



Haiti

APPUI À LA GOUVERNANCE LOCALE DANS LE DÉPARTEMENT DU NORD-EST (AGLNE)

RAPPORT FINAL

Présenté au :

FONDS D'ÉQUIPEMENT DES NATIONS UNIES (FÉNU)

Préparé par :



DDM Conseil International

Raymond Audette, agroéconomiste, chef de mission

Calixte Clérismé, sociologue

Valery B. Laguerre, agronome

Merly Liburd, ingénieur

Avril 2009

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ACDI	Agence canadienne de développement international
AGLNE	Appui à la gouvernance locale dans le département du Nord-Est
AGR	Activités génératrices de revenus
ASEC	Assemblée de la section communale
BASEC	Bureau des assemblées de la section communale
BID	Banque interaméricaine de développement
BM	Banque mondiale
CASEC	Conseil d'administration de la section communale
CLE	Comité Local d'Exécution
CCC	Comité consultatif communal
CCGF	Comité Consultatif de Gestion des Fonds
CCSC	Comité consultatif des sections communales
CDC	Comité de développement communal
CÉCI	Centre d'études et de coopération internationale
CT	Collectivités territoriales
DL	Développement Local
EFH	Égalité Femmes-Hommes
EMP	Évaluation à mi-parcours
ÉS	Égalité des Sexes
FAES	Fonds d'assistance économique et sociale
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FDL	Fonds de développement local
FE	Fonds environnemental
FÉNU	Fonds d'équipements des Nations Unies
FIC	Fonds d'investissement communal
GAR	Gestion axée sur les résultats
GL	Gouvernance locale
GOH	Gouvernement haïtien
HTG	Gourdes haïtiennes
MARP	Méthode d'Analyse Rapide et de Planification Participative
MCFDF	Ministère de la Condition Féminine et des Droits de la Femme
ME	Ministère de l'Environnement
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales
MINUSTAH	Mission de stabilisation des Nations Unies en Haïti
MIS	Système d'information du FÉNU – Base de données
MOU	<i>Memorandum of understanding</i>
MPCE	Ministère de la Planification et de la Coopération externe
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PDC	Plan de développement communal (plan de développement local)
PDLH	Plan de développement local en Haïti
PE	Plan environnemental
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Plan d'investissement communal

PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRODEP	Projet de développement communautaire et participatif (Banque Mondiale)
PRODOC	<i>Project Document</i> (Document de projet dans le système des Nations Unies)
PTBA	Plan de travail et budget annuel
PTF	Partenaire technique et financier
RDC	Renforcement des capacités
RPM	Radio paysan Mont-Organisé
RSE	Responsable suivi-évaluation
SAEP	Système d'approvisionnement en eau potable
SAFIC	Système d'analyse financière et institutionnelle des collectivités locales
SÉ	Suivi-évaluation
SKDK	<i>Sant pou laKilti ak Developman Karis</i> (Centre pour la culture et le développement de Carice (communauté))
UNDAF	Cadre de coopération du système des Nations Unies

« L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement la vue du Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU), de son Conseil Exécutif ou des États Membres des Nations Unies. Il s'agit d'une publication indépendante du FENU qui reflète les vues de ses auteurs. »

SOMMAIRE EXÉCUTIF

1. DONNÉES DE RÉFÉRENCE DU PROJET

Pays : Haïti
Titre du projet : Appui à la gouvernance locale dans le département du Nord-Est (AGLNE)
Numéro du projet : HAI/05/CO1
Code Atlas du programme (par partenaire) : (Information demandée au FÉNU/PAP)
 UNCDF : 00051685
 UNDP : 00047661
 Donor : 00051687

COÛT TOTAL DU PROJET (PAR PARTENAIRE)	
FÉNU	2 500 000 \$ US
PNUD	577 800 \$ US
ACDI	2 861 250 \$ US
Gouvernement	100 000 \$ US
MONTANTS DÉCAISSÉS (PAR PARTENAIRE)	
FÉNU	1 067 931 \$ US
PNUD	322 800 \$ US
ACDI	1 877 970 \$ US
Gouvernement	111 976 \$ US
Budget total	5 461 250 \$ US

Agence gouvernementale : MPCE
Agence de coopération : MICT
Approuvé : 1^{er} octobre 2005
Durée : Cinq (5) années (fin 2010)
Amendement au projet : –
Date d'évaluation : Novembre-Décembre 2008

Composition de l'équipe d'évaluation :

Chef de Mission – international : M. Raymond Audette, agroéconomiste
 Membre de l'équipe – national : Mme Merly Liburd, ingénieure
 Membre de l'équipe – national : M. Valery Laguerre, agroéconomiste
 Membre de l'équipe – national : M. Calixte Clérismé, sociologue

Projets du FÉNU additionnels :

Projets précédents du FÉNU :

Disponibilité des précédents rapports :

2. OBJET DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a pour principaux objectifs de fournir une revue stratégique de la performance du projet à la date de l'évaluation, en vue :

- d'évaluer l'ensemble des progrès (ou le manque de progrès) et de détecter les signes préliminaires de succès ou d'échec, de valider (ou de compléter) le modèle du projet et d'évaluer sa pertinence;
- d'examiner la gestion du projet pour s'assurer son alignement avec l'atteinte des réalisations ou de ses effets directs (*outcomes*) ainsi que de l'exécution des activités;
- d'évaluer le degré de satisfaction des diverses parties prenantes du projet et des bénéficiaires, selon les résultats atteints à la date de l'évaluation;
- de tirer les leçons initiales sur la conception du projet, l'exécution ainsi que la gestion;
- d'évaluer la pérennité des activités réalisées et de proposer des ajustements éventuels pour la durée restante du projet;
- de s'assurer de respecter les spécifications du document de projet, des accords de financement et de la politique d'évaluation du FÉNU.

Cette évaluation intervient trois années après le démarrage de la phase d'exécution du projet dont la durée est de cinq ans. Par conséquent, elle constitue l'évaluation à mi-parcours du projet. Elle est également une évaluation mandataire selon les critères de la politique d'évaluation du PNUD de 2006 et l'exercice est conforme aux règles et procédures du PNUD, du FÉNU et de l'ACDI.

3. DESCRIPTION DU PROJET

Le projet Appui à la gouvernance locale dans le département du Nord-Est (AGLNE) a démarré en juillet 2005, en continuation de la phase pilote. Il constitue un laboratoire d'expériences dont les résultats pourront être utilisés par le gouvernement et par d'autres bailleurs de fonds. L'approche novatrice du FÉNU est axée principalement sur le renforcement des capacités locales de planification participative. Le projet s'inscrit ainsi dans le cadre de la philosophie de décentralisation et de primauté de l'individu mise en exergue par la Constitution haïtienne de 1987.

Le projet comporte deux composantes distinctes (gouvernance locale et gestion durable des ressources naturelles) dans les quatre domaines d'intervention suivants :

- Formation des élus, des agents des collectivités territoriales, de la société civile, des agents des services déconcentrés de l'État, des prestataires privés;
- Appui à la planification communale (élaboration des plans de développement des communes et sections communales);
- Appui à la maîtrise d'ouvrage communale, section communale et privée;
- Information et communication afin de mieux faire connaître et faire évoluer le contexte institutionnel en matière de décentralisation.

Le projet a pour objectif de développement de réduire la pauvreté des populations rurales d'une manière durable en améliorant la gouvernance locale et en augmentant la production, tout en respectant l'environnement.

Son objectif immédiat vise à faire augmenter de manière durable l'offre et l'utilisation des services, des biens publics et des ressources naturelles par le biais d'une bonne gouvernance locale. Il vise également à contribuer aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) suivants :

- OBJECTIF 1 : Réduire l'extrême pauvreté et la faim
- OBJECTIF 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
- OBJECTIF 7 : Assurer un environnement durable.

En vue de contribuer à l'atteinte de ses objectifs, le projet a mis en œuvre cinq produits spécifiques qui sont présentés dans le cadre des résultats des ressources FÉNU du projet :

1. Les collectivités territoriales maîtrisent le processus de la planification participative locale.
2. Les collectivités territoriales (communes et sections) ont un accès amélioré aux sources de financement internes et externes.
3. Les capacités des acteurs locaux à la mise en place et à l'entretien des infrastructures de base sont renforcées.
4. Les ressources naturelles sont gérées de manière durable par les groupements de base.
5. Les meilleures pratiques et leçons apprises du projet sont documentées et diffusées.

4. ÉVALUATION DU PROJET

PRODUIT 1 : CADRE INSTITUTIONNEL – Les collectivités territoriales maîtrisent le processus de la planification participative locale.

Objectif du produit

Ce produit vise à favoriser le processus de planification participative locale, tout en suscitant une implication des femmes à toutes les étapes. Exécuté avec les élus locaux et les directions techniques départementales, le processus engendre des plans de développement communaux. Ceux-ci contiennent une méthodologie privilégiée, un portrait de la commune, surtout descriptif et qualitatif, une analyse des contraintes et des potentialités, une liste des priorités et projets retenus, et une description des modalités d'exécution.

Constat

Le processus d'élaboration des Plans de Développement Communaux (PDC) 2005-2008 s'est déroulé sur environ 5 mois et demi et a réuni la population locale, ses principaux leaders, les autorités intermédiaires et les agents de l'administration communale autour des Comités consultatifs communaux (CCC). La cellule d'appui du projet AGLNE a formé les participants aux outils de diagnostic, de planification et à la maîtrise des techniques de base d'élaboration de budget.

Pour les communes qui ont reçu des appuis au cours de la phase précédente, les nouveaux PDC sont plus complets, comportent des estimations des coûts et s'appuient sur les résultats des réalisations précédentes. Les PDC des nouvelles communes sont plus sommaires, n'ont pas toujours des estimations des coûts des projets à financer et arrivent au mieux avec des programmes d'investissement triennal. Les CCC et les CCSC mis en place avec l'appui du projet ont joué un rôle important dans la préparation des plans et le suivi de leur mise en œuvre.

De façon générale, le processus de planification participative est compris, maîtrisé et apprécié par tous les acteurs. En s'appuyant sur toutes les couches sociales et en rejoignant toute la population,

le processus semble réussir à établir les priorités de la commune. Selon plusieurs représentants politiques, il a également un effet sur la réduction des tensions au sein des communautés.

L'exercice de planification a également permis aux populations d'aller chercher des financements extérieurs importants. En effet, les PDC sont reconnus par les bailleurs de fonds qui interviennent dans la zone et qui s'y appuient pour financer des infrastructures, des projets de développement et des projets générateurs de revenus. Les partenaires complémentaires au projet AGLNE sont le gouvernement haïtien (MPCE), le fonds projet de la MINUSTAH, le FAES (financement BID), le PRODEP (financement BM), le PNUD et le PAM.

La mission retient deux faiblesses relatives au processus de planification : La situation de référence des communes est encore insuffisamment décrite en ce qui concerne l'offre de services, la fréquentation et les indicateurs d'effets. L'existence de plusieurs PDC (un pour chaque commune et un pour chaque section communale) sur une même commune constitue la seconde difficulté.

RECOMMANDATIONS

Poursuivre le dialogue avec l'administration centrale pour les raisons suivantes :

- Mettre rapidement en application les réformes proposées, notamment les outils méthodologiques instituant un plan de développement unifié pour les communes (incluant les sections communales), le schéma directeur d'aménagement et le financement des communes;
- Mettre à la disposition des communes le personnel qualifié, prévu dans le cadre de la déconcentration des services de l'État, pour appuyer plus efficacement la préparation des PDC et la coordination de leur mise en œuvre.

Améliorer la connaissance de base (situation de référence) des communes, notamment en ce qui a trait aux services sociaux de base (éducation, santé, eau potable) pour constituer une base de données à l'intention des administrations communales :

- Appui pour définir la structure de la base de données et les modalités de collecte des informations;
- Appui au financement de la collecte des informations pour alimenter la base de données créée.

PRODUIT 2 : BUDGET ET FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES – Les collectivités territoriales (communes et sections) ont un accès amélioré aux sources de financement internes et externes.

Objectif du produit

Le second produit se réfère à l'appui aux acteurs locaux sous forme de formation théorique et d'apprentissage de l'utilisation d'outils et de procédures de gestion financière et administrative efficace et transparente.

Constat

La procédure d'allocation des fonds est une formule hybride. Elle s'inspire davantage des projets de développement communautaires. L'allocation est faite annuellement par le Comité Consultatif de Gestion des Fonds (CCGF), composé des maires des huit communes, du directeur départemental du MPCE et du responsable de la cellule d'appui. Il n'y a donc pas encore de mécanisme de répartition des fonds projet entre les acteurs. Les projets sont ensuite gérés par les communes.

Par ailleurs, la réalisation des PDC a permis de mobiliser, en plus des fonds AGLNE (1,1 M\$), un total de 2,6 M\$. Il a été mis en évidence que les autres bailleurs de fonds s'appuient sur les PDC pour approuver et mettre en œuvre plus rapidement des projets de développement.

Cependant, malgré des investissements importants, les fonds mobilisés ne représentent globalement qu'un faible pourcentage des besoins des communes, principalement en matière d'approvisionnement en eau potable et de désenclavement. De plus, les infrastructures sociales et les équipements urbains ayant été privilégiés, les investissements n'ont pas contribué à améliorer les recettes des communes.

La mobilisation des ressources internes est encore peu importante. La contribution des administrations communales aux projets financés sur FDL est seulement en nature (terrain, matériaux de construction, etc.) et représente environ 5 à 10 %.

RECOMMANDATIONS

- Poursuivre les appuis et le dialogue avec le MPCE et le MEF pour approfondir les possibilités d'améliorer la fiscalité des communes et les transferts réguliers pour leur permettre de prendre en charge les services de base qui relèvent des obligations des administrations communales et du gouvernement central.
- Étudier le potentiel des ressources internes qui peuvent être mobilisées par les communes sur une base régulière, et les appuyer dans la mise en place de dispositifs et d'outils pour la collecte et la gestion des fonds.

PRODUIT 3 : FOURNITURE ET ENTRETIEN DES INFRASTRUCTURES – Les capacités des acteurs locaux à la mise en place et à l'entretien des infrastructures de base sont renforcées.

Objectif du produit

Le troisième produit concerne les programmes de formation à offrir en vue d'accroître les capacités des acteurs locaux en matière de gestion et de maintenance des infrastructures de base.

Constat

Les projets financés par le FDL étant généralement de moindre ampleur, les entreprises ou les bureaux d'études ne sont généralement pas ou peu intéressés. Les quelques tentatives se sont traduites par des dépassements importants des budgets prévus, des complications au niveau de la mobilisation des apports et des conflits générés avec les populations locales. Le projet a donc développé l'approche « Régie assistée », permettant de réduire les coûts de construction et de faciliter l'intégration des populations.

La capacité des administrations communales en matière de maîtrise d'ouvrage est encore très limitée et liée à la présence de l'ingénieur du PAGLNE, qui est très sollicité. En dépit d'une bonne mise en œuvre générale des immeubles, la mission a relevé la présence de fissures non préjudiciables à court terme à la stabilité des immeubles, révélant des malfaçons au niveau de la mise en œuvre de certains éléments.

Au niveau des comités de suivi de la mise en œuvre des infrastructures, leur capacité de suivre la réalisation des projets est bonne. Toutefois, le mandat de ces comités s'arrête à la fin de la réalisation et ne se préoccupe pas de l'entretien de l'infrastructure réalisée. En plus du fait que la culture de l'entretien est encore peu présente, les administrations communales n'ont pas ou très peu de ressources humaines pour identifier les travaux à réaliser et en assurer la réalisation. De plus, les ressources financières extrêmement limitées ne leur permettent, au mieux, que d'assurer les travaux les plus urgents.

Néanmoins, la formule privilégiée du projet, mettre l'accent sur la circulation de l'information entre le projet et l'administration communale, est certainement une stratégie adéquate. Ce premier pas positif sensibilise les bénéficiaires sur les pouvoirs et les devoirs qu'ils ont d'être impliqués dans le suivi

du projet, et leur montre qu'étant les observateurs de première ligne, ils peuvent identifier rapidement les problèmes avant qu'ils ne prennent de l'ampleur.

RECOMMANDATIONS

- De concert avec les Services déconcentrés de l'État, les communes et le MPCE, définir avec les bénéficiaires une stratégie d'entretien et des mécanismes de gestion de l'entretien adaptés à chaque catégorie d'équipements, qui pourraient s'appuyer notamment sur des associations d'usagers, et tester quelques formules de gestion de l'entretien d'infrastructures réalisées;
- Poursuivre les efforts pour améliorer la maîtrise d'ouvrage des administrations communales dans les domaines de la planification et de l'exécution des travaux, du suivi des réalisations et de l'entretien des infrastructures réalisées.

PRODUIT 4 : PROTECTION, GESTION ET RÉHABILITATION DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES – Les ressources naturelles sont gérées de manière durable par les groupements de base.

Objectif du produit

Le quatrième produit porte sur trois types d'interventions, avec leur stratégie propre de financement, à réaliser dans les sections communales : les ouvrages à bénéfice communautaire, les ouvrages à bénéfice individuel à faible rentabilité et touchant à la gestion des ressources naturelles et les ouvrages à bénéfice individuel à forte rentabilité reliés aux filières économiques.

Constat

Les projets financés sont pertinents, ils s'appuient sur l'expérience de la phase I et s'inscrivent globalement dans les orientations et les objectifs poursuivis par le projet AGLNE. Toutefois, le projet AGLNE ne dispose pas encore d'information agrégée pour apprécier les effets, les impacts et la contribution des projets financés aux objectifs du projet, ni de cadre pour en apprécier l'évolution et l'importance.

La mission a noté une faible présence des projets à caractère économique. Dans un environnement où les services à la production sont peu développés, où il y a peu d'agents d'encadrement et où le secteur privé est absent ou peu présent, les porteurs de projets manquent d'exemples et d'appuis. De plus, les documents de projets productifs financés n'analysent pas suffisamment la situation de départ des exploitants, ni la situation des marchés visés, ni les situations cibles. Cela empêche d'apprécier les gains attendus et rend plus difficile le dimensionnement des projets.

RECOMMANDATIONS

- Améliorer le format des projets et l'analyse des dossiers de projets productifs et générateurs de revenus (faisabilité économique et financière) de manière à pouvoir en apprécier les effets
- Approfondir la connaissance des filières porteuses et des activités génératrices de revenus dans les communautés de la zone afin d'identifier les filières qui présentent un intérêt pour le développement des économies locales

PRODUIT 5 : COMMUNICATION ET IMPACT SUR LES POLITIQUES DE DÉCENTRALISATION – Les meilleures pratiques et leçons apprises du projet sont documentées et diffusées.

Objectif du produit

Le cinquième produit est la contribution de l'expérience du projet à la réflexion engagée à plusieurs niveaux en ce qui concerne la décentralisation, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, l'équité de genre et la gestion durable de l'environnement.

Constat

Le projet a contribué à développer des outils adaptés qui sont actuellement en cours d'appropriation par l'administration. Il a également permis de valider des formules de projets bien adaptées au contexte de la zone et qui apportent des solutions aux problèmes rencontrés par les bénéficiaires. Toutefois, ces diverses expériences n'ont pas encore fait l'objet de guides méthodologiques qui permettrait de laisser une trace pour les différents partenaires.

RECOMMANDATIONS

- Le projet devrait documenter plus systématiquement ses expériences intéressantes en vue de la diffusion élargie aux partenaires qui interviennent dans le même secteur et aux services techniques qui ont des agents d'encadrement auprès des populations.

GESTION DU PROJET

Sur le plan de la **gestion financière**, l'audit n'a signalé aucun problème avec les administrations communales pour la période 2005-2008. Toutefois, celle reliée au PNUD/FÉNU a connu deux types de problèmes nuisant au projet : le déblocage des fonds FÉNU en début d'année et les procédures de gestion financière dans le réseau PNUD. Sur le plan de la **gestion technique et administrative**, le projet AGLNE a reçu très peu d'appui technique et méthodologique du siège du FÉNU pour l'orienter et le maintenir en cohérence avec l'approche développée. De plus, la structure horizontale du projet a pour effet de surcharger le coordonnateur. La formule de gestion des travaux de construction entraîne une charge importante pour l'ingénieur. L'Unité de gestion n'a pas encore adopté une gestion de la mise en place axée sur les résultats et le cadre logique donné par le FÉNU comprend simplement un cadre des résultats et des ressources du projet. Le projet s'est appuyé sur le système de suivi interne du FÉNU, le MIS, mais au passage de la mission, le projet ne disposait pas d'information structurée et regroupée pour apprécier les effets du projet.

Le projet possède deux cadres logiques¹ : celui du FÉNU (qui n'est pas formel, mais comprend simplement un cadre des résultats et ressources du projet) et celui préparé avec l'ACDI pour répondre à ses exigences et faciliter l'agrégation des résultats des différents projets d'appui à la gouvernance locale qu'elle finance en Haïti. Réalisé au démarrage, en collaboration avec le projet AGLNE, il a servi à la préparation du plan de mise en œuvre du projet (octobre 2005) ainsi que du cadre de mesure de rendement et d'une matrice des extrants et activités. Ce cadre logique « ACDI » n'introduit pas de nouveaux éléments, mais reprend différemment les blocs d'activités et les produits prévus au projet. Toutefois, la logique du modèle générique des programmes de développement local appuyés par le FÉNU n'apparaît plus. La mission a travaillé à partir du cadre logique du document de projet FÉNU.

