjà en place dans ces villes, l'UNICEF a pu tirer parti des partenariats existants pour mettre en œuvre une riposte multisectorielle à la COVID-19 et de grande envergure. Parallèlement, le bureau de pays en Inde n'a pas pu obtenir des résultats aussi importants que ceux du Brésil en raison de l'absence de programmation nationale ciblant les villes guidées par une approche intégrée.

48. **Enseignement n° 2 :** Les investissements dans la préparation sont rentables. Dans les pays où l'UNICEF a investi en matière de préparation, notamment dans les systèmes de protection sociale réactive aux chocs (par exemple, en République dominicaine, au Guatemala et dans l'État de Tamil Nadu, en Inde), les gouvernements ont fait preuve de plus de souplesse dans leur intervention par le biais de transferts monétaires. Les États et les villes qui ont récemment fait face à des situations d'urgence sont généralement mieux préparés. Ainsi, la prompte riposte à la COVID-19 de l'État de Kerala, en Inde, peut être attribuée à son expérience et à ses investissements dans la préparation aux situations d'urgence et à son intervention à la suite des inondations de 2018 et de la propagation du virus Nipah en 2019. À la suite des inondations dévastatrices, les autorités locales ont été invitées à préparer des plans locaux de gestion des catastrophes ; lorsque les premiers cas de COVID-19 ont été signalés en Chine, les gouvernements locaux de l'État de Kerala ont été en mesure d'appliquer rapidement la quarantaine et les mesures de surveillance de la santé prévues à l'échelle locale.

49. **Enseignement n° 3 :** La pandémie de COVID-19 a mis en évidence les vulnérabilités « cachées » et les priorités qui doivent orienter le travail de l'UNICEF à l'avenir :

a) Au Brésil, le bureau de pays n'a inclus le secteur WASH dans aucun de ses modèles intégrés, alors que d'importantes lacunes en matière d'eau et d'assainissement avaient été identifiées dans les milieux urbains à ressources limitées. La pandémie a exacerbé ce type de vulnérabilités, amenant le bureau de pays à définir le secteur WASH comme une priorité de sa riposte à la COVID-19 ;

b) L'UNICEF intervient traditionnellement en Inde dans des régions où les indicateurs concernant les femmes et les enfants sont les plus faibles, lesquelles correspondent généralement aux environnements ruraux. Cependant, la pandémie a clairement mis en évidence des vulnérabilités importantes dans les villes, notamment les bidonvilles, qui nécessitent l'intervention de l'UNICEF ;

c) Dans le cadre de sa contribution à la planification du relèvement à la suite de la pandémie, un plaidoyer important du comité national en Espagne concernait des propositions relatives à une planification urbaine durable adaptée aux enfants, un domaine qui d'après l'évaluation était insuffisamment développé dans les programmes de l'UNICEF. Un tel engagement dans la planification urbaine est un élément d'une grande importance pour créer des villes plus vertes, sûres, saines, inclusives et soucieuses du climat, mieux préparées pour faire face à de futures pandémies.

V. Recommandations

50. Le tableau 2 présente les recommandations de l'évaluation.

Tableau 2
Recommandations de l'évaluation :

	<i>Recommandations (A)</i>	<i>Responsabilité</i>
A1	<p>1. Les recommandations aux niveaux mondial, régional et national sont résumées ci-après :</p> <p>a) Mettre à jour la note stratégique urbaine et établir une procédure institutionnelle afin d'orienter clairement les bureaux de pays et les partenaires sur la manière dont l'UNICEF améliorera le soutien aux enfants en milieu urbain, notamment l'objectif et la portée de la programmation ; renforcer les modèles de programmation et de partenariat ; lever les obstacles structurels uniques au bien-être des enfants en milieu urbain ; et définir clairement les rôles du siège, des bureaux régionaux et bureaux de pays, et des comités nationaux ;</p> <p>b) Privilégier l'intensification des travaux en milieu urbain alignées sur les objectifs et les domaines spécifiques du nouveau plan stratégique dans lesquels des résultats sont escomptés ;</p> <p>c) Aider les bureaux de pays à établir des plans de travail et des propositions d'investissement afin de mettre en œuvre le programme urbain redéfini.</p>	<p>Direction assurée par la Division des programmes, Division des données, de l'analytique, de la planification et du suivi</p>
A2	<p>2.1 Dans les pays à revenu faible et intermédiaire où il existe des bidonvilles et des implantations sauvages, accorder la priorité aux besoins des enfants en s'appuyant sur les modèles de partenariat et de programmation les plus appropriés, conformément aux avantages comparatifs de l'UNICEF :</p> <p>a) Élaborer et mettre en œuvre une approche institutionnelle en matière de plaidoyer, de partenariat et de collecte de fonds destinée aux enfants dans les bidonvilles et dans les implantations sauvages ;</p> <p>b) Dans les pays où il existe des bidonvilles, privilégier cette approche dans les descriptifs de programme de pays et au sein des plans de travail ;</p> <p>c) Nouer des partenariats stratégiques régionaux et mondiaux afin de soutenir les interventions en faveur des enfants dans les bidonvilles ;</p> <p>d) Établir des coalitions et renforcer les capacités locales en vue de recueillir et d'analyser les données intra-urbaines relatives à la situation des enfants en milieu urbain, notamment un module d'enquête par grappes à indicateurs multiples répondant à des questions liées à l'informalité, avec une meilleure ventilation des données (tranche d'âge, genre, bidonvilles/hors bidonvilles, etc.) ;</p>	<p>Direction assurée par la Division des programmes, Division des données, de l'analytique, de la planification et du suivi, bureaux de pays et bureaux régionaux</p> <p>Division des programmes, Division de la collecte de fonds et des partenariats dans le secteur privé, et bureaux de pays et bureaux régionaux</p>