Le document de projet prévoyait encourager la dimension Genre. Il a recruté une spécialiste dynamique qui a travaillé à définir une stratégie et un plan d'action pour la période 2008-2010. Elle a initié de nombreuses actions pertinentes avec les femmes et plusieurs projets générateurs de revenus sont en cours de réalisation. Malheureusement, la personne titulaire du poste a dû quitter et le projet était en mode de recrutement au passage de la mission.

RECOMMANDATIONS

- Revoir le cadre logique afin d'arriver à un document qui réponde à la fois aux besoins du bailleur de fonds et à ceux du FÉNU.
- Mettre en place une gestion de projet plus centrée sur les résultats et ajuster les outils de travail en conséquence (plan de travail, format des rapports, cadre de suivi).

¹ L'annexe 4 présente le cadre logique « reconstitué » à partir du document de projet et du cadre des résultats et ressources, du cadre logique « ACDI », du cadre de mesure de rendement et de la matrice des extrants et activités.

- Améliorer le cadre organisationnel du projet de manière à responsabiliser davantage les collaborateurs dans la gestion des composantes.

RELATIONS DU PROJET AVEC LES PARTENAIRES

Le projet entretient de bonnes relations de collaboration, de concertation et d'information avec ses partenaires au niveau national (Direction générale du MPCE), départemental (Direction départementale du MPCE, FAES, MINUSTAH et PAM) et communal (Maires, CLE, CCC et CCSC). Il développe avec eux des synergies et contribue aux réflexions sur l'évolution du cadre légal et réglementaire de la mise en œuvre de la décentralisation. Plusieurs de ses pratiques sont en train d'être intégrées dans le cadre de travail du MPCE, dans ses relations avec les communes ou dans les avant-projets de loi en cours de préparation sur la décentralisation et la réforme du ministère.

LEÇONS

Le processus participatif du projet a permis de faire des communautés les actrices des changements souhaités dans leur milieu, de donner des résultats significatifs, d'unifier et d'instaurer un climat de tolérance et de solidarité à l'intérieur des communautés, de ramener la confiance entre les acteurs locaux et d'aider au processus de retour à la vie démocratique.

La maîtrise du processus de planification locale est toutefois complexe et profite principalement à un noyau de personnes formées à cet effet. Il apparaît donc nécessaire de favoriser l'appropriation du processus par un plus grand nombre de personnes au sein de la communauté.

La mise en place d'un projet d'appui au développement local selon le schéma conceptuel de référence nécessite plusieurs conditions préalables : un cadre de politique et de stratégie soutenu par un cadre de lois et de règlements d'application cohérent, un cadre de financement permettant aux communautés de réaliser leur mandat et un environnement où l'État est présent et assure ses fonctions de base.

Le renforcement des capacités des ressources humaines est une composante importante, mais pour donner des effets, il doit être fait en collaboration avec les ressources en place. Pour ce, il doit également développer une forme de permanence du personnel de base.

5. CONCLUSIONS

Le projet est mis en œuvre dans un contexte difficile : les dernières années ont été marquées par diverses crises politiques, des périodes d'insécurité qui ont amené une mission de stabilisation en Haïti, la MINUSTAH, en place depuis 2004, et plusieurs ouragans en 2008. L'État est très peu présent en dehors de Port-au-Prince. Le cadre législatif et réglementaire qui régit la décentralisation est encore fragmentaire. Les avant-projets de loi préparés avec l'appui des PTF prennent beaucoup de temps à être adoptés. Les ressources fiscales des communes sont minimes. Le gouvernement haïtien n'a pas encore de mécanismes de transferts financiers en direction des administrations communales et leurs maigres fonds ne leur permettent pas de faire face aux dépenses qui relèvent de leur juridiction. Les activités réalisées par le projet contribuent à réunir les conditions pour mettre en œuvre, dans le futur, un projet d'appui à la gouvernance locale plus près du schéma conceptuel standard.

La principale réalisation du projet est certainement la production des PDC (communes et sections communales) selon une approche participative locale. L'élaboration de ces plans a été l'occasion d'analyser les problèmes, d'arriver à des consensus sur les actions prioritaires à met-

tre en œuvre, ce qui, de l'avis de nombreux interlocuteurs, a contribué à réduire les tensions politiques au sein des communes. Le projet est sans contredit un animateur important du développement et une source de mobilisation des populations de la zone. De plus, il a su intégrer les femmes dans sa démarche. Elles participent activement aux AGR et aux organes de suivi. Dans ce contexte, le projet contribue à améliorer la démocratie locale et la transparence qui contribuent efficacement à la réduction des conflits.

Le projet a contribué à mettre en place une démarche participative qui inclut toutes les couches de la société pour la préparation des PDC. Il a instauré de bonnes pratiques de transparence pour le suivi global de la réalisation des investissements et des microprojets à travers les Comités de suivi. Les bénéficiaires qui font partie des divers comités consultés lors des *Focus groups* ont confirmé que la démarche est grandement appréciée par les populations dont le souhait est de voir tous les bailleurs adopter de telles pratiques.

Dans le contexte politique haïtien où une part importante du cadre législatif concernant la décentralisation tarde à se mettre en œuvre et que les ressources financières des communes restent marginales (fiscalité, transfert), il est difficile de mettre en œuvre un projet d'appui à la Gouvernance locale plus « classique ». La contribution du FÉNU au développement des collectivités locales demeure importante. Elle influence significativement les façons de travailler. Elle peut, à travers le SAFIC, faire avancer le débat de manière importante sur la fiscalité des collectivités territoriales.

Si l'État arrive à voter les lois et le cadre réglementaire pour faciliter le développement des communes, et s'il opérationnalise les transferts de fonds annoncés (20 % des recettes de l'État) aux communes pour les investissements, alors seront réunies les conditions pour créer un réel intérêt des administrations communales à la gestion des communes et des services sociaux de base aux populations. Une phase III du projet AGLNE pourrait alors s'inscrire dans une stratégie réelle de renforcement des capacités des communes à développer les services de base à leur population en gérant directement les fonds de développement local. Le projet pourrait alors quitter son statut de projet pilote et devenir une formule pouvant répliquer à l'ensemble des projets.

PRINCIPAUX EXTRANTS PRODUITS AU COURS DE LA PÉRIODE

EXTRANTS	RÉALISATIONS
1. Existence dans les communes et les sections communales de PDC intégrant la dimension Égalité des Sexes (ÉS)	Pour la période 2006-2008, 6 communes sur 8 ont élaboré leur PIC, 16 sections communales ont eu leur PE, la dimension ÉS est modérément traitée dans les PIC et les PE
2. Construction, réhabilitation d'infrastructures de base dans les communes et les sections communales	Les 8 communes et les 16 sections communales ont eu chacune au moins un projet d'infrastructure réalisé
3. Amélioration de la gestion des ressources naturelles	Des travaux de restauration/valorisation sur 1 583 ha de terre et 40 km de ravins accusent un taux de réussite de plus de 75 %
4. Consolidation des structures de concertation existantes et recherche de la parité entre les sexes	3 CCC et 9 CCSC restructurés sous de nouveaux élus locaux, la parité homme/femme est obtenue dans 4 structures de concertation et les comités exécutifs des CCC ont > 40 % de femmes
5. Émergence de structures de concertation locale	4 CCC et 7 CCSC fonctionnent dans les nouvelles collectivités à l'exception de Sainte-Suzanne
6. Renforcement des capacités des locaux en gestion du DL	427 élus, cadres et membres de la société civile (30 % de femmes) maîtrisent des outils pour la planification du DL
7. Augmentation/Diversification de la production locale des biens et services porteurs	Filières igname, manioc et cultures maraîchères promues, 5 nouvelles unités de transformation et 8 renforcées
8. Diffusion et utilisation des pratiques et leçons du projet par les partenaires de développement	Publication semestrielle d'un organe d'expression du projet (bulletin), participation aux Tables Rondes de Concertation (TRC) mensuelles
9. Outiller les locaux à faire un suivi adéquat des activités de DL	16 agents de suivi formés et 3 CCSC (25 membres) formés

Source : PROJET AGLNE. *Bilan de réalisations 2005-2008*, novembre 2008, p. 43.

TABLE DES MATIÈRES

1.	DONNÉES DE RÉFÉRENCE DU PROJET	1
2.	OBJECTIFS ET CONTEXTE	2
2.1	ÉVALUATION DANS LE CYCLE DE PROJET	2
2.2	PARTENAIRES DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS	3
3.	MÉTHODOLOGIE ET DÉROULEMENT DE LA MISSION	4
3.1	MÉTHODOLOGIE.....	4
3.2	DÉROULEMENT DE LA MISSION	5
3.3	COMPOSITION DE LA MISSION	6
4.	DESCRIPTION DU PROJET	7
4.1	RÉSUMÉ DU PROJET	7
4.2	CONTEXTE MACRO-ÉCONOMIQUE ET INSTITUTIONNEL	8
4.3	STATUT FINANCIER DU PROJET	11
5.	ÉVALUATION DU PROJET	12
5.1	ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE GLOBALE DU PROJET	12
5.1.1	RÉSULTAT 1 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (CT) MAÎTRISENT LE PROCESSUS DE LA PLANIFICATION PARTICIPATIVE LOCALE.....	12
5.1.2	RÉSULTAT 2 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (COMMUNES ET SECTIONS COMMUNALES) ONT UN ACCÈS AMÉLIORÉ AUX SOURCES DE FINANCEMENT, INTERNES ET EXTERNES	19
5.1.3	RÉSULTAT 3 : LA CAPACITÉ DES ACTEURS LOCAUX À LA MISE EN PLACE ET À L'ENTRETIEN DES INFRASTRUCTURES DE BASE EST RENFORCÉE	25
5.1.4	RÉSULTAT 4 : LES GROUPEMENTS DE BASE SONT APPUYÉS DANS L'EXPLOITATION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES.....	29
5.1.5	RÉSULTAT 5 : LES MEILLEURES PRATIQUES ET LEÇONS APPRISSES DU PROJET SONT DOCUMENTÉES ET DIFFUSÉES.....	33
5.2	GESTION DU PROJET	34
5.2.1	GESTION FINANCIÈRE.....	34
5.2.2	GESTION TECHNIQUE ET ADMINISTRATIVE	35
5.2.3	RELATIONS AVEC LE PDLH – PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN HAÏTI	38
5.2.4	DIMENSION GENRE.....	39
5.3	RELATIONS DU PROJET AVEC LES PARTENAIRES	41
5.4	FACTEURS QUI INFLUENCENT LE DÉROULEMENT DU PROJET	42
5.5	LEÇONS.....	43
5.6	SUIVI DES RISQUES ET DES FACTEURS CRITIQUES	44
6.	CONCLUSIONS.....	47

Veuillez noter que les annexes font l'objet d'un document séparé.

« L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement la vue du Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU), de son Conseil Exécutif ou des États Membres des Nations Unies. Il s'agit d'une publication indépendante du FENU qui reflète les vues de ses auteurs. »

1. DONNÉES DE RÉFÉRENCE DU PROJET

Pays: Haïti
Titre du Projet : Appui à la gouvernance locale dans le département du Nord-Est (AGLNE)
Numéro du projet : HAI/05/CO1
Code Atlas du programme (par partenaire): (Info demandée au FÉNU/PAP)
 UNCDF : 00051685
 UNDP : 00047661
 Donor : 00051687

COÛT TOTAL DU PROJET (PAR PARTENAIRE)	
FÉNU	2 500 000 \$ US
PNUD	577 800 \$ US
ACDI	2 861 250 \$ US
Gouvernement	100 000 \$ US
MONTANTS DÉCAISSÉS (PAR PARTENAIRE)	
FÉNU	1 067 931 \$ US
PNUD	322 800 \$ US
ACDI	1 877 970 \$ US
Gouvernement	111 976 \$ US
Budget total	5 461 250 \$ US

Agence gouvernementale : MPCE
Agence de coopération : MICT
Approuvé : 1^{er} octobre 2005
Durée : Cinq (5) années (fin 2010)
Amendement au projet : –
Date d'évaluation : Novembre-Décembre 2008

Composition de l'équipe d'évaluation :

Chef de Mission – international : M. Raymond Audette, agroéconomiste
 Membre de l'équipe – national : Mme Merly Liburd, ingénieure
 Membre de l'équipe – national : M. Valery Laguerre, agroéconomiste
 Membre de l'équipe – national : M. Calixte Clérismé, sociologue

Projets du FÉNU additionnels :

Projets précédents du FÉNU :

Disponibilité des précédents rapports :

2. OBJECTIFS ET CONTEXTE

Les objectifs de l'évaluation à mi-parcours (EMP) sont :

- la revue stratégique de la performance du projet à travers la revue de l'ensemble des progrès afin de détecter les indications préliminaires de succès ou d'échec;
- l'examen de la gestion du projet et de sa mise en œuvre;
- l'appréciation du degré de satisfaction des diverses parties prenantes du projet et bénéficiaires.

L'EMP vise également à identifier les problèmes et les facteurs externes qui influencent le projet et à évaluer les mesures prises pour garantir la pérennité des activités, des résultats et acquis du projet. Elle vise enfin à tirer les leçons initiales sur la conception du projet, son exécution ainsi que sa gestion, et à proposer des recommandations pour améliorer la suite.

L'EMP est une évaluation mandataire selon les critères (durée minimum de 5 années et coût supérieur à 2,5 M\$) de la politique d'évaluation du PNUD de 2006. Elle a pour principaux objectifs de fournir une revue stratégique de la performance du projet à la date de l'évaluation, en vue :

- d'évaluer l'ensemble des progrès (ou le manque) et de détecter les signes préliminaires de succès ou d'échec;
- de valider (ou de compléter) le modèle du projet;
- d'évaluer la pertinence du projet;
- d'examiner la gestion du projet pour s'assurer de son alignement avec l'atteinte des réalisations ou de ses effets directs (*outcomes*) ainsi que de l'exécution des activités;
- d'évaluer le degré de satisfaction des diverses parties prenantes du projet et bénéficiaires, selon les résultats atteints à la date de l'évaluation;
- d'identifier d'autres problématiques;
- d'évaluer la pérennité des activités réalisées;
- de définir la direction pour la durée restante du projet;
- de tirer les leçons initiales sur la conception du projet, l'exécution ainsi que la gestion;
- de respecter les spécifications du document de projet, de l'accord de financement et de la politique d'évaluation du FÉNU.

2.1 ÉVALUATION DANS LE CYCLE DE PROJET

Cette évaluation intervient trois années après le démarrage de la phase d'exécution du projet dont la durée est de cinq ans. L'exercice est conforme aux règles et procédures du PNUD, du FÉNU et de l'ACDI.

2.2 PARTENAIRES DE L'ÉVALUATION À MI-PAROURS

L'ACDI, qui finance à hauteur de 50 % les activités du projet, est partie prenante dans la conduite de cet exercice. Elle y participe en tant qu'observateur. Le terme « observateur » désigne une personne qui suit la mission dans la totalité de ses rencontres et assiste aux échanges organisés avec tous les partenaires, bénéficiaires ou parties prenantes du projet. L'observateur peut donner des avis-conseils si cela lui est explicitement demandé par le chef de mission. L'observateur ne participe pas à la rédaction du ou des rapports de l'évaluation, mais pourrait en commenter les éléments si le chef de mission le lui demandait explicitement.

3. MÉTHODOLOGIE ET DÉROULEMENT DE LA MISSION

3.1 MÉTHODOLOGIE

La mission d'évaluation à mi-parcours du projet d'Appui à la Gestion Locale dans le Département du Nord-Est (AGLNE) a séjourné en Haïti du 17 novembre au 5 décembre 2008. Elle a travaillé à Port-au-Prince, au siège du projet à Fort-Liberté, et a effectué des visites de travail dans chacune des communes cibles du projet.

La méthodologie privilégiée pour l'évaluation du projet repose sur :

- la revue des documents de base : document de projet (PRODOC), *Memorandum of Understanding* (MOU), cadre logique;
- la revue et l'analyse des rapports sectoriels, des rapports d'activités, des études ponctuelles réalisées dans le cadre de la mise en œuvre du projet, des plans de travail et des budgets annuels;
- des rencontres avec la direction du PNUD et le chargé de programme du FÉNU à Port-au-Prince;
- des rencontres avec les représentants des services de l'État directement concernés par le projet :
 - Ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE);
 - Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT);
- des rencontres avec les partenaires techniques et financiers (PTF) du projet :
 - Coopération canadienne;
 - Fonds d'assistance économique et sociale (FAES) provenant du financement de la Banque interaméricaine de développement;
 - Centre d'études et de coopération internationale (CÉCI);
 - Programme de développement local en Haïti (PDLH) de la Coopération canadienne;
- des ateliers de travail avec le directeur de l'Unité de gestion du projet à Fort-Liberté et toute son équipe;
- des rencontres avec les maires des communes et les conseils d'administration des sections communales (CASEC);
- des rencontres avec le service départemental de l'éducation (Nord-Est), seul service technique que la mission a pu rencontrer à Fort-Liberté;
- des ateliers de discussions ouverts (*focus groups*) avec le personnel des services de l'administration communale (concernés par la mise en œuvre des infrastructures sociales et les projets de protection et d'exploitation des ressources naturelles) et avec les populations bénéficiaires;
- le cadre logique extrait du document de projet du FÉNU.

3.2 DÉROULEMENT DE LA MISSION

La mission a travaillé en étroite collaboration avec la représentation du PNUD/FÉNU en Haïti et avec le ministère de tutelle, le ministère de la Planification et de la Coopération externe. À Port-au-Prince, elle a eu des séances de travail avec le MPCE, la Coopération canadienne (Ambassade et PDLH), partenaire financier du projet. La mission a séjourné dans le département du Nord-Est, où elle a tenu un séminaire de lancement avec les principaux partenaires. Elle a effectué des visites dans 5 des 8 communes et dans 6 sections communales appuyées par le projet, où elle a eu des séances de travail avec les élus locaux, les structures de concertation mises en places et les bénéficiaires. Enfin, la mission a eu des séances de restitution de ses conclusions avec les partenaires locaux à Ouanaminthe et avec les partenaires au niveau national à Port-au-Prince le 4 décembre 2008.

La mission s'est déroulée selon le calendrier suivant :

Du 17 au 19 novembre :

- Rencontres à Port-au-Prince avec le PNUD/FÉNU, les partenaires institutionnels du projet (MPCE et MICT) et certains PTF du projet (Coopération canadienne et PDLH).

Du 20 au 27 novembre 2008 :

- Séjour dans la zone du projet, le département du Nord-Est.
- Tenue d'ateliers de discussions ouverts et visites dans les communes de Capotille (Bourg), Carice (Bourg), Mont-Organisé (Bourg et Bois Poux), Ouanaminthe (Gens de Nantes), Perches (Haut des Perches). Les ateliers ont regroupé les maires ou leur adjoint, des membres des comités de suivi des infrastructures et projets réalisés, des membres des associations et groupements de producteurs impliqués dans les projets financés.
- Tenue de séances de travail approfondies avec l'équipe chargée de la mise en œuvre du projet basée à Fort-Liberté (quelques membres étant en poste dans des communes).
- Un seul service technique départemental a pu être rencontré (Éducation), les autres n'étant pas disponibles.

Le 28 novembre 2008 :

- Atelier de restitution des conclusions des visites terrain avec les maires et les CASEC à Ouanaminthe.

Du 29 novembre au 3 décembre :

- Voyage de retour.
- Rencontres complémentaires à Port-au-Prince avec certains PTF du projet : FAES, Coopération canadienne, PDLH, CÉCI et Bureau de la monétisation des programmes d'aide au développement. La mission n'a pas été en mesure d'avoir de réunion de travail avec le directeur des collectivités territoriales du MICT, tant au début qu'en fin de mission. Des événements imprévus ont empêché la tenue des réunions planifiées.
- Préparation de la réunion de synthèse avec le PNUD et les PTF.

Les 4 et 5 décembre :

- Réunion de synthèse avec le PNUD et les PTF. À part les représentants des institutions des Nations Unies concernées, les seuls participants à la réunion de synthèse ont été l'Ambassade du Canada (ACDI et PDLH, financé par l'ACDI) et les partenaires institutionnels (MPCE et MICT).
- Rencontres complémentaires.

TABLEAU 1

NOMBRE DE PERSONNES RENCONTRÉES DANS LES COMMUNES ÉCHANTILLONNÉES

NOM DE LA COMMUNE	CONSEIL COMMUNAL /CASEC	SERVICES TECHNIQUES	GROUPEMENTS /ASSOCIATIONS	TOTAL	N ^{BRE} FEMMES	% FEMMES
Lancement (Fort-Liberté)	9	27	2	55	9	16 %
Mont Organisé	2	3	22	27	7	26 %
Carice	1	8	2	11	5	45 %
Ouanaminthe	2	13	15	30	7	23 %
Perches	-	-	-	30	10	33 %
Capotille	2	-	32	34	9	26 %
Restitution (Ouanaminthe)	7	26	7	40	7	17 %

Note : Les services techniques regroupent les membres des Comités Consultatifs Communaux (CCC) ou des Comités Consultatifs des Sections Communales (CCSC) et les agents de suivi.