<i>Recommandations (A)</i>	<i>Responsabilité</i>
<p>e) En partenariat avec les organismes apparentés des Nations Unies, renforcer le plaidoyer en faveur de la planification urbaine tenant compte des besoins des enfants, l'amélioration participative des taudis, les espaces publics sûrs pour les enfants et les systèmes de transport adaptés aux enfants, et la résolution des problèmes relatifs aux déchets urbains et à la dégradation de l'environnement.</p> <p>2.2. Dans les pays à revenu élevé, recentrer l'Initiative des villes amies des enfants afin de s'engager davantage dans le plaidoyer en faveur de la participation et des droits des enfants :</p> <p>a) Rationaliser les mécanismes de redevabilité de sorte que l'initiative soit en mesure de se développer en tant qu'engagement stratégique ciblant de manière exclusive les zones urbaines des pays à revenu élevé ;</p> <p>b) Compte tenu des risques de réputation liés à la reconnaissance ou la certification des villes et des municipalités amies des enfants, l'UNICEF doit approcher les partenaires pertinents, tels que les gouvernements (au niveau fédéral ou national) ou les groupes de réflexion (par exemple, les universités), en mesure d'assumer les responsabilités propres au processus de reconnaissance ou de certification qui s'appuie sur un système de suivi et d'évaluation rigoureux.</p>	
<p>A3 3. L'UNICEF doit exploiter les liens entre action humanitaire et développement dans les villes petites et grandes, compte tenu du potentiel des investissements dans les infrastructures, les services et la gouvernance pour réduire l'exposition des populations touchées et les risques qu'elles encourent, et renforcer la résilience des villes.</p> <p>3.1 L'UNICEF doit faire en sorte d'améliorer les capacités de préparation au sein des zones urbaines en anticipant les différents aléas possibles, et de les associer à la résilience aux changements climatiques et à la dégradation de l'environnement.</p> <p>3.2 L'UNICEF doit mettre au point de nouvelles orientations sur l'application des Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire en milieu urbain, y compris dans les bidonvilles et les implantations sauvages.</p>	<p>Bureau de la planification des situations d'urgence, Division des programmes, et bureaux de pays</p>
<p>A4 4. L'UNICEF doit doter son personnel et sa structure d'une meilleure capacité institutionnelle à tous les niveaux afin de soutenir les programmes pour les villes. Cela devrait permettre de déployer efficacement les quelques spécialistes des villes de l'organisation, de mettre en place un système de soutien à de multiples niveaux afin de s'attaquer aux problèmes des villes, notamment ceux qui sont liés aux bidonvilles, et de faciliter les partenariats et la mobilisation des ressources :</p> <p>a) Les bureaux régionaux et les bureaux de pays doivent définir leurs travaux en milieu urbain en fonction de</p>	<p>Division des programmes, bureaux régionaux</p>

<i>Recommandations (A)</i>	<i>Responsabilité</i>
leur contexte et de leurs priorités en matière de programmes et de partenariats. Ils doivent également nommer des coordonnateurs des questions urbaines, chargés de coordonner et de soutenir la programmation urbaine des bureaux de pays.	

VI. Projet de décision

Le Conseil d'administration

Prend note de l'évaluation des travaux menés par l'UNICEF en faveur des enfants en milieu urbain, de son résumé ([E/ICEF/2021/3](#)) et de la réponse de la direction ([E/ICEF/2021/4](#)), ainsi que de l'évaluation du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2018-2021, de son résumé ([E/ICEF/2021/5](#)) et de la réponse de la direction ([E/ICEF/2021/6](#)).

Annexe

Évaluation des travaux menés par l'UNICEF en faveur des enfants en milieu urbain

1. Faute de place, le rapport d'évaluation des travaux menés par l'UNICEF en faveur des enfants en milieu urbain ne figure pas dans la présente annexe.
2. Le rapport est disponible en anglais sur le site Internet du Bureau de l'évaluation de l'UNICEF, à l'adresse suivante :
www.unicef.org/evaluation/executive-board.