3.3 COMPOSITION DE LA MISSION

La mission était composée de :

- monsieur Raymond Audette, agroéconomiste, chef de mission;
- madame Merly Liburd, ingénieure;
- monsieur Valery Laguerre, agroéconomiste;
- monsieur Calixte Clérismé, sociologue.

La mission était accompagnée de :

- monsieur Marc Chavane, directeur adjoint des collectivités territoriales au MICT;
- monsieur J. Ebert Peltrop, cadre affecté à l'Unité d'aménagement du territoire au MPCE;
- monsieur Ivan Ménard, de la coopération canadienne, en tant qu'observateur.

4. DESCRIPTION DU PROJET

4.1 RÉSUMÉ DU PROJET

L'actuel projet constitue une phase d'extension du projet Gouvernance locale dans le Nord-Est, en cours d'exécution depuis l'année 2000. Le document officiel prévoyait sa mise en œuvre dans huit communes réparties en deux zones agroécologiques bien distinctes. L'amendement du projet en janvier 2002 a recommandé la concentration de ses interventions dans les quatre communes de démarrage des activités en vue de maximiser leurs effets, et de considérer l'extension aux quatre autres communes dans un second temps.

Le projet Appui à la gouvernance locale dans le département du Nord-Est, prévu pour une durée de cinq ans, a démarré en juillet 2005, en continuation de la phase pilote. Il constitue un laboratoire d'expériences dont les résultats pourront être utilisés par le gouvernement et par d'autres bailleurs de fonds. L'approche novatrice du FÉNU est axée principalement sur le renforcement des capacités locales de planification participative. Le projet s'inscrit ainsi dans le cadre de la philosophie de décentralisation et de primauté de l'individu mise en exergue par la Constitution haïtienne de 1987.

Le projet comporte deux composantes distinctes (gouvernance locale et gestion durable des ressources naturelles) dans les quatre domaines d'intervention suivants :

- Formation des élus, des agents des collectivités territoriales, de la société civile, des agents des services déconcentrés de l'État, des prestataires privés;
- Appui à la planification communale (élaboration des plans de développement des communes et sections communales);
- Appui à la maîtrise d'ouvrage communale, section communale et privée;
- Information et communication afin de mieux faire connaître et faire évoluer le contexte institutionnel en matière de décentralisation.

Le projet a pour objectif de développement de réduire la pauvreté des populations rurales d'une manière durable en améliorant la gouvernance locale et en augmentant la production, tout en respectant l'environnement.

Son objectif immédiat vise à faire augmenter de manière durable l'offre et l'utilisation des services et biens publics et de ressources naturelles par le biais d'une bonne gouvernance locale. Également, le projet vise particulièrement à contribuer aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) suivants :

- 1 : Réduire l'extrême pauvreté et la faim
- 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
- 7 : Assurer un environnement durable

En vue de contribuer à l'atteinte de ses objectifs, le projet mettra en œuvre cinq produits spécifiques qui sont présentés dans les résultats des ressources du FÉNU et repris selon le cadre logique de l'ACDI pour respecter les vœux du principal bailleur (ACDI). L'évaluation à mi-parcours a été effectuée à partir du cadre logique de base du projet.

- PRODUIT 1 : CADRE INSTITUTIONNEL – Les collectivités territoriales maîtrisent le processus de la planification participative locale.
- PRODUIT 2 : BUDGET ET FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES – Les collectivités territoriales (communes et sections) ont un accès amélioré aux sources de financement internes et externes.
- PRODUIT 3 : FOURNITURE ET ENTRETIEN DES INFRASTRUCTURES – Capacités des acteurs locaux à la mise en place et à l'entretien des infrastructures de base renforcées.
- PRODUIT 4 : PROTECTION, GESTION ET RÉHABILITATION DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES – Les ressources naturelles sont gérées de manière durable par les groupements de base.
- PRODUIT 5 : COMMUNICATION ET IMPACT SUR LES POLITIQUES DE DÉCENTRALISATION – Les meilleures pratiques et leçons apprises du projet sont documentées et diffusées.

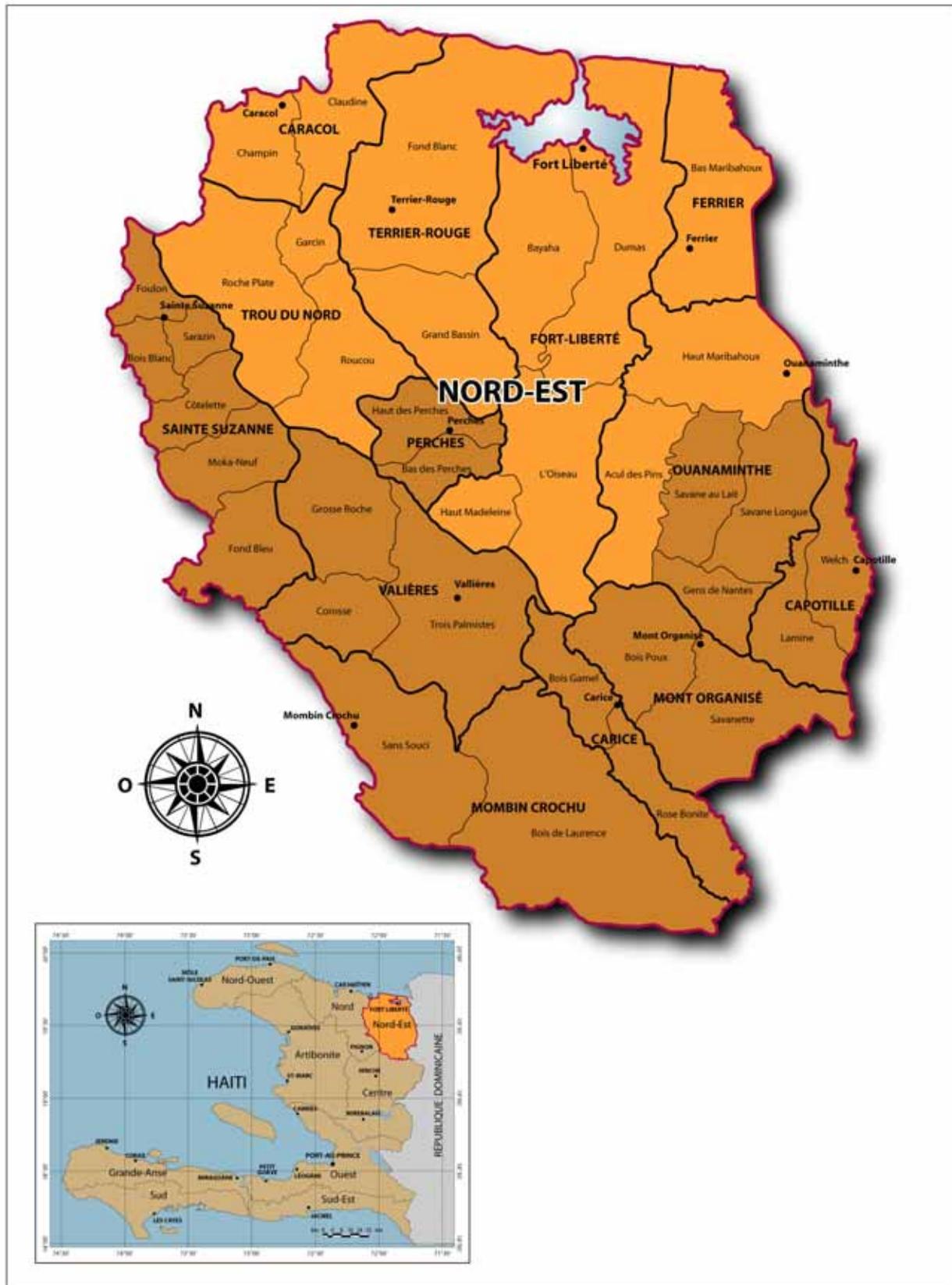
4.2 CONTEXTE MACRO-ÉCONOMIQUE ET INSTITUTIONNEL

Haïti occupe une superficie totale de 27 750 km². Le dernier recensement de 2003 a dénombré 7 929 048 habitants, ce qui en fait le pays le plus densément peuplé de l'hémisphère occidental (285 hab. au km²). Une importante population (60 %) réside en milieu rural. Le pays connaît une pauvreté de masse qui le classe parmi les plus défavorisés au monde, comme en témoignent ces indicateurs sociaux, économiques et environnementaux présentés dans le rapport sur le Cadre de coopération intérimaire :

- Le PIB par habitant est de 360 \$ US (2003).
- Le pays est classé 146^e sur l'échelle de l'index de développement humain.
- 65 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté.
- L'espérance de vie est de 53 ans.
- La mortalité des enfants de moins de 5 ans est de 123 ‰.
- La moitié de la population n'a pas accès à l'eau potable et à peine 28 % dispose d'équipements sanitaires décentes.
- L'incidence de VIH/SIDA (5 %) est la plus élevée en dehors de l'Afrique subsaharienne.
- Près de la moitié de la population est analphabète.
- Seulement 35 % des enfants terminent le Cours Moyen 1.
- 10 % de la population a accès à l'électricité.
- Seulement 20 % des routes sont dans un état acceptable.
- Le taux de déforestation est de 97 %.
- Presque tous les emplois à Haïti relèvent du secteur informel (seulement 110 000 dans le secteur formel).
- 50 % des Haïtiens pratiquent l'agriculture de subsistance; 80 % d'entre eux ne sont pas en mesure de satisfaire aux besoins essentiels de leurs familles.

Figure 1

Localisation de la zone d'intervention du projet AGLNE



Ces indicateurs alarmants sont les résultats de la mauvaise gouvernance et des crises politiques, sociales et économiques des trois dernières décennies. L'incapacité à mettre en place les institutions de base du régime démocratique telles que prônées par la Constitution de 1987 a entraîné un affaiblissement de l'État, une déliquescence institutionnelle, des crises économiques et un effondrement des valeurs sociétales. Les contraintes au développement se sont multipliées au point que l'économie connaît une récession depuis 1980, avec une baisse moyenne de 2,4 % par an du Produit Intérieur Brut (PIB) réel durant la décennie, puis de 2,6 % durant les années 1990. Le redressement économique amorcé en 1995 et 1996 n'a pas résisté à la résurgence de la crise politique en 1997. Donc, depuis 1980, le taux de croissance du PIB a été cumulativement négatif.

Pendant cette période, le pays a pu se maintenir à flot grâce aux transferts de la diaspora, qui ont plus que doublé, passant de 256 M\$ en 1997 à 650 M\$ en 2002, ainsi qu'à l'aide au développement.

L'instabilité politique qui persiste depuis 1987 a eu entre autres conséquences le délaissement quasi total du reste du pays et la concentration excessive des activités politiques, économiques, voire socioculturelles, dans l'aire métropolitaine de la capitale. La transition tant souhaitée vers un État de droit, est encore dans l'impasse. Il en est résulté un affaiblissement des capacités des institutions étatiques à fournir les services indispensables au fonctionnement de la société, renforçant ainsi les obstacles structurels au développement (mauvais état des infrastructures, faible accessibilité aux services de base, chômage, pauvreté et inégalités sociales) qui sont autant de facteurs qui enlisent Haïti dans le cercle vicieux de l'anarchie et de la violence. Cette situation a amené le Conseil de sécurité des Nations Unies à établir une mission de stabilisation en Haïti, la Mission de Stabilisation des Nations Unies en Haïti (MINUSTAH), qui est en place depuis 2004.

La décentralisation annoncée dans la Constitution de 1987 reste embryonnaire, sans coordination ni véritable concertation. Le fonctionnement des collectivités territoriales se heurte non seulement à l'inexpérience des ressources humaines locales, aux faibles moyens matériels et financiers, mais aussi aux lacunes, voire aux contradictions, des textes de loi les encadrant. Ce sombre constat justifie tout effort visant à accompagner les populations locales dans leur tentative d'exercer un minimum de pouvoir en matière de développement local à travers les structures mises en place : mairies, CASEC, assemblées des sections communales (ASEC) et tout autre mécanisme de concertation favorisant un partenariat responsable entre les autorités locales et la société civile organisée. Les avant-projets de loi sont toujours en attente de validation et il n'y a pas de schéma d'aménagement du territoire. La capacité des services déconcentrés à apporter des appuis-conseils et méthodologiques aux communes est très limitée. Ils ont peu de ressources humaines en poste dans le département et les ressources en poste y passent peu de temps.

La mise en œuvre du projet est donc marquée par un cadre particulièrement difficile, auquel sont venues s'ajouter plusieurs catastrophes naturelles² au cours de la seule dernière année.

² Fay, Gustav, Hanna et Ike, quatre cyclones tropicaux, se sont succédé entre la mi-août et la mi-septembre.

4.3 STATUT FINANCIER DU PROJET

Au passage de la mission d'évaluation à mi-parcours, le projet entamait sa 4^e année par rapport à la signature des accords de projets. Le projet est effectivement opérationnel depuis le 26 juillet 2005.

Le tableau 2 met en évidence la situation financière globale du projet au 28 novembre 2008. Suivant ce tableau, environ 66 %³ des fonds canadiens, 43 % des fonds FÉNU et la totalité de la participation du gouvernement haïtien ont été utilisés. Les apports du FÉNU ont été inférieurs aux engagements précisés⁴ dans le budget initial du projet, ajoutant ainsi des contraintes à sa mise en œuvre.

TABLEAU 2
UTILISATION DES FONDS DU PROJET (\$ US AU 28 NOVEMBRE 2008)

BAILLEURS DE FONDS	BUDGET INITIAL	DÉCAISSEMENT TOTAL	% DES FONDS UTILISÉS	FONDS DISPONIBLES D'ICI LA FIN DU PROJET
ACDI (fonctionnement)	2 861 250 \$	1 877 970 \$	65,6 %	983 280 \$
FÉNU (FDL)	2 500 000 \$	1 067 931 \$	42,7 %	1 432 069 \$
Gouv. Haïti (équipements)	113 074 \$	111 976 \$	99,0 %	1 098 \$
PNUD ⁵ (fonctionnement et FDL-micro-projets)	577 800 \$	0 \$	0 %	577 800
TOTAL PROJET	6 052 124 \$	3 057 877 \$	55,9 %	2 994 247 \$

Note : Le budget initial du gouvernement haïtien était de 100 000 \$. Il a été majoré à 113 074 \$.

³ L'engagement canadien étant effectué en dollars canadiens, le montant disponible total dépendra des différents taux de change lors des versements au projet.

⁴ En raison des difficultés financières du FÉNU.

⁵ Cette contribution du PNUD s'est ajoutée en 2008 (MOU du 8 août 2008). Les fonds ne sont toujours pas disponibles au 5 mars 2008.

5. ÉVALUATION DU PROJET

5.1 ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE GLOBALE DU PROJET

5.1.1 RÉSULTAT 1 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (CT) MAÎTRISENT LE PROCESSUS DE LA PLANIFICATION PARTICIPATIVE LOCALE

Le premier produit concerne la consolidation ou la mise en place de structures de concertation inclusives pour favoriser la maîtrise du processus de planification participative locale tout en suscitant une implication des femmes à toutes les étapes. Cette mise en place, exécutée avec les élus locaux et les directions techniques départementales, permet de renforcer les bases du développement local participatif et les structures étatiques déconcentrées amenées à accompagner le processus.

UN PREMIER EXERCICE DE PLANIFICATION COMPRIS ET GRANDEMENT APPRÉCIÉ PAR LES COMMUNES ET LES SECTIONS COMMUNALES

La commune est divisée en sections communales. Pour l'instant, chaque commune prépare un Plan d'investissement communal (PIC) et la section communale un Plan environnemental (PE). Pour le premier exercice de planification, les plans des communes et des sections communales ont été réalisés séparément, mais avec concertation, sans qu'ils soient intégrés dans un document de synthèse pour l'ensemble de la commune.

Le processus d'élaboration des Plans 2005-2008 s'est déroulé à l'échelle communale sur environ cinq mois et demi. Il a réuni la population locale, ses principaux leaders, les autorités intérimaires et les agents de l'administration publique autour des Comités consultatifs communaux (CCC). En lien avec ces regroupements, la cellule d'appui du projet AGLNE a procédé à la formation d'anciens agents de suivi locaux sur les méthodes et les techniques de la planification participative. Elle a organisé deux sessions de formation sur les outils de diagnostic et les outils de planification. Elle a ensuite procédé à l'organisation de rencontres sur la priorisation des problèmes, sur l'analyse des causes et des conséquences de ces problèmes, sur la recherche de solutions et sur la planification des activités.

Pour les communes d'extension du projet (Mombin Crochu, Perches, Vallières et Sainte-Suzanne), le processus de formation pratique a été animé par les anciens agents de suivi locaux nouvellement formés. Le concept de planification locale participative étant totalement nouveau pour ces communes, le fait de regrouper les ressources externes et les ressources locales avec ces anciens agents avait pour avantages de faire progresser le processus plus rapidement, et de permettre aux populations locales d'être accompagnées par une équipe connaissant la zone et les habitudes des populations cibles.

Le projet a aidé à la mise en place de nouvelles structures mixtes de concertation plus représentatives, le CCC et le CCSC, qui répondent à l'approche participative. Le CCC et le CCSC⁶ sont des

⁶ Les CCC/CCSC regroupent des représentants (un homme et une femme) de chacune des institutions, ONG, associations impliquées dans le développement de la zone. Les CCC peuvent regrouper 30 à 40 personnes alors que les CCSC sont généralement constitués de 1 à 25 personnes.

plateformes mixtes de concertation pilotées par les élus locaux et rassemblent les représentants mandatés des organisations de la société civile structurée. Les CCC sont généralement constitués de 30 à 40 membres (toutes les autorités des CASEC et deux délégués, un homme et une femme, par organisation ou institution intervenant dans la commune) et les CCSC, 15 à 25 personnes sous la même logique de distribution. Ces cadres de concertation locale permettent aux populations d'exprimer, à travers des organes locaux accessibles à tous, leurs priorités de développement. C'est sous la conduite des comités exécutifs des CCC et des CCSC, en l'absence d'élus locaux entre 2005 et 2006, qu'ont été réalisés les processus de planification participative ayant engendré les PIC et les PE. Ils ont ainsi permis de responsabiliser tous les acteurs locaux du développement quant à la définition et la mise en œuvre des priorités de développement de chacune des communes concernées par le projet.

En juin 2007, le projet a également réalisé (en partenariat avec la MINUSTAH) un séminaire de trois jours de formation sur la budgétisation pour les élus et les cadres municipaux (65 personnes comprenant des maires, des directeurs généraux et des caissiers payeurs) des 13 communes du département. La formation permettait de maîtriser les techniques de base d'élaboration du budget après avoir bien assimilé les procédures de collecte des recettes fiscales communales, la nomenclature de la comptabilité publique, les normes de gestion des dépenses publiques ainsi que les relations fonctionnelles avec les structures déconcentrées de la Direction Générale des Impôts et de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif.

Les plans de développement communaux produits sont construits sur une facture identique et couvrent une période de trois ans. Ils contiennent la méthodologie privilégiée, un portrait de la commune (surtout descriptif et qualitatif), une liste des objectifs du programme local, une analyse des contraintes et des potentialités, une liste des priorités et des projets retenus (investissements à réaliser suivant les lieux) et une description des modalités d'exécution. Les investissements ciblés ne sont pas toujours évalués, notamment lors de la première version du plan. Les plans ne comportent pas de plan de financement.

La cohérence avec les politiques sectorielles est assurée par l'intermédiaire des commissions techniques sectorielles (réalisée au sein des CCC), qui intègrent les directeurs départementaux des ministères techniques aux réunions de travail. Lorsqu'ils existent, les documents de politiques, de stratégie et d'orientation produits par ces départements ministériels sont utilisés lors de la préparation des PDC.

Jusqu'à maintenant, 6 PIC ont été réalisés, un n'est pas terminé (Sainte-Suzanne⁷) et 16 PE de section communale ont été produits.

Le processus de planification participative est bien maîtrisé par l'équipe du projet et bien compris par les administrations communales et les organisations de la société civile présentes sur les différents comités. Il est compris et grandement apprécié par les bénéficiaires. Les produits, les plans de développement communaux⁸, ont été réalisés de manière participative, en s'appuyant

⁷ Sainte-Suzanne a été ajoutée après le démarrage du projet. La préparation de son plan est en cours, mais sa finalisation est prévue lorsque le nouveau cadre méthodologique autour d'un « format » de plans de développement communaux PDC unifié aura été approuvé. Le projet n'intervenant que dans quelques sections de la commune de Ouanaminthe (zone rurale), il n'y a pas eu de PIC pour cette commune.

⁸ Les PDC désignent à la fois les plans de développement des communes et des sections communales. Dans le cadre du projet AGLNE, les plans de développement des communes sont appelés « Plan d'investissement communal (PIC) » et les plans des sections communales les « Plans environnementaux (PE) ». Il n'y a pas de document unique qui regroupe l'ensemble des priorités des sections communales et de la commune.

sur toutes les couches de la population, incluant la participation des femmes. C'est à la fois un processus consensuel, itératif et d'apprentissage par l'action, qui conduit à établir les priorités de la commune. Tous les représentants des populations rencontrés à travers les différents ateliers de discussion affirment se retrouver dans les plans réalisés et dans les priorités exprimées. Certaines organisations et associations de la société civile commencent à bien maîtriser les outils de la Méthode d'Analyse Rapide et de Planification Stratégique (MARP) et sont en mesure de les utiliser de manière adéquate. Ces ressources sont parfois appelées à aider certaines communes à réaliser leur premier plan.

LES PLANS DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUX ONT DÉJÀ DES EFFETS POSITIFS INDÉNIABLES SUR LES POPULATIONS

La majorité des représentants, des maires, des CASEC et des structures communautaires rencontrés sont d'avis que l'exercice de planification participative (analyse des problèmes, consensus sur les priorités, etc.) a un effet indéniable sur la réduction des tensions au sein des communautés. Par ailleurs, les infrastructures réalisées, notamment les complexes administratifs, contribuent à augmenter la fierté des populations et à marquer la présence de l'État dans des régions où il est bien peu présent. Ces premières réalisations (financement Fonds de Développement Local (FDL), FÉNU et autres fonds mobilisés) contribuent également à dynamiser les structures communautaires locales, les maires et les CASEC afin de poursuivre la mobilisation de fonds pour financer les plans de développement. Toutefois, pour que toute cette mobilisation locale ne s'effrite pas, il est indispensable de veiller à ce que les acteurs ne créent pas d'attentes impossibles à satisfaire et que les projets retenus aient un minimum de garantie de financement.

Les différents comités⁹ mis en place par le projet ont, de toute évidence, grandement contribué à instaurer une démarche participative élargie (et inclusive) regroupant des personnes des administrations communales, de la société civile impliquée dans le développement de la commune à travers des ONG et des organisations confessionnelles. Les comités de suivi jouent un rôle important dans la mise en place progressive d'un cadre de gestion transparent. Ils permettent à un certain nombre de personnes d'être informés de chaque projet, des budgets, des modalités privilégiées de réalisation, etc. Ils ne peuvent certes pas assurer un suivi technique, mais ils sont en mesure de sonner l'alarme rapidement lorsqu'un projet est hors de contrôle. Le gouvernement a jugé leur rôle (CCC, CCSC) important et a intégré leur fonction dans l'avant-projet de loi sur la décentralisation sous le nom des Comités de développement communaux (CDC).

L'encadré qui suit, tiré d'un plan de développement, résume très bien les relations des populations avec leur plan, comme la mission a pu le constater :

L'approche du Projet Gouvernance Local dans le Nord-est a permis aux communautés concernées de prendre concrètement conscience qu'elles peuvent être réellement actrices des changements souhaités dans leur milieu et que cette pratique participative donne des résultats significatifs. Elle contribue aussi fortement à l'unification d'une communauté et instaure un climat de confiance, de tolérance et de solidarité entre les membres.

⁹ Comité consultatif communal et Comité Consultatif de la section communale, Comité de gestion des fonds de subvention, Comité de suivi (de la réalisation des infrastructures)

C'est un véritable exercice d'apprentissage de la citoyenneté. Les populations ont exprimé clairement leur préférence vis à vis des approches participatives et de la planification stratégique par rapport à des interventions exogènes souvent parachutées. Cependant la maîtrise fine du processus de planification locale est complexe, elle n'est une réalité que pour un noyau de personnes formées à cet effet. Il paraît donc nécessaire de travailler à augmenter le degré d'appropriation du processus par un plus grand nombre afin de consolider ces nouvelles pratiques et garantir leur pérennité.¹⁰

Les Plans de Développement Communaux (PDC) produits avec l'appui du projet sont reconnus par les bailleurs de fonds qui interviennent dans la zone. Ces partenaires s'appuient sur les PDC pour financer des infrastructures, des projets de développement ainsi que des projets générateurs de revenus. L'appui à la réalisation des PDC a permis aux communes bénéficiaires de mobiliser des financements extérieurs importants. Le tableau 3 met en évidence les fonds mobilisés pour la zone du projet grâce à son appui aux communes pour réaliser des plans de développement et renforcer la capacité des acteurs. Les partenaires qui ont apporté des appuis complémentaires au projet AGLNE sont le MPCE, le fonds du projet de la MINUSTAH, le FAES, dans le cadre d'un financement de la Banque Interaméricaine de Développement (BID), le PNUD et le Programme Alimentaire Mondial (PAM), à travers divers appuis en vivres dans des microprojets. Ces fonds sont importants; ils totalisent, jusqu'à maintenant, 2,95 M\$. C'est plus que le fond prévu par le FÉNU pour la durée du projet (2,5 M\$) et 2,5 fois les fonds décaissés par le FÉNU pour la période. Par ailleurs, lors de discussions, les responsables du Projet de développement communautaire et participatif (PRODEP, financement de la Banque Mondiale) ont confirmé que le projet s'appuyait aussi fréquemment sur les PDC (PE) et les priorités qui ont été déterminées pour approuver le financement de projets¹¹. Dans ce contexte, les communes appuyées par le projet AGLNE restent très largement dépendantes des ressources financières des bailleurs de fonds pour les investissements. En effet, les ressources internes sont très limitées et permettent simplement de couvrir les dépenses de fonctionnement.

¹⁰ Plan d'investissement communal de Carice, septembre 2006.

¹¹ Malheureusement, le volume de ces projets n'a pas fait l'objet d'évaluation.

TABLEAU 3
FONDS MOBILISÉS POUR LA ZONE

SOURCE DE FINANCEMENT	MONTANT (\$US)
FONDS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL DU PROJET*	
FÉNU	1 067 931 \$
Gouvernement d'Haïti	111 976 \$
Total partiel	1 179 907 \$
FONDS MOBILISÉS APRÈS DES AUTRES PARTENAIRES	
MPCE	175 000 \$
MINUSTAH	92 762 \$
FAES	2 343 652 \$
PNUD ¹²	0 \$
PAM (valeur aliments)	14 427 \$
Total partiel	2 625 841 \$
FONDS TOTAUX OBTENUS PAR LES 8 COMMUNES	3 805 748 \$

* Budgets ayant contribué au financement des infrastructures et des projets.

DES PLANS QUI PEUVENT ÊTRE AMÉLIORÉS

La mission retient deux faiblesses importantes du processus de planification tel qu'il est mis en œuvre actuellement dans le contexte haïtien : la faiblesse des données de référence dans les plans, ce qui permet difficilement d'apprécier les effets des appuis du projet, et l'existence de plusieurs plans (un PIC et plusieurs PE) pour une même commune.

La situation de référence (*baseline study*) des communes est encore insuffisamment décrite, notamment en ce qui a trait à la situation des services de base comme l'éducation, la santé et l'eau potable (en matière d'offre de services, de fréquentation et d'indicateurs d'effets). Les communes n'ont pas de statistiques de base sur les infrastructures de services existantes, ni concernant la population. Il n'existe pas non plus de statistiques de production, de transformation ou de quantités de produits commercialisées (beaucoup plus complexes à collecter).

La première génération de PDC est caractérisée par une description plutôt théorique des ressources et des problèmes, peu d'analyse (en l'absence de données de référence) sur les besoins les plus prioritaires par rapport aux normes et objectifs nationaux liés aux services sociaux de base. Les projets prioritaires identifiés se limitent souvent à une longue liste de projets dont les coûts ne sont pas précisés, mais qui dépassent très largement les possibilités de mobilisation de fonds des communes. Certains projets jugés prioritaires par les populations, comme les places publiques, contribuent peu à l'amélioration des conditions de vie des populations. Ces plans n'ont pas de budget triennal.

¹² Une première tranche de 322 800 \$ sur un total de sept était prévue pour 2008, mais n'était pas encore disponible au passage de la mission.

La seconde génération de PDC¹³ est généralement plus approfondie; les PDC comportent des estimations des coûts pour les projets prioritaires et s'appuient sur les résultats des réalisations précédentes. Les Plans comportent une répartition des projets sur une période de 3 ans, dont le réalisme est variable entre les communes. Il n'y a pas encore de planification quinquennale. On peut facilement comprendre que, dans le contexte du développement des communes et de la lente mise en œuvre de la décentralisation en Haïti, et en l'absence de mécanismes de financement, la planification budgétaire quinquennale ne soit pas encore intégrée dans les habitudes des administrations communales.

L'existence de plusieurs plans pour une même collectivité territoriale communale (celui de la commune et ceux de chaque section communale), dans un contexte où les stratégies sectorielles d'intervention sont très peu développées, rend très complexe la coordination du développement des communes. Les structures de financement et les projets doivent travailler avec plusieurs interlocuteurs. Le projet AGLNE doit travailler avec 24 partenaires (16 CASEC et 8 maires de communes).

La mise à jour des PDC devrait démarrer à la fin de 2009 ou au début de 2010 sur la base du nouveau cadre méthodologique national. Celui-ci est en cours de validation et devrait intégrer les priorités de la commune et des sections communales dans un seul plan. Un projet de cadre méthodologique est en cours de préparation (coordonnée par le MPCE) et devrait conduire à la préparation d'un seul plan, incluant la problématique et les priorités de chaque section communale au sein de la commune. Ceci devrait permettre d'accélérer le processus de mise à jour. D'après le ministère du Plan, le nouveau cadre méthodologique s'appuie largement sur l'expérience du projet AGLNE dans le Nord-Est. La finalisation du PDC de Sainte-Suzanne est prévue sous ce nouveau format unifié. Les projets prioritaires de Sainte-Suzanne sont admissibles au financement même si son PDC n'est pas encore formalisé.

PRINCIPAUX ENJEUX ET CONTRAINTES

Haïti ne dispose pas encore de schéma directeur d'aménagement du territoire. Les stratégies sectorielles sont encore très peu développées ou insuffisamment détaillées pour guider la préparation des plans de développement des communes, notamment à travers les normes minimales pour les infrastructures d'éducation, de santé. L'exercice de planification communale, tel qu'il a été appuyé jusqu'à maintenant, se fait avec plusieurs entités administratives produisant chacune son plan (PIC ou PE), sans réelle intégration et mise en cohérence dans un document de synthèse. Il n'existe pas encore de cadre méthodologique pour la préparation et l'actualisation des plans de développement des communes. Sa mise en application est attendue dans le courant de 2009. Le projet a contribué aux réflexions conduisant à ce nouveau cadre méthodologique. L'actualisation des PDC, prévue pour le début de 2009, a été retardée pour tenir compte des nouvelles directives attendues.

Les services techniques départementaux n'ont pas suffisamment de ressources (humaines et financières) pour accompagner les communes dans les consultations et la mise en forme ou l'actualisation des plans de développement. Les communes disposent de peu de ressources humaines qualifiées, en mesure de coordonner cet exercice. Le personnel permanent, souvent engagé par le maire, quitte l'administration avec lui lorsque son mandat électif n'est pas reconduit. L'absence d'un corps de fonctionnaires qualifiés au niveau des communes pose problème.

¹³ Cas des communes qui ont reçu des appuis au cours de la phase précédente.

Dans le contexte actuel, les administrations communales ne sont pas en mesure de conduire cet exercice sans un appui extérieur en ressources humaines et financières. Le coût de réalisation des premiers plans réalisés avec l'appui du projet est estimé à environ 15 000¹⁴ \$/plan¹⁵. Même si ce montant est raisonnable, il ne peut actuellement être assuré par les communes¹⁶.

Plusieurs partenaires appuient le MPCE pour développer des outils et introduire des réformes dans le domaine de la décentralisation et de l'amélioration de la gouvernance locale, mais ces réformes, bloquées jusqu'à maintenant, ne sont toujours pas mise en application. Les informations sur ces appuis ne circulent pas très bien et la coordination des interventions des divers partenaires pourrait certainement être améliorée.

RECOMMANDATIONS

Poursuivre le dialogue avec l'administration centrale et les appuis techniques concernant la mise en place des réformes suivantes :

- Mettre en application rapidement les réformes proposées, notamment les outils méthodologiques instituant un plan de développement unifié pour les communes (incluant les sections communales) et le schéma national d'aménagement.
- Mettre en place, au sein des bureaux départementaux du MPCE le personnel qualifié prévu dans le cadre de la déconcentration des services de l'État, pour appuyer plus efficacement les communes dans la préparation des PDC et la coordination de leur mise en œuvre.
- Améliorer la connaissance de base (situation de référence) des communes, notamment en ce qui a trait aux services sociaux de base (éducation, santé, eau potable), pour constituer une base de données à l'intention des administrations communales (pouvant être agrégée ensuite aux différents niveaux administratifs). Une telle base de données pourra constituer l'assise pour la prise de décision concernant le choix des investissements prioritaires, l'appréciation des effets et des impacts des interventions (investissements) financées à travers les communes. Elle devrait regrouper les données sur la population, sur les infrastructures de formation, de santé, d'eau potable, de communication, de fréquentation ou d'utilisation des services, les indicateurs d'effets (taux de scolarisation, d'alphabétisation, évolution des maladies liées à l'eau, etc.). Le projet, en collaboration avec le PDLH, pourrait aider à définir la structure de la base de données et les modalités de collecte des informations qui pourraient être utilisées lors de la prochaine actualisation des PDC.
- Appuyer l'actualisation des PDC unifiés en mettant l'accent sur le développement d'une formule qui minimise les coûts et implique davantage les ressources du milieu et sur l'amélioration des données de référence sur les services de base existants dans la commune, notamment en ce qui concerne l'éducation à tous les niveaux, la santé, l'eau potable, les réseaux routiers existants et les zones enclavées en matière de services existants (offre), d'utilisation et d'indicateurs d'effets (taux de scolarisation, maladies).

¹⁴ Le coût des PDC financés par le FAES/BID dans les zones non couvertes par le projet AGLNE est en moyenne le double de ceux réalisés par le projet. Ils font appel à des consultants qui utilisent des outils participatifs et sont effectués sur une période plus courte. La dimension formation et sensibilisation élargie que l'approche FÉNU contribue à développer est sensiblement réduite dans ce cas.

¹⁵ Les PDC réalisés par le FAES/BID sont sensiblement plus élevés se situant entre 12 000 et 30 000 par plan.

¹⁶ La réalisation des PDC (PIC/PE) d'une commune type qui a 2 sections communales aura coûté 45 000 \$.

- Poursuivre les activités de renforcement des capacités des ressources humaines des communes et des organisations de la société civile en matière de planification participative. Certes, la rotation dans le personnel des administrations communales est encore importante, mais les organisations de la société civile semblent moins mobiles; elles commencent à maîtriser¹⁷ les outils de la MARP et jouent un rôle important dans l'animation des réflexions.

5.1.2 RÉSULTAT 2 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (COMMUNES ET SECTIONS COMMUNALES) ONT UN ACCÈS AMÉLIORÉ AUX SOURCES DE FINANCEMENT, INTERNES ET EXTERNES

Le second produit se réfère à l'appui aux acteurs locaux sous forme de formation théorique et d'apprentissage de l'utilisation d'outils et de procédures de gestion financière et administrative efficace et transparente.

PROCÉDURES HYBRIDES D'ALLOCATION ET DE GESTION DES FONDS DE DÉVELOPPEMENT (FDL)

La procédure d'allocation des fonds aux communes et aux sections communales est une formule hybride entre les projets d'appui à la Gouvernance locale/Développement local, où l'ensemble des fonds alloués à une commune est géré directement par l'administration communale, et les fonds de développement destinés à financer des microprojets gérés par les structures projets. Au démarrage de la phase 1, la gestion financière des communes n'a pas été jugée suffisamment sécuritaire pour que la gestion des FDL soit confiée aux communes ou aux sections communales. La formule actuelle a été choisie et reconduite lors du démarrage de la phase 2. La répartition des fonds entre les communes et les catégories de « projet » est faite annuellement par le Comité Consultatif de Gestion des Fonds (CCGF). Celui-ci est composé des maires des 8 communes où le projet intervient, du Directeur départemental du MPCE et du responsable de la Cellule d'appui. Ce dernier, après consultation du bilan annuel, fait une proposition de budget pour l'année suivante et, à la suite des discussions, demande un consensus entre les maires, ceux-ci étant les seuls à avoir le droit de vote. Il n'y a donc pas encore de mécanisme de répartition des fonds projets entre les communes et les sections communales comme c'est généralement le cas dans les autres projets du FÉNU. Le mécanisme existant d'allocation des fonds mis en place par le projet est bien compris par les communes. Dans le contexte particulier du projet AGLNE où la répartition des fonds est coordonnée par le projet, le CCGF est un outil permanent qui permet d'obtenir rapidement un consensus annuellement sur les actions prioritaires à financer par le FDL. Il a l'avantage d'inclure le responsable départemental du MPCE aux discussions.

La gestion financière est partagée avec les administrations communales : dans le cas des complexes administratifs, les contrats sont signés entre l'Unité de coordination, le maire et l'entrepreneur. Les fonds sont directement virés à l'entrepreneur une fois que les décomptes ont été faits et que la commune, ayant désigné un Comité de suivi pour la réalisation de chaque infrastructure et du projet financé, a donné son accord. Dans le cas des infrastructures dont le coût est inférieur au seuil de 3 millions de gourdes¹⁸, une avance de fonds est faite à l'administration responsable de la mise en œuvre. Lorsque les fonds ont été dépensés, une de-

¹⁷ Certaines organisations qui maîtrisent bien certains outils de la MARP sont allées appuyer des communes hors projet dans les analyses préparatoires à la production de leur premier PDC.

¹⁸ Suivant le décret du 3 décembre 2004, amendé en décembre 2006, fixant la réglementation des marchés publics.

mande de remboursement est adressée à l'Unité de coordination du projet, accompagnée des pièces justificatives.

IMPORTANTE MOBILISATION DE FONDS EXTERNES QUI NE COUVRE QU'UNE FAIBLE PARTIE DES BESOINS

Les fonds de développement (FDL) FÉNU mobilisés pour financer une partie des investissements prioritaires des communes totalisent 1,042 M\$ répartis entre la gestion communale d'ensemble (FIC = 46 %) et la gestion des sections communales (FE = 54 %). Au total, 84 projets ont été financés. Le tableau 4 illustre l'utilisation globale de ces fonds¹⁹.

La réalisation des PDC a permis de mobiliser 2,6 M\$ provenant des partenaires, en plus des fonds FÉNU (1,042 sur 1,3 M\$ prévus pour la période), pour un total de 3,8 M\$. L'ensemble des fonds projets a été utilisé pour financer des infrastructures sociales, des complexes administratifs (FIC) et des projets de gestion des ressources naturelles issus des PDC (FE) pour les 7 des 8 communes cibles du projet. Les fonds externes mobilisés²⁰ sont venus du FAES-BID, du MPCE, du PAM et du PNUD²¹. Les discussions avec l'équipe de projet et les élus ont mis en évidence que d'autres bailleurs de fonds s'appuient sur les PDC pour approuver et mettre en œuvre plus rapidement des projets de développement. La mobilisation des fonds auprès des autres partenaires est assurée par les administrations communales avec un fort appui de l'Unité de gestion du projet, notamment pour les sensibiliser à la manière de présenter leur projet et leur plan et à les défendre auprès des partenaires. Dans certains cas, l'Unité peut apporter des appuis pour le montage de projets à soumettre à d'autres partenaires financiers. C'est notamment le cas de la Banque Mondiale avec le projet PRODEP ainsi que de l'organisation non gouvernementale SKDK²² et ses partenaires (incluant Plan Haïti) dans la commune de Carice.

Les investissements et les projets financés, certes importants, ne représentent globalement qu'un faible pourcentage des besoins des communes cibles du projet. Les besoins en pistes de désenclavement et en infrastructures d'eau potable sont particulièrement grands.

¹⁹ Plus précisément, les tableaux 4, 5, 8 et 9 de l'annexe 3 illustrent l'utilisation du FDL/FÉNU.

²⁰ Voir le tableau 3 pour les montants par partenaire.

²¹ Annoncés, mais pas encore disponibles.

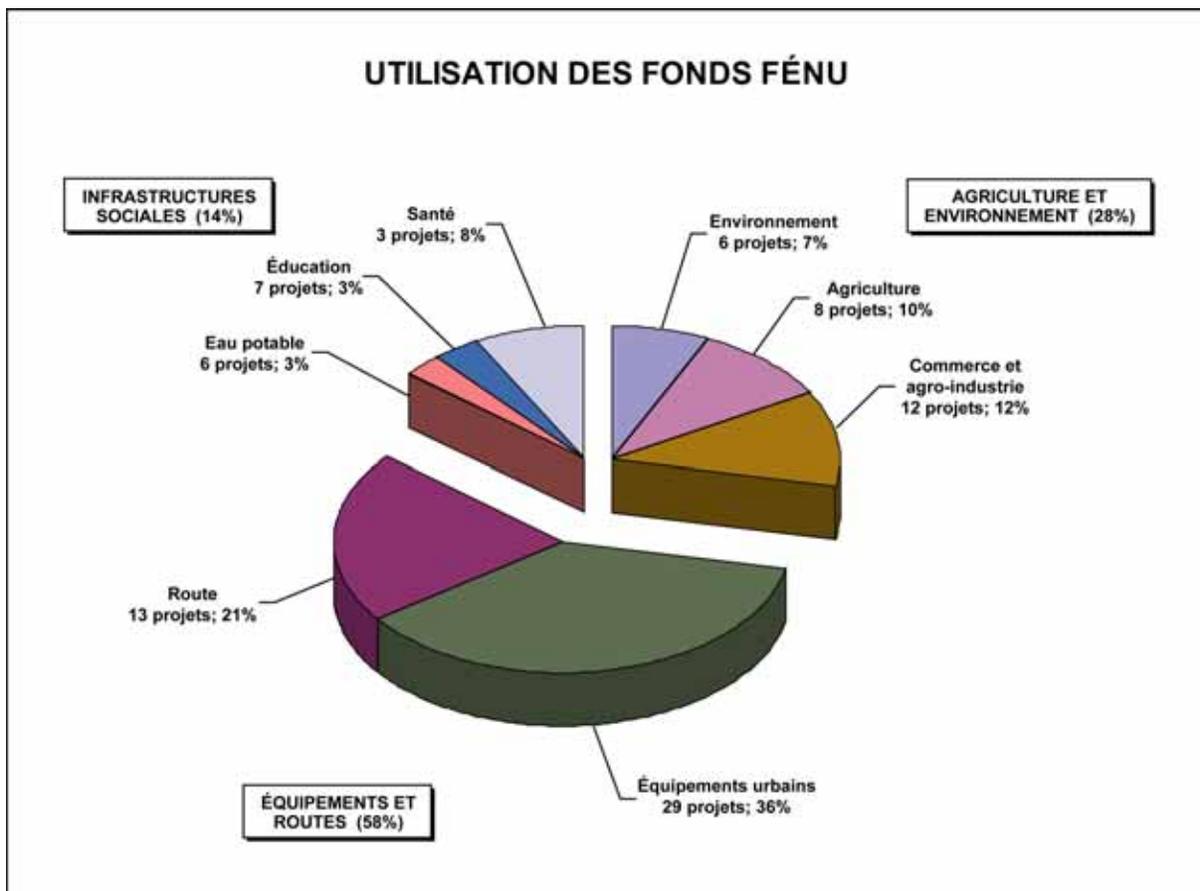
²² *Sant pou la Kilti ak Devlopman Karis* – Centre pour la culture et le développement de Carice (communauté).

TABLEAU 4
SOMMAIRE DES PROJETS FINANCÉS PAR CATÉGORIE

CATÉGORIE DE PROJET	FDL/FÉNU (GDH)	FDL/FÉNU (ÉQUIVALENT \$)	PART (%)	NOMBRE DE PROJETS
Environnement	2 872 362	71 809	6,9	6
Agriculture	4 085 383	102 135	9,8	8
Commerce et Agro-industrie	4 910 157	122 754	11,8	12
TOTAL AGRICULTURE ET ENVIRONNEMENT	11 867 901	296 698	28,4	26
Équipement urbain	15 237 104	380 928	36,5	29
Route	8 758 656	218 966	21,0	13
TOTAL ÉQUIPEMENT ET ROUTE	23 995 761	599 894	57,5	42
Eau potable	1 236 862	30 922	3,0	6
Éducation	1 399 579	34 989	3,4	7
Santé	3 211 388	80 285	7,7	3
TOTAL INFRASTRUCTURES SOCIALES	5 847 829	146 196	14,0	16
TOTAL	41 711 491	1 042 787	100,0	84

L'annexe 3 (tableau 9) présente la liste détaillée des projets financés selon les catégories de projet utilisées ci-dessus. La catégorie « environnement » regroupe les projets liés à l'aménagement des terres, au traitement de ravines, à la plantation d'arbres (fruitiers et sylviculture) et aux formations techniques (aux planteurs et au milieu scolaire). La catégorie « agriculture » comprend la mise en valeur de terres, le développement des productions (maraîchères, ignames), la création de périmètres irrigués. Les unités de transformation de produits agricoles, de moulins à céréales, de centres de stockage de grains, etc. font partie de la catégorie « commerce et agro-industrie ». La catégorie « équipements urbains » rassemble près d'une trentaine de projets, dont la construction de complexes administratifs (bureaux des administrations communales). L'assainissement des rues et la construction de routes composent la catégorie de projet « route ». Les infrastructures sociales comprennent les projets liés à « l'eau potable » (réhabilitation et aménagement de systèmes d'alimentation en eau potable), à « l'éducation » (matériel et mobilier scolaires, centres ménagers et école communautaire) et à la « santé » (construction de dispensaires).

GRAPHIQUE 1
SOMMAIRE DES PROJETS FINANCÉS, POURCENTAGE DES FONDS
MOBILISÉS ET NOMBRE DE PROJETS PAR COMMUNE



Le graphique 1 illustre la répartition des fonds entre les différentes catégories de projets financés (FDL/FÉNU uniquement). La part la plus importante du FDL est allée aux équipements urbains et aux routes (58 % des fonds). Les infrastructures sociales de services ne représentent que 14 % des fonds et les projets de protection, de gestion des ressources naturelles et de création de revenus atteignent 28 % du FDL. La faible part allouée aux infrastructures sociales de services est compensée par les financements importants de complexes scolaires, de centres de santé, de systèmes d'adduction d'eau potable, assurés par le FAES-BID. Les projets financés par le FAES dans la zone du projet totalisent 2,34 M\$. La Banque interaméricaine de développement, par le biais du FAES, est un partenaire technique et financier très important. Ses apports, pour l'ensemble du département du Nord-Est, totalisent 154,5 millions de Gourdes haïtiennes (HTG)²³. En plus de la santé et de l'éducation, le FAES intervient dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, des projets économiques, des appuis aux enfants vulnérables, de la formation, de la nutrition et de projets divers d'appui à la zone frontalière.

Les infrastructures représentent 58 % des projets retenus dans les plans de développement communaux (PDC) à partir des besoins conjointement inventoriés par secteur dans le cadre de l'AGLNE. Ces plans, élaborés au cours de la première phase d'exécution du projet AGLNE, sont

²³ Voir l'annexe 6 pour la liste des projets financés dans le département par catégories de projets.

caractérisés par une sélection concertée de projets, une gestion participative de leur exécution et une prise en charge locale des infrastructures réalisées. Actuellement, des plans de développement local ont été élaborés pour 7 des 16 sections communales, et la plupart des projets priorités dans ces plans ont été exécutés ou sont en exécution. Parmi les différents secteurs, plusieurs infrastructures²⁴ ont été réhabilitées ou construites : en éducation (13 écoles primaires nationales, 2 écoles primaires communales, 4 centres ménagers et 1 école professionnelle), en santé publique (8 centres de santé), en équipement urbain (6 complexes administratifs, 7 bureaux d'administration des sections communales (BASEC) et une place publique), et en routes et assainissement (33,5 km de routes secondaires, 475 m.l. de canaux de drainage en maçonnerie, 2 630 m.l. de caniveau en béton, 10 ouvrages de drainage transversal et 6 systèmes d'adduction d'eau potable).

Les financements FDL/FÉNU représentent des transferts totaux par habitant et commune variant entre 2 \$ et 15 \$ depuis le démarrage de la phase 2. Les décaissements annuels moyens par commune varient entre 1 \$ et 4,50 \$ par habitant²⁵. Les communes qui ont reçu des appuis au cours de la phase 1 avaient déjà réalisé des plans de développement (PIC/PE) et ont été en mesure de bénéficier rapidement du FDL du projet. C'est le cas des communes de Carice, de Mont-Organisé et de Capotille. Dans l'ensemble, les fonds mobilisés par le projet (fonds directs projets et fonds mobilisés auprès d'autres partenaires) sont certes importants, mais ne répondent qu'à une partie des besoins essentiels des communes.

MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES ENCORE PEU SIGNIFICATIVE

La mobilisation des ressources financières internes est encore très limitée, et les administrations reliées aux communes et aux sections doivent fonctionner avec de très maigres transferts de fonds en provenance du gouvernement central. Les communes du Nord-Est reçoivent une subvention mensuelle de 90 000 HTG²⁶ (environ 2 250 \$²⁷) qui sont utilisées à près de 98 % pour couvrir les salaires de la commune. Les recettes propres de la commune représentent à peine 3 % à 5 % de la subvention mensuelle du MICT. La section communale reçoit de son côté 17 500 HTG/mois (437 \$) du MICT et n'a pas de ressources fiscales propres. Ces deux entités n'ont pas de budget d'investissement régulier en provenance de l'État. Les recettes annuelles perçues par le percepteur de l'Agence locale des impôts varient entre 2 642 HTG et 10 692 HTG (environ 68 \$ et 274 \$, données de l'exercice fiscal 2005-2006). Le potentiel de mobilisation de fonds des communes est mal connu et n'est pas exploité. Le projet ne dispose pas de données statistiques sur les recettes annuelles des communes et leur utilisation.

La contribution des administrations communales aux projets financés sur FDL est effectuée seulement en nature (terrain, matériaux de construction et main-d'œuvre non spécialisée). Elle représente environ 5 à 10 % de la valeur du montant du projet et n'est pas comptabilisée dans le coût des projets. L'apport du terrain, par exemple, est une conditionnalité à priori pour l'obtention du financement.

²⁴ Financés par l'ensemble des bailleurs dans la zone incluant le FÉNU.

²⁵ Le tableau 6 de l'annexe 3 analyse, de manière détaillée, les décaissements annuels totaux par commune et la moyenne par habitant.

²⁶ Le ministère de l'Intérieur les classe dans la catégorie 3.

²⁷ Estimation sur la base du taux de change moyen en novembre et décembre 2008.

DES EFFETS ENCORE TRÈS LIMITÉS SUR L'ACCÈS AUX SERVICES DE BASE ET SUR LA GÉNÉRATION DE REVENUS

Le projet a injecté directement dans la zone du projet 1,042 M\$ et a contribué à la mobilisation de 2,796 M\$ auprès d'autres partenaires, pour un total de 3,864 M\$. C'est une somme importante, mais qui ne résout qu'une petite partie des besoins des populations. Ceux-ci sont particulièrement importants dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable et des pistes d'accès à plusieurs communes. Actuellement, les communes s'appuient essentiellement sur les fonds extérieurs d'aide pour financer leurs investissements prioritaires.

En l'absence de données (situation de référence) sur les infrastructures des services de base, l'accès et la fréquentation des centres, il n'est pas possible d'identifier des changements importants d'accès et d'utilisation des services de base faisant suite à l'intervention du projet. En éducation, les projets financés sont deux centres ménagers (et équipement) et deux écoles communautaires (réhabilitation et équipement). En santé, trois dispensaires ont été construits. Concernant l'eau potable, les projets financés touchent principalement la construction, la réhabilitation et l'extension de systèmes d'alimentation en eau potable et l'installation de pompes manuelles.

Si les complexes administratifs ont permis de réduire les tensions politiques au sein des communautés et à amener une fierté mobilisatrice, ces infrastructures ne contribuent pas à améliorer les recettes des communes.

Les projets de développement des ressources agricoles ont commencé tardivement, les infrastructures sociales et les équipements urbains ayant été privilégiés au démarrage du projet. Il y a donc peu de projets actuellement au stade de la production ou en vitesse de croisière. Pour les quelques projets qui arrivent en vitesse de croisière, le projet ne dispose pas encore d'informations suffisantes pour en apprécier la rentabilité, les effets sur les revenus des producteurs directement touchés et sur le développement de l'économie locale.

PRINCIPAUX ENJEUX ET CONTRAINTES

La principale contrainte liée à ce résultat est celle de l'amélioration et de la sécurisation (régularisation) des recettes de la commune pour lui permettre de répondre aux besoins de développement qui relèvent de ses obligations légales, notamment le développement de services de base à sa population. Ces recettes peuvent provenir de diverses sources (fiscalité, taxes foncières, recouvrement de frais de service, transferts de fonds réguliers du gouvernement central). Le paiement des taxes n'est toujours pas totalement pratiqué par la population. Le potentiel de recettes est peu ou mal connu et les administrations communales, n'ayant pas les moyens légaux, semblent hésitantes à prélever des frais ou des taxes.

Le projet n'a pas défini de mécanisme d'allocation des fonds aux communes et sections communales sur la base des critères habituels des FDL. En effet, l'allocation se fait encore suivant une approche projet, où le directeur du projet coordonne annuellement l'arbitrage entre les projets prioritaires des maires réunis pour former le CCGF. Les fonds FDL/FÉNU totaux mobilisés au cours des dernières années représentent environ 400 000 \$/année. Répartie entre 24 communes et sections communales, cette somme représenterait un budget annuel de 16 à 20 000 \$/entité.

RECOMMANDATIONS

Poursuivre les appuis et le dialogue avec le MPCE et le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) pour approfondir les possibilités d'améliorer la fiscalité des communes et les transferts régionaux et pour leur permettre de prendre en charge les services de base qui relèvent des obligations des administrations communales et du gouvernement central, à travers :

- L'étude le potentiel des ressources internes, qui peuvent être mobilisées par les communes sur une base régulière, et les appuyer dans la mise en place de dispositifs et d'outils pour la collecte et la gestion des fonds. Lors de sa dernière mission, le conseiller technique a étudié la possibilité de réaliser une analyse financière et institutionnelle des collectivités locales (SAFIC) de l'ensemble du département. Une telle analyse permettrait certainement d'établir un diagnostic approfondi de la situation et de proposer à l'État des solutions appropriées, qui peuvent faire l'objet de tests dans la zone du projet.
- La réalisation d'études complémentaires au besoin.
- Des appuis aux communes pour la mise en place de dispositifs et d'outils pour la collecte et la gestion des fonds d'investissement destinés au développement local.

5.1.3 RÉSULTAT 3 : LA CAPACITÉ DES ACTEURS LOCAUX À LA MISE EN PLACE ET À L'ENTRETIEN DES INFRASTRUCTURES DE BASE EST RENFORCÉE

Le troisième produit concerne les programmes de formation à offrir en vue d'accroître les capacités des acteurs locaux en matière de gestion et de maintenance des infrastructures de base.

LA CAPACITÉ DE GESTION DE LA MISE EN PLACE DES INFRASTRUCTURES DE BASE EST ENCORE LIMITÉE

Les projets financés par le FDL sont généralement de moindre ampleur (50 000 – 60 000 \$). Les entreprises et les bureaux d'études ne sont souvent pas ou peu intéressés par ces mandats pour lesquels ils ont des coûts de mobilisation très élevés. Quelques tentatives se sont traduites par des dépassements importants des budgets prévus. Par ailleurs, lorsque les entreprises de l'extérieur viennent réaliser les contrats, elles arrivent avec leur personnel, ce qui complique la mobilisation des apports et a généré des conflits avec les populations. À la demande des administrations communales, le projet a développé l'approche « Régie assistée », qui a permis de réduire sensiblement les coûts de construction, une meilleure intégration des populations à la réalisation (contribution nature et main-d'œuvre) et un renforcement des capacités des contremaîtres, qui sont généralement installés dans la commune.

Selon cette formule, la gestion des fonds est partagée entre le projet, les maires et les CASEC : pour les marchés dont l'enveloppe budgétaire ne dépasse pas 3 millions de gourdes²⁸, un contrat de financement est signé entre les maires et les contremaîtres recrutés, selon la formule dite « régie assistée ». Il s'agit de projets à haute intensité de main-d'œuvre, dont l'exécution réclame peu de technicité.

Pour les marchés conclus par adjudication, il s'agit de projets dont le financement se situe entre 3 et 10,5 millions de gourdes. Le contrat de financement est signé entre la mairie concernée (en

²⁸ D'après le décret du 3 décembre 2004, amendé en décembre 2006, fixant la réglementation des marchés publics.

tant que maître d'ouvrage) et la firme privée de construction adjudgée à la proposition financière la plus basse.

L'ingénieur du projet appuie les maires et les CASEC pour le recrutement des tâcherons et des firmes privées ainsi que pour la supervision des travaux de construction. Le suivi des travaux (rapport d'état d'avancement, délais d'exécution, coordination entre la firme et le maire, vulgarisation des informations auprès de la population) est assuré par un Comité de suivi, aidé des agents de suivi recrutés par le projet dans chaque commune et dont la rémunération est assurée à moitié par le projet, à moitié par les administrations communales. Leur rôle est de suivre les activités du projet et de rendre compte à la fois au projet et aux maires. La structure de financement actuelle devrait permettre de les maintenir en poste une fois le projet terminé.

La mise en œuvre des projets est gérée par un Comité Local d'Exécution (CLE) propre à chaque projet dont les membres sont choisis parmi ceux des CCC/CCSC. Le CLE est responsable de suivre la gestion, de rendre compte aux maires et de préparer les requêtes de remboursement des dépenses du projet. Le CLE est appuyé par un Comité de suivi de la réalisation des projets. Il a pour rôle d'alerter les autorités en cas de problèmes et de faciliter la participation des bénéficiaires. C'est également un outil de communication et de gestion transparente. Le Comité de suivi cesse malheureusement ses activités une fois que l'infrastructure est mise en place.

La capacité des administrations communales en matière de maîtrise d'ouvrage est encore très limitée et liée à la présence de l'ingénieur du projet AGLNE, qui est très sollicité. Aucune des administrations communales rencontrées n'a actuellement les moyens d'engager un ingénieur. Pour l'instant, des ingénieurs sont pris en charge par le MICT pour la supervision des travaux de construction des complexes administratifs. La capacité de suivre la réalisation des projets à travers les comités de suivi créés pour chaque projet ou équipement est bonne. Le mandat des comités de suivi s'arrête à la fin de la réalisation de l'équipement ou de l'infrastructure et ne se préoccupe pas de son entretien. La capacité de suivi des projets par les bénéficiaires, à travers les comités de suivi, porte principalement sur la circulation et le partage de l'information concernant les travaux, le suivi des échéanciers et un suivi « descriptif » des travaux réalisés.

Le projet AGLNE semble avoir établi un nouveau standard participatif dans sa façon de travailler avec les administrations communales et les populations. Les PDC sont établis sur la base d'une consultation élargie de toutes les couches de la société et les actions prioritaires sont établies par consensus. Les différents comités responsables de la mise en œuvre (CLE) et du suivi regroupent différents représentants des administrations et de la société civile et sont informés des budgets et du contenu des projets financés. Il circule sensiblement plus d'information et à plus de représentants des populations que par le passé, contribuant à améliorer la transparence dans les prises de décision. Cette formule est très appréciée par les représentants des populations rencontrées lors des *Focus group*, qui souhaiteraient voir tous les autres partenaires adopter la même démarche, même si le processus de réalisation est géré par le partenaire, comme c'est le cas avec le FAES.

LA CAPACITÉ DE METTRE EN PLACE UN SYSTÈME D'ENTRETIEN DES INFRASTRUCTURES DE BASE N'EST PAS ENCORE PRÉSENTE

L'entretien des infrastructures réalisées n'est encore assuré que très partiellement. Les maires et les CASEC n'ont pas (ou très peu) de ressources pour effectuer l'entretien des infrastructures, et la culture d'entretien est encore très peu développée. Les systèmes de gestion des infrastructu-

res de services avec recouvrement des coûts sont rares. Les associations d'usagers impliquées dans la gestion des infrastructures sont encore très rares. Deux exemples ont été rencontrés par la mission :

- Entretien des pistes réhabilitées dans les sections communales : des associations de riverains reçoivent de petits équipements (pelles, pioches, dame, brouette) de la mairie pour entretenir les routes réhabilitées après les saisons pluvieuses.
- Entretien des systèmes d'adduction d'eau potable, où un comité de gestion choisi par la mairie est responsable de la gestion et de l'entretien. Les coûts de réparation (pièces de rechange et salaires des techniciens) sont financés à partir d'un compte alimenté par les frais d'abonnement domiciliaire.

En dépit d'une bonne mise en œuvre générale des immeubles logeant les complexes administratifs, la mission a relevé la présence considérable de fissures non préjudiciables à court terme à la stabilité des immeubles, révélant des malfaçons au niveau de la mise en œuvre de certains éléments (toiture et murs). Il faut prévoir pour les prochains budgets des coûts supplémentaires pour les travaux de réfection qui augmenteront le coût d'entretien de ces immeubles.

Les modules d'écoles primaires, les centres ménagers, ainsi que les centres de santé et les dispensaires standards financés par le FAES sont des infrastructures financièrement et techniquement plus importantes, dont l'entretien sera plus complexe et plus cher. Pour ces modules, les coûts de certains travaux de correction de malfaçons, convenus sous réserve lors de la réception provisoire, sont pris en charge par la firme d'exécution, comme convenu dans les contrats d'exécution, qui ne prévoient aucun plan d'entretien. Dans le contexte actuel, les administrations communales n'ont pas les ressources humaines et financières pour assurer l'entretien de ces infrastructures.

Le FAES, qui finance beaucoup d'infrastructures de services de base, a prévu des fonds pour renforcer l'entretien des infrastructures, mais aucune action concrète n'a encore été entreprise dans cette composante. La mission a rencontré les représentants du fonds à Port-au-Prince. Le FAES confirme que la composante sera réalisée et qu'il est à la recherche de mécanismes ou de formules à tester pour améliorer de manière durable l'entretien des équipements.

L'analyse de quelques constructions met en évidence des coûts sensiblement inférieurs à travers le AGLNE. Le tableau comporte quelques exemples réalisés entre 2007 et 2009, (sans le coût de surveillance des travaux qui fait l'objet d'un budget à part), soit deux centres administratifs avec PROCOTECH, trois avec AGLNE, une école nationale et un centre de santé.

TABLEAU 5
COMPARAISON DE COÛTS UNITAIRES POUR LA RÉALISATION D'INFRASTRUCTURES

INFRASTRUCTURE	SUPERFICIE	PROCOTECH	FAES	AGLNE
Centres administratifs	200 à 230 m ²	12 389 HTG		8 763 HTG
		<i>310 \$</i>		<i>219 \$</i>
École nationale	660 m ²		21 071 HTG	
			<i>527 \$</i>	
Centre de santé	600 m ²		21 071 HTG	
			<i>527 \$</i>	

Source : Unité de gestion du projet. Estimation en \$ US sur la base de 40 HTG/Gourde

PRINCIPAUX ENJEUX ET CONTRAINTES

Tant que les communes ne disposeront pas de ressources financières stables, provenant de la fiscalité locale et des transferts du gouvernement central en adéquation avec les services qu'elles sont tenues d'offrir aux populations, il sera difficile de les amener à gérer la réalisation des infrastructures de services et d'assurer de manière adéquate l'entretien des infrastructures et des équipements réalisés. L'enjeu ici, c'est un pacte fiscal équitable entre l'État et les communes.

Le développement de la capacité technique des administrations communales à réaliser et à entretenir les infrastructures de services de base aux populations repose sur des ressources humaines qualifiées et des ressources financières adéquates. Toutefois, les communes du présent projet ne disposent qu'exceptionnellement de ressources humaines en mesure de préparer des dossiers techniques de projets d'infrastructures. De plus, la rotation de ce personnel est fréquente. D'un autre côté, leurs ressources financières très faibles ne leur permettent pas d'embaucher des ingénieurs. Dans ce contexte, les ressources existantes ne sont pas vraiment en mesure de profiter de l'expérience des ingénieurs qui les appuient ou qui assurent le travail en leur nom. Actuellement, les communes sont donc encore très largement dépendantes des fonds extérieurs pour assurer l'entretien des infrastructures réalisées.

S'agissant de l'entretien, les contraintes sont multiples : il ne semble pas y avoir de culture d'entretien des infrastructures au sein des administrations communales, les ressources financières extrêmement limitées ne leur permettent, au mieux, que d'assurer les travaux les plus urgents et elles n'ont généralement pas les ressources humaines formées pour identifier les travaux à réaliser et en assurer le suivi.

La formule privilégiée par le projet, mettre l'accent sur la circulation de l'information entre le projet et l'administration communale et au sein des organes de l'administration communale, est certainement une stratégie adéquate. Ce premier pas positif sensibilise les bénéficiaires sur le coût des infrastructures, sur les pouvoirs et sur les devoirs qu'ils ont d'être impliqués dans le suivi du projet. Cette formule leur montre qu'étant les observateurs de première ligne, ils peuvent identifier rapidement les problèmes avant qu'ils ne prennent de l'ampleur. Par le fait même, ils peuvent réagir et interpeller les spécialistes pour qu'ils vérifient la situation et apportent aux besoins les correctifs qui s'imposent. Ils ne sont toutefois pas en mesure d'effectuer un suivi plus technique de la mise en œuvre.

RECOMMANDATIONS

Comme les administrations communales ne peuvent pas assurer seules les coûts de l'entretien des infrastructures de services de base qui sont mises en place sur leur territoire respectif sans des transferts du budget central conséquents et réguliers, la mission recommande, de concert avec le MPCE,

- D'appuyer les réflexions visant à améliorer et à sécuriser les recettes internes des communes et à négocier un pacte fiscal avec l'État pour leur permettre de répondre aux besoins qui relèvent de leurs attributions, notamment en matière d'entretien des infrastructures et équipements réalisés;
- De définir, avec les bénéficiaires et les associations d'usagers, une stratégie d'entretien et des mécanismes de gestion de l'entretien adaptés à chaque catégorie d'équipements, qui

pourraient s'appuyer notamment sur des associations d'usagers (cas des infrastructures de services comme les écoles, les centres de santé et les adductions d'eau potable);

- De tester et de valider les mécanismes définis avec les bénéficiaires et les administrations communales. Cette entière recommandation pourrait être réalisée en étroite collaboration avec le FAES et impliquer la mobilisation d'experts en mécanismes d'entretien;
- De poursuivre les efforts pour améliorer la maîtrise d'ouvrages des administrations communales dans les domaines de la planification et de l'exécution des travaux, du suivi des réalisations et de l'entretien des infrastructures réalisées.

5.1.4 RÉSULTAT 4 : LES GROUPEMENTS DE BASE SONT APPUYÉS DANS L'EXPLOITATION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES

Le quatrième produit porte sur trois types d'interventions, avec leur stratégie propre de financement, à réaliser dans les sections communales : les ouvrages à bénéfice communautaire (forages, pistes agricoles, abattoir, etc.), les ouvrages à bénéfice individuel à faible rentabilité et touchant à la gestion des ressources naturelles (ravines, haies vives, reboisement, etc.) et les ouvrages à bénéfice individuel à forte rentabilité reliés aux filières économiques (moulin, cassaverie, etc.).

CHOIX DE PROJETS PERTINENTS MIS EN ŒUVRE TARDIVEMENT

Les projets financés sont pertinents. Ils s'appuient sur l'expérience de la phase 1 et s'inscrivent globalement dans les orientations et les objectifs poursuivis par le projet. Le démarrage des projets a été lent à la suite du retrait de l'opérateur²⁹ responsable de la composante « Environnement » et de la reprise des activités par le projet. La mission a noté qu'encore peu de projets à caractère économique sont en phase de production ou en vitesse de croisière.

Entre 2005 et 2008, le projet a financé (FDL) 26 projets à caractère environnemental ou économique, pour un total de 11,8 millions de gourdes (environ 295 000 \$).

TABLEAU 6
SOMMAIRE DES PROJETS D'EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES
(CATÉGORIE « AGRICULTURE ET ENVIRONNEMENT »)

SECTEUR D'ACTIVITÉS	NOMBRE DE PROJETS	FONDS FDL (HTG)	POURCENTAGE DES FONDS FDL TOTAUX
Environnement	6	2 872 362	6,9
Agriculture	8	4 085 383	9,8
Agro-industrie	9	4 428 707	10,6
Commerce	3	481 450	1,2
TOTAL	26	11 867 902	28,5

²⁹ Le CÉCI avait été recruté pour mettre en œuvre la composante « Environnement » dans le cadre du précédent projet. Le CÉCI ayant été recruté par la Coopération canadienne comme agence d'exécution pour la mise en œuvre du PDLH, il s'est retiré des activités de mise en œuvre dans le cadre du projet AGLNE.

Les réalisations de la composante environnementale peuvent se résumer ainsi :

- Aménagement de 1 583 hectares de terres au niveau de 8 microbassins versants, traitement de 40 km de ravines et mise en valeur de 1,5 hectare en cultures maraîchères.
- Formation de 300 planteurs sur les techniques de protection de l'environnement, de 177 planteurs sur les techniques de fabrication d'engrais biologiques, de 60 professeurs et de 2 500 élèves sur la problématique environnementale.
- Plantation de 250 000 plantules composées d'essences forestières et d'arbres fruitiers.

Le projet appuie la réhabilitation de certaines composantes d'un périmètre irrigué de 7 ha à Gaston (commune des Perches) et l'encadrement des producteurs avec des appuis complémentaires du PAM n'a pas encore atteint sa vitesse de croisière. Un accompagnement pendant encore quelque temps est nécessaire pour garantir l'exploitation durable du potentiel, notamment en matière de gestion financière et de protection du bassin versant immédiat du périmètre contre l'érosion pluviale. C'est un projet intéressant qui, bien géré, peut donner d'importants volumes de productions et des revenus très intéressants pour les exploitants, dans un environnement sécurisé, où les risques pluviométriques sont faibles. Un tel projet peut servir d'exemple pour le développement du secteur agricole dans cette zone.

Le manioc et le maïs occupent la tête de la liste dans les filières agricoles appuyées. Ce ne sont pas des productions ciblées par les stratégies sectorielles nationales. Toutefois, ces choix sont pertinents avec la problématique régionale et la proximité de la frontière de la République dominicaine, où la demande est forte et en croissance pour ces deux productions (qui contribuent à l'amélioration de la sécurité alimentaire) et les prix rémunérateurs pour les producteurs.

L'approche privilégiée, selon laquelle le choix des projets prioritaires est effectué par les communes, risque de conduire à un saupoudrage de projets variés en l'absence d'orientations pour développer les économies locales. C'est un peu le cas pour les projets de la catégorie « Agriculture ». Les projets des catégories « Environnement » et « Commerce et Agro-industrie » sont, pour leur part, centrés sur des activités qui ont donné de bons résultats durant la phase 1. La faiblesse des enveloppes annuelles disponibles contribue également au saupoudrage et à la dispersion des interventions.

DES PROJETS PEU DOCUMENTÉS QUI NE PERMETTENT PAS D'APPRÉCIER LES EFFETS

Le projet ne dispose pas d'informations agrégées pour apprécier les effets, les impacts et la contribution des projets financés aux objectifs du projet, ni de cadre pour en apprécier l'évolution et l'importance. Étant donné que les dossiers des projets générateurs de revenus sont minces, la situation de référence et les bénéfices ne sont pas suffisamment détaillés : absence de comptes d'exploitation (ou incomplets) de la situation avant projet et prévisionnelle, absence d'analyses du marché, absence d'attentes par rapport à la rentabilité et absence d'organisation de la gestion et de l'entretien. Aucun rapport ne met en évidence la cohérence des actions privilégiées et la contribution attendue aux objectifs globaux du projet.

DES EFFETS POTENTIELS INTÉRESSANTS À DOCUMENTER

Les commentaires des bénéficiaires rencontrés et les quelques projets visités mettent en évidence des gains intéressants au niveau des rendements (ignames) et de la valeur ajoutée (notamment pour le manioc). Maintenant que les producteurs commencent à voir les résultats de

ce type de projet, les demandes reliées à ce genre de financement augmentent. L'intérêt des producteurs pour une technologie ou une innovation est généralement un bon indicateur de ses effets sur la productivité et les revenus.

D'une manière générale, on note une grande dispersion dans les secteurs d'intervention. Les filières et les interventions privilégiées ne sont pas systématiquement orientées vers la démarche de recherche de solutions aux goulots d'étranglement ou aux problèmes qui bloquent le développement optimal d'une filière.

L'absence de cadre de suivi des effets de ces projets ne permet pas, pour l'instant, d'en apprécier les effets sur les rendements, sur la production (volume), sur l'augmentation de la valeur des produits, sur l'amélioration des revenus ou sur les surfaces protégées. En effet, les documents de projet n'ont pas établi la situation de référence au départ (superficie cultivée, rendements, comptes d'exploitation), permettant ensuite d'en mesurer les effets.

Il y a peu d'entrepreneurs privés en milieu rural intéressés par des activités de transformation (moulins à céréales), de sorte que la majorité des projets de transformation sont mis en œuvre par les groupements, avec un mode de gestion moins axé sur les profits et les gains nets. Dans cet environnement, où le secteur privé est absent ou peu présent, les porteurs de projets ont peu d'exemples de projets générateurs de revenus intéressants (projets rentables centrés sur l'exploitation d'opportunités de marchés intéressantes) et éprouvent des difficultés à identifier les filières qui présentent un potentiel de développement pour les économies locales. De plus, ils maîtrisent mal les éléments à prendre en considération pour l'analyse de la rentabilité économique ou financière : les comptes d'exploitations (réels et prévisionnels), l'analyse des marchés (flux, évolution saisonnière des prix), etc. D'une manière générale, les documents de projets productifs financés n'analysent pas suffisamment la situation de départ (superficies, productions, rendements, comptes d'exploitation, revenus nets) des groupements, ni celle des marchés visés lorsqu'il y a transformation (demande, prix, concurrence) et la situation cible (comptes d'exploitation prévisionnels en vitesse de croisière) pour en apprécier les gains attendus et dimensionner les projets en conséquence.

PRINCIPAUX ENJEUX ET CONTRAINTES

L'évaluation à mi-parcours du projet met en évidence les nombreuses difficultés que rencontrent le projet et les administrations à définir des microprojets générateurs de revenus, rentables et s'appuyant sur des filières ou des secteurs porteurs pour le développement des économies locales.

L'État est peu présent en dehors de la capitale. Il en va de même pour les services techniques agricoles déconcentrés. Il y a donc peu d'agents d'encadrement pour appuyer les producteurs dans la mise en œuvre et le suivi des projets de développement de la production.

L'environnement des services à la production est très peu développé (voir même inexistant dans certaines régions où les communications sont peu présentes) au niveau des communes : l'accès au financement est très limité, les intrants agricoles ne sont disponibles que dans les grands centres urbains, les produits disponibles sont de qualité très variable et les semences et boutures, adaptées aux climats spécifiques des communes, doivent être produites localement.

Les projets réalisés sont très variés et dispersés sur l'ensemble du territoire. Cette situation est liée au processus participatif de préparation des PDC et de sélection des actions prioritaires à réaliser. Lorsque les plans s'appuieront davantage sur l'analyse des ressources, des potentialités de la zone et des facteurs de blocage, il sera certainement plus facile d'amener les élus à mettre l'accent sur des projets susceptibles de lever des contraintes importantes pour le développement des marchés.

Dans le contexte où la fonction principale des administrations communales est de gérer les services de base aux populations, on peut se demander si c'est leur rôle d'identifier et de gérer la mise en œuvre des microprojets générateurs de revenus. La mission pense que dans un contexte de pauvreté et de dénuement comme celui du département du Nord-Est, il est important de financer à la fois des infrastructures de services et des projets générateurs de revenus, mais que la gestion des projets ne devrait pas relever de l'administration communale à l'instar de projets comme le PRODEP (financement Banque mondiale).

RECOMMANDATIONS

La gestion globale des AGR étant coordonnée par le projet, elle devrait être poursuivie sous sa forme actuelle et l'accent devrait être mis sur les améliorations suivantes :

- L'analyse des dossiers de projets productifs devrait être améliorée (faisabilité économique et financière) pour mettre en évidence la situation de départ et celle visée (rendement, revenus, amélioration de la qualité, volumes de produits transformés), ce qui donnerait une base pour apprécier les résultats atteints pour chaque projet. Le format des dossiers devrait rester simple et les analyses modulées en fonction de l'importance des budgets demandés.
- Approfondir la connaissance des filières porteuses et des activités génératrices de revenus (AGR) dans les communautés de la zone afin d'identifier les sources de blocage au sein des filières et les activités susceptibles de lever les contraintes et de contribuer à améliorer les retombées pour les communautés. Par exemple, la filière manioc-cassave permet une valorisation importante du produit. Les producteurs n'ont pas assez de production pour répondre à la demande locale et à la demande du pays voisin. Il serait pertinent de financer un projet de multiplication de boutures de manioc à haut rendement auprès des producteurs de cette zone pour maximiser les retombées locales. Il pourrait être tout aussi pertinent de voir comment valoriser l'amidon qui résulte de la transformation du manioc en cassave. Lorsqu'une filière présente un potentiel intéressant de développement (en gain de revenus) pour plusieurs segments ou maillons (comme les producteurs, les intermédiaires et les transformateurs), il pourrait être intéressant de favoriser la mise en œuvre de plusieurs projets complémentaires pour constituer des volumes de produits susceptibles d'avoir des effets d'entraînement sur les économies locales.
- Plusieurs types de projets expérimentés en première phase donnent des résultats très intéressants. Il serait pertinent d'analyser ces expériences, notamment leurs effets sur la productivité, sur la valeur ajoutée et sur le revenu des producteurs. Le but serait de traduire ces informations en guide des bonnes pratiques, comportant une analyse des gains (production, temps, valeur ajoutée et revenu). Ce guide pourrait profiter à tous les producteurs qui sont en mesure d'appliquer les pratiques dans leur zone de production ou dans d'autres zones ayant des conditions similaires.

5.1.5 RÉSULTAT 5 : LES MEILLEURES PRATIQUES ET LEÇONS APPRISSES DU PROJET SONT DOCUMENTÉES ET DIFFUSÉES

Le cinquième produit est la contribution de l'expérience du projet à la réflexion engagée à plusieurs niveaux en ce qui concerne la décentralisation, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, l'équité de genre et la gestion durable de l'environnement.

DES RÉSULTATS INTÉRESSANTS PEU DIFFUSÉS

Le projet a contribué à développer des outils adaptés (notamment la méthodologie pour préparer les plans de développement communaux et l'élaboration des budgets pour les administrations communales). Ces outils sont en cours d'appropriation par l'administration. Le MPCE est à mettre en forme un cadre méthodologique pour la planification communale, qui s'appuie largement sur l'expérience du projet. Le PDLH s'appuie également sur les expériences développées dans le cadre du projet AGLNE.

En matière de projets productifs, la première phase du projet a permis de valider des formules de projets de protection des ressources et d'amélioration de la productivité bien adaptées au contexte de la zone et qui apportent des solutions aux problèmes éprouvés par les bénéficiaires. Toutefois, ces diverses expériences n'ont pas encore abouti en guides méthodologiques³⁰ qui peuvent faire l'objet d'une large distribution aux partenaires qui interviennent dans le domaine du Développement Local et de la Gouvernance Locale (DL/GL) en Haïti, ce qui permet de laisser une trace. Ce constat pourrait également s'appliquer aux projets générateurs de revenus développés depuis la phase I.

DES APPUIS INSTITUTIONNELS VARIÉS QUI TARDENT À ÊTRE MIS EN OEUVRE

Plusieurs partenaires apportent des appuis institutionnels en matière de décentralisation. La coopération canadienne apporte des appuis au MPCE, dans le cadre du PDLH, concernant deux avant-projets de loi (aménagement du territoire et réorganisation du MPCE). L'adoption de ces projets de loi est très lente voire bloquée. D'autres partenaires interviennent dans ce domaine. L'information sur les actions en cours circule peu et la concertation entre ces partenaires est faible. Le MPCE est conscient que les services départementaux de son ministère n'ont pas encore les ressources humaines pour appuyer adéquatement les communes dans l'élaboration des PDC.

Des réflexions sont en cours au ministère pour revoir le cadre de la planification communale de manière à intégrer les plans actuels, soit celui de la commune (PIC) et ceux des sections communales (PE) dans un seul document qui intégrerait les priorités des sections communales et proposerait un cadre méthodologique aux administrations communales pour la préparation de leur PDC. Selon le MPCE, ce nouveau cadre méthodologique devrait être adopté au cours de 2009. Le FÉNU a convenu de reporter l'actualisation des plans de développement communaux à 2010, de manière à intégrer cette nouvelle directive.

³⁰ Ou fiches-synthèses, sorte de référentiel technique et économique précisant la nature de l'innovation, les coûts qu'elle engendre et les revenus supplémentaire qu'elle permet de générer.

CONTRAINTES ET ENJEUX

Dans le cadre de la mise en œuvre d'un projet comme AGLNE dans l'environnement politico-administratif haïtien, l'équipe de projet travaille sur le terrain et entretient de bonnes relations avec les services déconcentrés du ministère de tutelle, le MPCE. Elle a des contacts avec la direction du ministère lors des Comités de gestion annuels et des CCGF et à certaines réunions thématiques. Il lui est difficile de jouer un rôle plus important visant à discuter des orientations du département ministériel et à amorcer un dialogue sur les politiques de décentralisation et de développement local et national. Pour jouer un tel rôle, l'équipe du projet doit être bien au fait de ce qui se passe au ministère et de ce que font les autres PTF. Ces démarches doivent être accompagnées d'un soutien technique et politique du siège du FÉNU et de la direction du bureau du PNUD. Pour que ses stratégies soient considérées comme efficaces, l'équipe devra également amorcer une réflexion visant à harmoniser les approches des intervenants des bailleurs.

RECOMMANDATIONS

Le projet devrait documenter plus systématiquement ses expériences intéressantes en vue de la diffusion élargie aux partenaires qui interviennent dans le même secteur et aux services techniques qui ont des agents d'encadrement auprès des populations. Le projet pourrait profiter des espaces de concertation avec le PDLH pour faire connaître et diffuser ses bonnes pratiques. C'est notamment le cas pour de bonnes pratiques de :

- planification conduisant à l'élaboration des PDC;
- planification budgétaire;
- projets de protection de l'environnement, d'augmentation de la productivité agricole et d'amélioration des techniques de transformation qui ont donné de bons résultats et qui sont demandés par les producteurs agricoles.

Stratégies à privilégier :

- Produire des documents écrits décrivant les méthodes de travail utilisées, les outils, les leçons tirées et les bonnes pratiques à diffuser.
- Diffuser ces données auprès des projets intervenant dans ce domaine.
- Profiter de la tribune du PDLH, qui regroupe régulièrement plusieurs projets impliqués dans les projets de gouvernance locale, pour faire circuler ces documents.

5.2 GESTION DU PROJET

5.2.1 GESTION FINANCIÈRE

La gestion financière du PNUD/FÉNU est lente et lourde. Deux types de problèmes nuisent au projet : le déblocage des fonds FÉNU en début d'année et les procédures de gestion financière dans le réseau PNUD.

- Les fonds disponibles pour chaque projet au début de l'année financière prennent un certain temps à être définis, c'est-à-dire les fonds totaux que le projet pourra utiliser au cours de l'année. Cette répartition des allocations entre les projets dépend des fonds disponibles pour la gestion des projets financés par le FÉNU; les fonds disponibles sont

donc souvent inférieurs à ce qui avait été prévu dans les documents du projet. En plus, les fonds alloués ne sont pas disponibles avant février et parfois mars. Cette situation contribue généralement à réduire la réalisation des projets financés. Ce problème n'est pas propre à l'Haïti. On le retrouvait également au Burkina Faso. Toutefois, les délais de mise à disposition des fonds aux projets semblent s'améliorer.

- Les procédures de gestion des fonds au sein du système PNUD sont lourdes. Deux cas ont retenu l'attention de la mission : un montant de 175 000 \$ versé par le gouvernement au projet a été bloqué dans le système PNUD pendant 4 mois. Un financement complémentaire du PNUD au projet ayant fait l'objet d'un MOU le 8 août 2008 n'est pas encore disponible (1^{re} tranche de 322 800 \$ sur un total de 877 800 \$).

Ces contraintes importantes s'ajoutent à celles liées à la mise en œuvre des projets dans une région où les pluies réduisent l'accès aux camions plusieurs mois par année et où les échéanciers sont étroitement liés aux calendriers agricoles.

L'audit n'a pas relevé de défaillances liées à la gestion financière pour la période 2005-2008. Toutefois, le FÉNU aurait souhaité que le rapport traite de manière plus approfondie la gestion du fonds d'investissement communal.

5.2.2 GESTION TECHNIQUE ET ADMINISTRATIVE

APPUIS TECHNIQUES DU SIÈGE TARDIFS

Mis en œuvre dans un contexte politique et institutionnel très difficile, l'AGLNE a reçu très peu d'appuis techniques et méthodologiques du siège du FÉNU pour l'orienter et le maintenir en cohérence avec l'approche développée. Les appuis techniques (DL/GL) du siège n'ont commencé qu'en début 2008 et étaient absents à la phase I.

CADRE ORGANISATIONNEL

L'organigramme de l'Unité de gestion du projet met en évidence une structure horizontale qui a pour effet de surcharger le coordonnateur. Les discussions avec l'équipe de mise en œuvre du projet ont également mis en évidence que l'ingénieur du projet était très sollicité. La formule de gestion des travaux de construction (régie et accompagnement des maires et CASEC) entraîne une importante charge de travail pour l'ingénieur. Les longs délais de déplacements ne lui permettent pas de visiter les chantiers aussi souvent que nécessaire.

De plus, le retrait de l'opérateur de services en appui pour le résultat « 4 » a entraîné une charge de travail plus importante pour l'Unité de gestion du projet, qui a pris le relais, et un retard dans la mise en œuvre de la composante avec un personnel recruté. Ce retard est maintenant rattrapé.

L'Unité de gestion n'a pas encore adopté une gestion de la mise en œuvre du projet axée sur les résultats. Comme les plans de travail et budgets annuels (PTBA) et les rapports mettent l'accent sur les activités, ils ne permettent pas, dans leur version actuelle, de se rendre compte de la manière dont les activités du projet, les extrants et les résultats à court terme, contribuent à l'atteinte de l'objectif et des résultats globaux du projet.

L'Unité de gestion du projet a développé continuellement ses outils de travail, ses façons d'intervenir. Toutefois, la description des outils n'existe pas encore de manière regroupée dans un document de procédures et de méthodes d'intervention à l'intention de l'équipe.

CADRE LOGIQUE, CADRE DE SUIVI ET SUIVI DU PROJET

Le projet possède deux cadres logiques³¹ : celui du FÉNU et un second, préparé avec l'appui de la Coopération canadienne pour répondre à ses exigences et faciliter l'agrégation des résultats des différents projets d'appui à la gouvernance locale financés par l'ACDI. Le document de projet du FÉNU ne comporte pas de cadre logique formel; il comprend simplement un cadre des résultats et ressources du projet. La Coopération canadienne a demandé à ce que le projet ait un cadre logique, lequel a été réalisé au démarrage, en collaboration avec le projet AGLNE.

Ce cadre logique a servi à la préparation du plan de mise en œuvre du projet déposé en octobre 2005 ainsi que d'un cadre de mesure de rendement et d'une matrice des extrants et activités. Le cadre logique « ACDI » n'introduit pas de nouveaux éléments, mais reprend différemment les blocs d'activités prévus au projet. Dans ce cadre logique reconstruit, la logique du modèle générique des programmes de développement local appuyés par le FÉNU n'apparaît plus. Les activités du projet s'appuient sur les cinq composantes/résultats du document de projet FÉNU (cadre logique FÉNU).

Le projet ne s'est pas donné de cadre de suivi global axé sur les résultats, mais s'est appuyé sur le système de suivi interne du FÉNU, le MIS. Après un démarrage lent, le responsable de suivi-évaluation (RSE) complète actuellement l'alimentation de la base de données du MIS. Le MIS ne permet donc pas de produire des tableaux structurés pour le suivi des résultats du projet.

Les activités réalisées avec l'appui du PDLH pour définir un cadre de suivi et le mettre en œuvre sur la base du cadre logique refait (ACDI), du cadre de mesure de rendement et de la matrice des extrants et des activités n'avaient pas été mises en application au passage de la mission. Le PDLH a également présenté un document de travail, sous forme schématique, portant sur les relations entre les différents extrants et les résultats à moyen et long terme du projet. Ce tableau a l'avantage de mettre en relation différents produits du projet et leur contribution aux divers résultats, effets et impacts. Il s'agit d'un premier jet des résultats attendus (effets et impacts) du projet, qui devrait permettre de mieux visualiser les éléments prioritaires à suivre. Ce document a fait l'objet de discussions avec l'équipe du projet AGLNE, mais n'a pas été utilisé. Comme pour le cadre logique sur lequel il est construit (celui de l'ACDI), il ne met pas en évidence la logique du modèle d'intervention des programmes de développement local du FÉNU et n'est pas très utile sous sa forme actuelle.

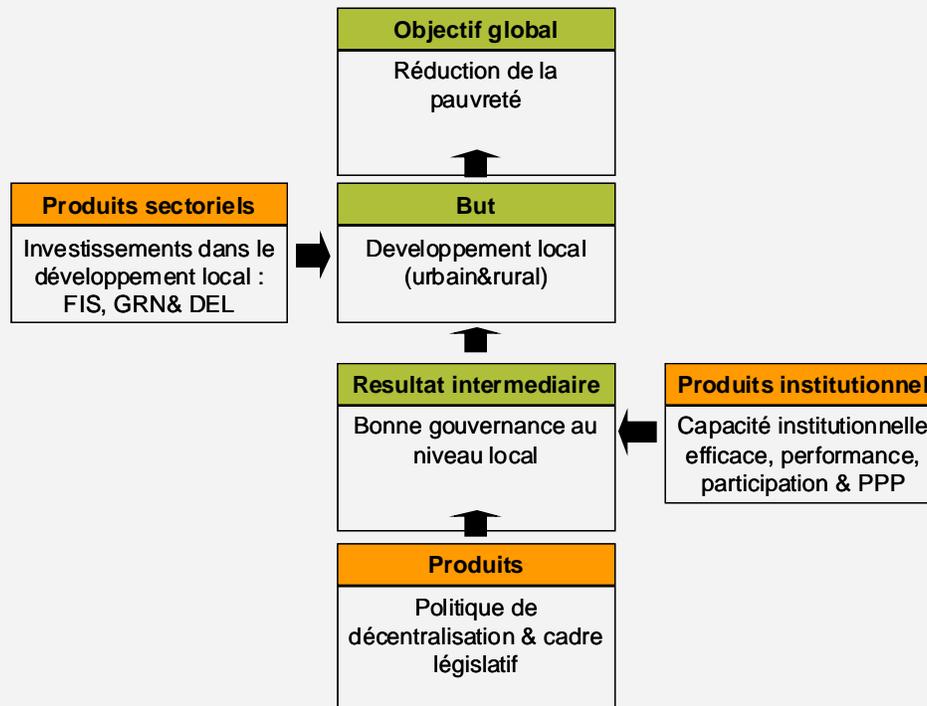
Au passage de la mission, le projet ne disposait pas d'informations structurées et regroupées pour en apprécier les effets. Comme pour les projets du Burkina et du Rwanda, le suivi-évaluation est assuré par une seule personne dont le mandat est de voir à alimenter le MIS, qui prend tout son temps, le système n'étant pas encore au point et les formats de rapport prédéfinis par toujours au point.

³¹ L'annexe 4 présente le cadre logique « reconstitué » à partir du document de projet et du cadre des résultats et ressources, du cadre logique « ACDI », du cadre de mesure de rendement et de la matrice des extrants et activités.

SCHÉMA LOGIQUE DE RÉFÉRENCE DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAL (PDC) DU FÉNU

L'hypothèse centrale des programmes de développement communal (PDC) est la suivante :

L'utilisation du capital d'investissement sous la forme de fonds de développement local (FDL), à travers le circuit des autorités locales, améliore la gouvernance et développe la capacité institutionnelle, ce qui favorise l'augmentation de l'efficacité et de l'efficacé de la fourniture d'infrastructures et de services et engendre un développement social, économique et environnemental qui réduit la pauvreté.



PROGRAMME DE TRAVAIL ET RAPPORTS D'ACTIVITÉS

Le projet produit un programme de travail accompagné d'un budget annuel (sous format de tableaux Excel seulement), quatre(4) rapports trimestriels au FÉNU (le quatrième tient lieu de rapport annuel) et deux(2) rapports semestriels à l'ACDI, le second faisant office de rapport annuel. Les rapports d'activités sont basés sur la logique du Plan de mise en œuvre et du cadre logique « ACDI ». Ils sont produits régulièrement.

Les rapports comportent une partie narrative et des tableaux de résultats : cibles annuelles prévues, état d'avancement et commentaires/explications des écarts. L'analyse des rapports met en évidence des taux de réalisation qui s'améliorent avec le temps. Toutefois, les activités menées en collaboration avec les administrations communales sont sujettes à des influences de toutes sortes qui se traduisent par des variations, des retards et parfois des dépassements importants des résultats. De manière générale, les rapports d'activités rendent bien compte des activités réalisées, des problèmes rencontrés au cours de la réalisation. Le rapport prévisions/réalisation s'améliore d'une année à l'autre révélant probablement une meilleure maîtrise de la situation et l'intégration des leçons apprises en ce qui a trait à la planification des activités.

5.2.3 RELATIONS AVEC LE PDLH – PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN HAÏTI

La Coopération canadienne finance plusieurs appuis au développement local en Haïti, soit par des financements directs, soit sous forme de partenariat comme c'est le cas pour le présent projet et pour celui réalisé par la FAO. Dans ce contexte, l'ACDI a mis en place un programme (PDLH) qui a pour ambition de coordonner l'ensemble des interventions des projets appuyés et de leur apporter des appuis en matière de suivi; pour développer des synergies, réaliser des études sur les questions transversales et pour la recherche de financements complémentaires. L'ACDI apporte aussi un appui institutionnel au MPCE dans le cadre de ce projet. L'accord de partenariat entre l'ACDI et le FÉNU (entente de subvention) précise que le projet AGLNE sera réalisé en étroite collaboration avec le PDLH. Pour la coopération canadienne, la « coordination » vise principalement les aspects ou points suivants :

- la transmission d'informations provenant du suivi-évaluation du projet permettant d'apprécier les résultats, les effets et les impacts et leur contribution aux objectifs de développement du projet dans un format permettant l'agrégation avec les données des autres projets;
- la communication et le partage d'expériences, d'acquis, d'outils de travail, de documents méthodologiques, de bonnes pratiques et de leçons tirées des interventions des projets;
- la création d'un espace de discussion et de dialogue pour améliorer l'harmonisation des approches et des interventions des projets en vue d'en accroître la cohérence avec les politiques nationales tout en respectant l'esprit de la chartre sur l'efficacité de l'aide;
- la création/l'établissement d'un espace pour identifier les questions ou les problèmes de développement local nécessitant des études approfondies, les besoins de financement (notamment à travers les différents fonds) et les besoins d'appuis techniques ou méthodologiques de l'équipe de mise en œuvre du projet AGLNE.

La Coopération canadienne aurait souhaité une plus grande participation du projet AGLNE aux activités du PDLH. Le projet AGLNE, qui s'appuie sur une longue expérience dans la zone, était déjà en place au démarrage du PDLH³². Le PDLH s'est mis en place lentement et n'a pas répondu assez rapidement au début aux besoins de base du projet AGLNE (financement, capitalisation, appui au suivi-évaluation). Le projet AGLNE ne voyait pas la valeur ajoutée des premières rencontres (comités conjoints) avec le PDLH, valeur ajoutée qui demeure faible de l'avis du projet AGLNE. Les demandes du PDLH représentent une charge de travail supplémentaire pour fournir les informations additionnelles nécessaires au suivi global du PDLH. Le PDLH n'avait pas perçu les différentes formes de partenariat qu'ont les projets d'appui à la gouvernance locale avec l'ACDI. La mission a permis de clarifier cette situation. Du point de vue des projets, le PDLH gagnerait à développer une approche client, mieux centrée sur leurs besoins.

Le PDLH est en train de développer sa personnalité avec des partenaires aux cultures et aux contraintes très différentes. Le projet AGLNE peut tirer avantage à se rapprocher du PDLH et des autres projets, tout en gardant sa personnalité. Le projet AGLNE a peu de ressources humaines et financières pour intervenir dans les domaines spécifiques comme l'appui à l'entrepreneuriat, la mise en place d'un cadre de suivi et de gestion axée sur les résultats, la dé-

³² Toutefois, la mise en œuvre du PDLH était déjà prévue lors de la signature de la convention avec le projet AGLNE en 2005.

finition des besoins en informations pour établir une situation de référence pour les administrations communales, notamment dans le domaine des services sociaux de base, les études de filières porteuses pour le développement des économies locales, les études de la fiscalité locale en vue d'augmenter de manière durable les ressources financières des administrations communales, etc. Le PDLH peut apporter des appuis pertinents à l'équipe du projet AGLNE dans plusieurs des domaines énumérés précédemment, notamment pour définir les outils de collecte et d'analyse des informations de suivi-évaluation (une fois que le cadre aura été établi), pour développer la structure d'une base de données, pour établir la situation de référence et les principaux indicateurs de développement des services sociaux de base au niveau de la commune, et pour mettre en place un cadre de Suivi Évaluation axé sur les résultats.

D'un autre côté, le projet AGLNE peut faire profiter le PDLH de l'expérience du FENU dans le domaine et des outils élaborés par le développement local.

5.2.4 DIMENSION GENRE

Le document de projet prévoyait mettre l'accent sur la création d'espaces d'expression à la portée des leaders féminins et susceptibles d'encourager la mobilisation des femmes dans chacune des activités mises sur pied, d'offrir des modèles de réussite pour les femmes et de stimuler leur production vers des créneaux permettant d'exploiter leur créativité et leur sens des affaires, de favoriser le développement d'organisations communales féminines.

Le projet a recruté une spécialiste des questions de genre et égalité entre les sexes, qui a récemment quitté le projet. Elle a travaillé à définir une stratégie et un plan d'action (2008-2010) qui s'articule autour de 5 axes : (i) la mobilisation sociale pour une prise de conscience des inégalités dont sont victimes les femmes; (ii) le renforcement des capacités humaines des femmes; (iii) le mécanisme institutionnel de promotion de la femme et (iv) du rôle de la femme dans la gestion de l'environnement et du cadre de vie; et (v) une aide à l'amélioration des revenus et des conditions de vie des femmes. Avec l'appui du PDLH, elle a développé des outils de travail mieux adaptés à la vision des questions de genre et d'égalité entre les hommes et les femmes d'aujourd'hui.

Les groupes de discussions avec les bénéficiaires ont mis en évidence que la responsable était très dynamique et qu'elle avait initié de nombreuses actions pertinentes avec les femmes dans le cadre de la mise en œuvre de son plan d'action. Un programme d'alphabétisation et de renforcement des capacités, ciblé sur les femmes a été financé. Environ 1 130 femmes ont été alphabétisées et plus de 527 autres, faisant partie de sept collectivités différentes, ont poursuivi leur cycle de base jusqu'à la fin du mois de décembre 2008. De plus, deux centres de formation ont été aménagés à l'intention des jeunes filles : environ 100 d'entre elles apprennent les techniques modernes de la couture et de la pâtisserie. Par ailleurs, plusieurs conférences de sensibilisation sur les droits des femmes ont été organisées en partenariat avec la coordination départementale du Ministère à la Condition Féminine et aux Droits de la Femme (MCFDF). Plusieurs projets générateurs de revenus sont en cours de réalisation avec les femmes, notamment le stockage des céréales, les moulins à céréale, la transformation du café, etc. La parité homme femme est obtenue dans au moins 4 structures de concertation; plus de 40 % des membres des comités de gestion sont des femmes. Comparé aux autres projets recevant des fonds canadiens, AGLNE semble servir de modèle de bonnes pratiques. Malheureusement, la personne titulaire du poste a dû partir et le projet était en mode de recrutement au passage de la mission. Une de-

mande d'appui avait été faite auprès du PDLH pour le recrutement de la nouvelle titulaire et l'établissement d'une situation de référence dans la zone du projet.

DÉFIS ET ENJEUX

Le projet AGLNE fonctionne actuellement dans un cadre de gestion traditionnel avec des PTBA et des rapports annuels qui mettent l'accent sur les activités réalisées. L'organigramme met en évidence une structure horizontale qui met beaucoup de pression sur le directeur, dont l'expérience est grande. Le passage à une Gestion axée sur les résultats (GAR) nécessite des changements dans les façons de faire (préparation des PTBA, des rapports d'activités, de la gestion quotidienne, etc.) et généralement des changements dans l'organisation du travail. Il est donc important de faire appel à des spécialistes pour former l'ensemble des ressources humaines aux changements concernés et pour voir ensuite comment adapter le cadre organisationnel du projet en conséquence.

L'absence de cadre de suivi des résultats (produits, effets et impacts) est une contrainte importante à la mise en place d'une GAR. Il sera important de définir un cadre de suivi-évaluation (SÉ) adapté aux composantes qui soit complémentaire du MIS, relativement facile à alimenter, qui permette d'alimenter le PDLH en données pour le SÉ, et surtout l'équipe responsable de mettre en œuvre le projet. Une seule personne sera responsable de celui-ci. C'est une charge importante et il sera important de prévoir des appuis méthodologiques ponctuels pour définir et valider le cadre et s'assurer que les indicateurs ciblés peuvent être collectés.

RECOMMANDATIONS

Revoir le cadre logique afin d'arriver à un document qui réponde à la fois aux besoins du bailleur de fonds tout en rendant compte des hypothèses et du modèle générique des projets de développement local du FÉNU :

- Le cadre logique révisé devrait être construit de manière à bien mettre en évidence les produits liés aux apports du projet et à la chaîne de résultats, effets et impacts induits, à des niveaux différents. Cette chaîne d'effets et sa hiérarchisation seront essentielles pour définir le cadre de suivi des résultats.
- Revoir les indicateurs globaux de résultats pour chacun des cinq grands résultats.
- Actualiser le cadre de mesure de rendement.
- Préciser les informations de SÉ qui devront être transmises au partenaire financier par l'intermédiaire du PDLH.

Mettre en place une gestion de projet plus centrée sur les résultats et ajuster les outils de travail en conséquence :

- Réaliser un PTBA mettant les résultats davantage au centre des préoccupations.
- Définir une table des matières pour les rapports d'activités centrés sur les résultats.
- Pour garantir la mise en place d'une gestion axée sur les résultats efficace, il sera important de prévoir une formation de l'ensemble du personnel à ces outils, aux changements dans les façons de faire et à l'organisation du travail que cela nécessite.

Améliorer le cadre organisationnel du projet de manière à responsabiliser davantage les collaborateurs dans la gestion des composantes. Ceci devrait permettre, entre autres, de dégager du

temps pour les échanges avec l'extérieur. Par ailleurs, les dispositions suivantes devraient, dans la mesure du possible, compléter cet exercice :

- Voir à augmenter la présence des femmes au sein de l'équipe de mise en œuvre du projet.
- Prévoir des activités de formation professionnelle pour le personnel de l'unité de gestion, notamment en matière de gouvernance et de développement local, de gestion axée sur les résultats, d'études de faisabilité, d'outils de suivi-évaluation, de visites de projets œuvrant dans des domaines similaires, etc.

Coordonner le projet avec les autres partenaires. La Coopération canadienne est un bailleur de fonds important dans la région et elle dispose d'un programme qui peut apporter des appuis aux divers projets qui bénéficient des fonds canadiens. Le projet pourrait tirer un meilleur profit des services du PDLH dans les domaines suivants :

- Profiter de l'expertise du PDLH pour mettre à jour un cadre de suivi-évaluation du projet mieux centré sur les résultats, notamment pour le suivi des services sociaux de base (offre et fréquentation) ainsi que pour les effets des activités économiques (protection, production et revenus).
- Définir un cadre des indicateurs à suivre pour mieux apprécier la situation (de référence) des communes dans les domaines des infrastructures sociales, de la production et des finances communales et son évolution. Les indicateurs à suivre devraient inclure des données sur les infrastructures des services existants, leur état, leur fréquentation ou leur utilisation, les effets et les impacts (taux de scolarisation, alphabétisation, prévalence de maladies, etc.)
- Réaliser des études sur les filières et des activités à privilégier pour initier le développement des économies locales dans la zone à travers le développement local.
- Réaliser des études pour améliorer la mobilisation des recettes communales internes en attendant une politique fiscale nationale pour les communes.

5.3 RELATIONS DU PROJET AVEC LES PARTENAIRES

De manière générale, la mission a constaté que le projet entretient des relations de collaboration, de concertation et d'information régulières avec ses partenaires. Malgré plusieurs tentatives, plusieurs partenaires importants n'ont pu être rencontrés au cours de la mission, notamment les services départementaux de la santé, de l'agriculture et de la planification, la direction des Collectivités territoriales³³ au MICT.

Au niveau départemental, le projet travaille en étroite collaboration avec la Direction départementale du MPCE (DD/MPCE), qui représente le ministère de tutelle du projet. Le DD/MPCE préside le Comité Consultatif de Gestion des Fonds. Le projet travaille également en étroite collaboration avec le FAES, qui finance beaucoup d'infrastructures sociales dans le département (financement BID). De plus, il œuvre en étroite collaboration avec la MINUSTAH, qui finance un certain nombre de projets dans le département et a développé la collaboration avec le PAM pour financer en partie (en vivres) des microprojets de protection environnementale ou d'appui. La collaboration a été excellente avec le PRODEP, qui finance également des microprojets de dévelop-

³³ Cette situation a été en partie compensée par la participation active du directeur adjoint aux travaux de la mission et à la restitution.

pement. Dans ce cas, le projet est intervenu, par des financements complémentaires à ceux du PRODEP. Les cadres du projet travaillent avec les services départementaux présents dans le département lorsque cela est nécessaire. Le projet est très bien perçu par ses partenaires sur le terrain, notamment en raison de ses efforts pour la réalisation des PDC avec une participation inclusive de toutes les couches de la population.

Le niveau communal est certainement celui avec lequel le projet collabore le plus régulièrement. Les interlocuteurs du projet sont nombreux à ce niveau : maires, CASEC, membres des Comités locaux d'exécution (CLE), CCC et CCSC. Le projet y est très bien perçu étant le principal partenaire des communes en matière de financement et d'accompagnement.

Au niveau national, le projet travaille avec la Direction générale du MPCE. Les contacts directs y sont occasionnels, le projet n'apportant pas d'appuis institutionnels continus au ministère. Le Directeur général adjoint (DGA) du MPCE est bien informé des réalisations du projet et des méthodes d'intervention validées qui sont en train d'être appropriées par l'État dans ses projets de loi et ses directives en cours de préparation au MPCE. Les points qui retiennent l'attention du MPCE sont le développement des outils de planification participative, qui incluent tous les groupes de la société et qui permettent d'arriver à des consensus sur les problèmes à résoudre, toute la démarche de mobilisation et de sensibilisation des bénéficiaires, les outils de formation développés pour le personnel des communes et pour la budgétisation des communes. L'intégration du projet dans les stratégies de développement local du gouvernement est également notée par le DGA comme un élément très positif.

Le projet contribue aux réflexions sur l'évolution du cadre légal et réglementaire de la mise en œuvre de la décentralisation. Plusieurs bonnes pratiques développées dans le cadre du projet AGLNE sont sur le point d'être intégrées dans le cadre de travail du MPCE, dans ses relations avec les communes ou dans les avant-projets de loi en cours de préparation sur la décentralisation et la réforme du ministère; il s'agit notamment du guide de préparation des PDC, des instruments de budgétisation. Les Comités consultatifs communaux et les Comités consultatifs des sections communales (CCC et CCSC) se retrouvent dans les avant-projets de loi sous le nom de Comités de développement communal (CDC).

5.4 FACTEURS QUI INFLUENCENT LE DÉROULEMENT DU PROJET

- Des contraintes externes particulièrement difficiles.
- La mise en œuvre du projet est marquée par un cadre particulièrement difficile :
 - Le pays est caractérisé par une très faible présence de l'État particulièrement dans la zone du projet, très loin de la capitale. Les services déconcentrés de l'État en poste dans les départements n'ont pas suffisamment de ressources humaines pour appuyer les communes et sections communales, et les aider à produire ou actualiser leur plan de développement.
 - Les dernières années ont été marquées par diverses crises politiques et par des périodes d'insécurité qui ont amené le Conseil de sécurité des Nations Unies à établir une mission de stabilisation en Haïti, la MINUSTAH, qui est en place depuis 2004.
 - Les politiques de décentralisation et de développement sectoriels sont toujours en attente de finalisation. Des projets de lois (notamment aménagement du territoire et

- réorganisation du MPCE), préparés par le MPCE, tardent à se matérialiser. Haïti n'a pas de schéma d'aménagement du territoire.
- Les ressources propres des collectivités territoriales sont très faibles et ne permettent pas de répondre aux besoins les plus élémentaires des communes. Les rotations de personnel des communes sont fréquentes. Le personnel est souvent embauché par les élus locaux et ne reste pas en poste après la fin de leur mandat. Plusieurs sections communales sont très difficiles d'accès en saison des pluies.
 - Quatre ouragans, au cours de la seule dernière année, sont venus s'ajouter aux contraintes.
 - Au niveau macro-économique, le pays fait face à une croissance négative depuis plusieurs années.
- Le projet doit aussi composer avec des contraintes internes importantes :
- La gestion financière PNUD/FÉNU est lente et les contraintes financières n'ont pas permis d'utiliser les fonds du projet comme planifié³⁴. Un montant complémentaire de 175 000 \$ (4,9 millions de GDH³⁵), fourni par le gouvernement haïtien et géré à travers le PNUD, a été bloqué pendant 4 mois dans le système informatique. Un financement complémentaire (322 000 \$) du PNUD, autorisé en août 2008, n'est pas encore disponible. Ces contraintes compliquent singulièrement la gestion de la mise en œuvre des projets prioritaires retenus avec les administrations communales et forcent à reporter des projets d'une année à l'autre.
 - Les appuis techniques du FÉNU viennent tout juste de commencer (en 2008). Le projet n'a reçu aucun appui technique et méthodologique au cours de la phase précédente. Pourtant, l'environnement particulièrement difficile et le contexte très particulier de la décentralisation dans le pays commandaient un suivi plus personnalisé.
 - Malgré ces contraintes défavorables, l'équipe de projet a su établir des relations dynamiques avec des partenaires au développement et des institutions nationales, notamment le FAES (fonds BID), le système des Nations Unies (MINUSTAH, PAM, PNUD) et le gouvernement haïtien. Le PRODEP (Banque Mondiale) a financé de nombreux projets issus des PDC.
 - Le projet a su intégrer efficacement les femmes à la fois dans la participation aux exercices de planification, de renforcement des capacités (RDC) et dans des projets générateurs de revenus.

5.5 LEÇONS

PLANIFICATION PARTICIPATIVE

Le processus participatif du projet a permis aux communautés concernées de prendre conscience qu'elles peuvent être réellement actrices des changements souhaités dans leur milieu et que cette pratique participative donne des résultats significatifs. Elle contribue aussi fortement à l'unification d'une communauté et instaure un climat de confiance, de tolérance et de solidarité entre les membres. La transparence dans les processus de prise de décision et de gestion est un

³⁴ Voir le tableau 10 de l'annexe 3 pour les montants.

³⁵ Protocole d'accord entre le MICT, le FENU et le PNUD, Port-au-Prince, 5 novembre 2005.

élément important pour ramener la confiance entre les acteurs locaux. Dans les communautés marquées par des conflits, c'est une étape essentielle au retour à une vie démocratique.

La planification, qui conduit à produire un PDC beaucoup mieux centré sur les problèmes des communes et de leur population, sera un outil plus efficace pour faire le lien avec les FDL et leur affectation. L'amélioration, selon un processus itératif des PDC, permet une meilleure planification de leurs finances.

Cependant, la maîtrise fine du processus de planification locale est complexe; elle n'est une réalité que pour un noyau de personnes formées à cet effet. Il paraît donc nécessaire de travailler à augmenter le degré d'appropriation du processus par un plus grand nombre de personnes au sein de la communauté afin de consolider ces nouvelles pratiques, d'éviter qu'elles ne soient contrôlées par des individus et de garantir leur pérennité. Mais pour que toute cette mobilisation locale ne s'effrite pas, il est indispensable de veiller à ce que les acteurs ne créent pas d'attentes impossibles à satisfaire et que les actions prioritaires retenues aient un minimum de garantie de financement.

DÉVELOPPEMENT LOCAL ET POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION

La mise en place d'un projet d'appui au développement local suivant le schéma conceptuel de référence nécessite plusieurs conditions préalables, soit :

- Un cadre de politiques et de stratégies soutenu par un cadre de lois et de règlements d'application cohérent touchant la décentralisation et le développement local;
- Un cadre de financement (fiscalité locale, transferts du gouvernement central, etc.) qui permet aux communes de réaliser le mandat qui leur est confié par la Constitution et la loi;
- Un environnement où l'État est présent et assure ses fonctions de base : sécurité, lois, politiques, contrôles.

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Le renforcement des capacités des ressources humaines est une composante très importante de tout projet de développement local et d'amélioration de la gouvernance locale. En contrepartie, pour qu'un programme de formation des ressources humaines puisse donner des effets, il est important de travailler avec les ressources en place. Lorsque les ressources humaines ne sont pas permanentes et qu'elles peuvent être renvoyées parce qu'elles ont été embauchées par un maire dont le mandat est terminé, les efforts de formation risquent de n'avoir que des effets limités. Il est donc important, pour améliorer les effets des programmes de renforcement des capacités des ressources des administrations communales, de trouver des moyens pour développer une forme de permanence du personnel de base.

5.6 SUIVI DES RISQUES ET DES FACTEURS CRITIQUES

Le document de projet ne comporte pas de références aux risques et aux facteurs critiques. La première référence aux risques se retrouve dans le « Plan de mise en œuvre » préparé lors du démarrage du projet.

RISQUES LIÉS AUX IMPACTS :

Libellé 1 : « La situation politique dans la zone s'aggrave. Les contestations durant et après la période électorale provoquent un climat de tension politique à effet pervers dans la zone d'intervention, empêchant la mise en œuvre du projet. »

La situation politique semble contrôlée. La MINUSTAH est présente dans le pays depuis 2004 et est basée à proximité de Fort-Liberté dans le département du Nord-Est. Les interventions du projet, notamment à travers l'approche participative, contribuent à réduire les tensions et à amener les populations à s'entendre sur des problèmes prioritaires et sur les investissements prioritaires à réaliser au niveau des communes.

Libellé 2 : « Les acteurs locaux ne se responsabilisent pas et ne poursuivent pas leur participation au processus enclenché. »

De manière générale, les acteurs locaux participent activement au processus enclenché par le projet. Certaines communes ont éprouvé des problèmes en ce qui concerne le fonctionnement des administrations communales (maires absents, polarisation, politiques extrêmes) qui ralentissent la participation, mais le projet a su trouver des moyens pour continuer à travailler avec les bénéficiaires.

Libellé 3 : « Le gouvernement d'Haïti cesse d'appuyer le processus de développement local. »

Le ministère de tutelle, le MPCE, appuie le processus de décentralisation, pousse pour l'adoption d'un schéma d'aménagement du territoire et travaille sur une réforme du ministère. En contrepartie, les réformes qu'il pilote sont bloquées au niveau politique, ce qui ralentit considérablement les efforts du projet visant à amener les administrations communales à prendre en charge de manière plus directe la gestion des services de base aux populations (investissements, entretien, gestion pour améliorer l'offre de service et leur utilisation par les populations).

RISQUES LIÉS AUX EFFETS

Libellé 4 : « Le financement n'est pas disponible en dehors des budgets du projet et les bailleurs ne respectent pas leurs obligations envers le cadre intérimaire de coopération. »

Les bailleurs de fonds sont présents et respectent leurs engagements. L'appui à la préparation des PDC établis sur une base participative a permis aux administrations communales d'attirer des financements additionnels dans la zone. Toutefois, les bailleurs demeurent pratiquement la seule source de financement des investissements communaux et des projets générateurs de revenus. En effet, il n'y a pas encore de mécanismes de financement (fiscalité, transferts de fonds, etc.) pour permettre aux communes de réaliser le mandat qui leur est confié.

Libellé 5 : « Le désengagement des structures locales à l'entretien des infrastructures. »

Ceci est un problème réel. Il ne semble pas y avoir eu, dans un passé récent, de prise en charge régulière de l'entretien des infrastructures financées. Plusieurs projets sont d'ailleurs des « réhabilitations » d'infrastructures existantes. Des efforts sont faits par le projet, mais il y a une culture d'entretien qu'il faut instaurer.

Libellé 6 : « L'absence de firmes compétentes dans le nord ».

C'est aussi une réalité. Le projet a mis l'accent sur le développement des capacités des administrations communales en faisant appel à des contremaîtres et à quelques appuis techniques du projet pour encadrer les travaux. Le FAES/BID, qui finance de nombreux projets d'infrastructures dans le département, arrive à intéresser des entreprises. Les coûts de construction sont sensiblement plus élevés.

RISQUES ASSOCIÉS AUX EXTRANTS

Libellé 7 : « Baisse importante de la participation des acteurs locaux à la dynamique du développement local. »

La participation des populations bénéficiaires est bonne. Toutefois, il est apparu dans certaines sections communales que les activités de sensibilisation et d'animation qui n'étaient pas accompagnées de financement généraient des frustrations de la part des populations et conduisaient à une démobilitation.

Libellé 8 : « Non-adhésion des nouveaux élus au cadre institutionnel mis en place. »

Les administrations communales semblent avoir compris que l'existence d'un plan de développement établi qui respecte une démarche participative inclusive est un outil essentiel pour mobiliser les fonds auprès des PTF. L'arrivée de nouveaux élus et de nouvelles ressources humaines au sein des administrations communales oblige à refaire des formations ou des mises à niveau, ce qui ralentit de manière importante l'efficacité des programmes de renforcement des capacités.

6. CONCLUSIONS

Le projet est mis en œuvre dans un contexte difficile : les dernières années ont été marquées par diverses crises politiques, par des périodes d'insécurité qui ont amené une mission de stabilisation en Haïti, la MINUSTAH, en place depuis 2004, et par plusieurs ouragans en 2008. L'État est très peu présent en dehors de Port-au-Prince. Le cadre législatif et réglementaire qui régit la décentralisation est encore fragmentaire. Les avant-projets de loi préparés avec l'appui des PTF prennent beaucoup de temps à être adoptés. Les ressources fiscales des communes sont minimes. Le gouvernement haïtien n'a pas encore de mécanismes de transferts financiers en direction des administrations communales et leurs maigres fonds ne leur permettent pas de faire face aux dépenses qui relèvent de leur juridiction. Dans ce contexte, il est certainement difficile d'imaginer de mettre en place un projet « classique » d'appui à la gouvernance locale et au développement local. Les activités réalisées par le projet contribuent à réunir les conditions pour mettre en œuvre, dans le futur, un projet d'appui à la gouvernance locale plus près du schéma conceptuel standard.

La principale réalisation du projet est certainement la production des PDC (communes et sections communales) suivant une approche participative locale. L'élaboration de ces plans a été l'occasion d'analyser les problèmes, d'arriver à des consensus sur les actions prioritaires à mettre en œuvre, ce qui, de l'avis de nombreux interlocuteurs, a contribué à réduire les tensions politiques au sein des communes. Le projet est sans contredit un animateur important du développement et une source de mobilisation des populations de la zone. De plus, il a su intégrer les femmes dans sa démarche. Elles participent activement aux AGR et aux organes de suivi. Dans ce contexte, le projet contribue à améliorer la démocratie locale et la transparence qui contribuent efficacement à la réduction des conflits.

Le projet a contribué à mettre en place une démarche participative qui inclut toutes les couches de la société pour la préparation des PDC. Il a instauré de bonnes pratiques de transparence pour le suivi global de la réalisation des investissements et des microprojets à travers les Comités de suivi. Les bénéficiaires qui font partie des divers comités consultés lors des *Focus group* ont confirmé que la démarche est grandement appréciée par les populations dont le souhait est de voir tous les bailleurs adopter de telles pratiques.

Les fonds FDL/FÉNU ont permis de réaliser des infrastructures (équipements urbains et infrastructures sociales) et des projets d'exploitation et de protection des ressources naturelles. Ces appuis représentent un apport encore limité par rapport aux besoins énormes de la zone, notamment en matière de pistes de désenclavement et d'alimentation en eau potable. Jusqu'à présent, les fonds ont été consacrés aux infrastructures qui permettent de marquer la présence de l'État dans la zone et les infrastructures sociales de service. Ainsi, le FIC a financé plusieurs complexes administratifs communaux et même une place publique. Les projets de protection et de mise en valeur des ressources naturelles s'inscrivent dans les leçons et les bonnes pratiques validées au cours de la phase 1. Si les microprojets sont incomplets (notamment pour en suivre les effets), ils s'inscrivent dans la logique du projet planifié qui est toujours très pertinent. Les infrastructures sociales et les équipements urbains contribuent à développer et à réhabiliter la présence de l'État dans la zone du projet, une dimension importante dans un pays en situation de reconstruction postconflit.

Le schéma habituel de formulation des programmes de développement local et de gouvernance locale comporte généralement un FDL avec deux ou trois guichets pour les catégories d'activités et les investissements admissibles au financement : infrastructures sociales de base, protection de l'environnement, activités génératrices de revenus, développement de la production et de la transformation. La mise en œuvre des activités jugées prioritaires par les administrations communales nécessite une expertise qui a une maîtrise minimale des projets admissibles, comprend chaque catégorie d'activités et est en mesure de juger de leur pertinence et de leur faisabilité.

En conformité avec la loi sur la décentralisation, les infrastructures sociales de services relèvent des attributions des administrations communales ainsi que de la protection de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles. Le financement d'AGR n'entre pas directement dans leurs attributions. La capacité de gestion des ressources humaines des administrations communales est très limitée : il n'y a pas de fonction publique permanente et les ressources sont mal payées. Le niveau de formation des maires, qui sont élus par la population, est très variable. La situation était similaire au Burkina Faso. C'est beaucoup demander aux maires de gérer toutes les catégories d'activités.

De l'avis du consultant, la gestion des AGR et des activités visant le développement de la production devrait relever d'une autre instance composée de représentants des administrations communales et des associations et organisations professionnelles. Les activités de protection de l'environnement font partie des catégories admissibles. Les terres agricoles sont particulièrement dégradées en Haïti, particulièrement dans les zones de montagnes, comme c'est le cas dans le département du Nord-Est. Dans un contexte comme celui d'Haïti, il serait plus pertinent de mettre l'accent sur le développement de la capacité de gestion des infrastructures de services par les administrations communales et de conserver la gestion des projets générateurs de revenus, des projets de protection de l'environnement et des projets de développement durable des ressources naturelles sous la tutelle du projet AGLNE, avec un comité d'approbation composé majoritairement de représentants des organisations professionnelles.

Malgré ces résultats intéressants dans le contexte particulier d'Haïti, le projet s'organise dans une logique de développement communautaire et de financement de microprojets. Les premiers plans de développement communaux réalisés couvrent une période de trois ans; ils ne sont pas toujours accompagnés d'estimation des coûts et exceptionnellement de plan de financement. Les activités liées à l'amélioration de la gouvernance locale mettent l'accent sur la gestion des besoins prioritaires en infrastructures de services (base annuelle), mais ne s'inscrivent pas encore dans une démarche de responsabilisation des communes dans la gestion à long terme des services.

Jusqu'à présent, le projet a contribué à stabiliser la situation tendue des communes de la zone, à travers le processus participatif qui a grandement contribué au dialogue et amené les populations à des consensus sur les actions prioritaires à financer dans la commune.

Dans le contexte politique haïtien où une part importante du cadre législatif concernant la décentralisation tarde à se mettre en œuvre et que les ressources financières des communes restent marginales (fiscalité, transferts), il est difficile de mettre en œuvre un projet d'appui à la gouvernance locale plus classique. La contribution du FÉNU au développement des collectivités locales demeure importante. Elle influence significativement les façons de travailler. Elle peut, à travers le SAFIC, faire avancer le débat de manière importante sur la fiscalité des collectivités territoriales.

Si l'État arrive à voter les lois et le cadre réglementaire pour faciliter le développement des communes, et s'il opérationnalise les transferts de fonds annoncés (20 % des recettes de l'État) aux communes pour les investissements, alors seront réunies les conditions pour créer un réel intérêt des administrations communales à la gestion de commune et des services sociaux de base aux populations. Une phase III du projet AGLNE pourrait alors s'inscrire dans une stratégie réelle de renforcement des capacités des communes à développer les services de base à leur population en gérant directement les fonds de développement local. Le projet pourrait alors quitter son statut de projet pilote et devenir une formule pouvant répliquer à l'ensemble des projets.

Le présent rapport a proposé des améliorations au fonctionnement du projet pour se rapprocher du schéma conceptuel de référence des projets d'appui à la gouvernance locale du FENU.