



EVALUATION FINALE

Appui à la gouvernance locale dans le
département du Nord-Est (AGL-NE)

Haïti

Janvier 2012

Équipe d'évaluation

Chef de mission

Louise Lapointe

Membres de l'équipe

**René Grojean, agroéconomiste
Oloferne Edouard, ingénieur agronome
Pierre André Baptiste, ingénieur civil**

ÉVALUATION FINALE: APPUI A LA GOUVERNANCE LOCAL DANS LE DÉPARTEMENT DU NORD-EST (AGL-NE) - HAÏTI

© UNCDF (Année), all rights reserved.

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

Design: UNCDF Partnerships Unit.

TABLE DE MATIÈRES

Acronymes et abréviations
Résumé administratif

1.	INTRODUCTION	2
1.2	ENVERGURE ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION	2
1.3	MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION	3
1.3.1	Sources d'information	3
1.3.2	Points de référence pour l'équipe d'évaluation	3
1.3.3	Questions d'ordre méthodologique	3
1.4	CONTRAINTES RENCONTRÉES	4
2.	CONTEXTE DU PROGRAMME	7
2.1	VUE D'ENSEMBLE DES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET AGL-NE	7
2.2	PROFIL DU <i>PROJET</i>	9
2.2.1	Description	9
2.2.1.1	Éléments relatifs à l'approche du projet AGL-NE	10
2.2.1.2	Résultats et produits spécifiques attendus	10
2.2.1.3	Plan de mise en œuvre du projet AGL-NE	11
2.2.1.4	Stratégie de mise en œuvre (mécanisme et outils)	12
2.2.2	État de mise en œuvre du <i>Projet</i>	14
2.2.3	Budget du <i>Projet</i>	15
3.	ENSEIGNEMENTS DE L'ÉVALUATION	19
3.1	DANS QUELLE MESURE LE PROJET EST-IL PERTINENT ET BIEN CONÇU?	19
3.1.1	Dans quelle mesure la conception du <i>Projet</i> répond-elle aux besoins du pays partenaire au niveau national et départemental?	19
3.1.2	À quel point le <i>Projet</i> est-il intégré dans le Plan d'action du programme du pays (CPAP) et dans le Cadre d'Assistance au développement des Nations Unies (UNDAF)?	20
3.1.4	Dans quelle mesure les investissements faits sont-ils pertinents au regard des besoins des communes et sections communales, et des populations?	22
3.1.5	Dans quelle mesure les recommandations de l'évaluation de mi-parcours ont-elles été mises en application, notamment l'amélioration des dossiers d'investissement et l'approfondissement des filières porteuses?	25
3.1.6	Quelle a été la capacité à répondre adéquatement aux événements (changement climatique, poste séisme, choléra)	25
3.1.7	Conclusions	25
3.2	DANS QUELLE MESURE LE <i>PROJET</i> A-T-IL CONTRIBUÉ À L'AMÉLIORATION DES SYSTÈMES ET À ACCROÎTRE LES CAPACITÉS AU NIVEAU DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES?	27
3.2.1	Dans quelle mesure les recommandations de l'évaluation de mi-parcours ont-elles été mises en application, notamment: les appuis techniques venant des autorités nationales?	27
3.2.3	Dans quelle mesure le <i>Projet</i> a-t-il pu contribuer à accroître les capacités humaines au niveau des collectivités locales ?	29
3.2.4	Dans quelle mesure la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre s'est-elle faite au meilleur coût possible (ratio coût-bénéfice)?	31
3.2.5	Dans quelle mesure le <i>Projet</i> a-t-il contribué au renforcement du cycle de gestion financière des collectivités locales avec prise en compte des plus vulnérables, jeunes et des femmes? (identification de l'assiette, le recouvrement, processus de budgétisation, procédures de marché et de reddition des comptes)	31
3.2.6	Dans quelle mesure les recommandations de l'évaluation de mi-parcours ont-elles été mises en application, notamment la poursuite du dialogue avec le MPCE et le MEF pour approfondir les possibilités d'améliorer la fiscalité des communes et les transferts réguliers, et ce, pour leur permettre de prendre en charge les services de base qui relèvent des obligations des administrations communales et du gouvernement central?	32
3.2.8	Conclusions	33
3.3	DANS QUELLE MESURE LE PROJET A CONTRIBUÉ À L'AMÉLIORATION DE LA PLANIFICATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES?	35
3.3.1	Est-ce que les plans de développement des collectivités territoriales (PIC/PIE) sont cohérents, complets et réalistes et prennent en compte les femmes, groupes vulnérables, les acteurs économiques et les élus locaux?	35
3.3.2	En quoi la planification a accru l'intérêt des populations à la gestion locale? Comment cela s'est traduit dans les faits ?	37
3.3.3	Constats relatifs au processus de planification 2005 et de 2011	37
3.4	DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS FINANCÉS PAR LE FDL ONT-ILS CONTRIBUÉ À L'AMÉLIORATION DES OPPORTUNITÉS DE DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE? AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE LOCALE ET APPUYE UNE MEILLEURE PROTECTION DES RESSOURCES NATURELLES (RN)?	37
3.4.1	Projet Appui aux services de base	38
3.4.1.1	Dans quelle mesure les investissements financés ont contribué à améliorer la fourniture de services socio-économiques compétents?	38
3.4.1.2	Dans quelle mesure les investissements financés ont contribué à améliorer l'accès aux infrastructures de qualité?	40
3.4.3	Dans quelle mesure les investissements ont-ils servi en tant que facteurs catalytiques pour les dynamiques sectorielles/thématiques? (développement économique local, sécurité alimentaire, gestion des ressources naturelles, secteurs sociaux, changement climatique)	41
3.4.4	Dans quelle mesure les activités génératrices de revenus (AGR) appuyées par le FDL appuient les filières porteuses qui contribuent au développement des économies locales?	46
3.5	QUELLE EFFICIENCE LA GESTION DU PROGRAMME A-T-ELLE EU AUX NIVEAUX LOCAL ET NATIONAL ?	47
3.5.1	Avec quelle efficacité les fonds du <i>Projet</i> ont été transférés aux collectivités locales?	47

3.5.2	Dans quelle mesure la gestion <i>Projet</i> est-elle conforme aux normes et procédures nationales et locales (structures de gestion du <i>Projet</i> , comité de pilotage national et local) ?	48
3.5.3	Dans quelle mesure le personnel du programme (y compris le soutien fourni par des consultants externes) répond aux besoins du programme?.....	48
3.5.4	Dans quelle mesure les Directions départementales ont assuré les fonctions de contrôle et d'orientation ?.....	48
3.5.5	Est-ce que la gestion du programme a mis en œuvre les plans de travail/mise à jour des plans de façon efficiente en fonction des conditions modifiées?	48
3.5.6	Comment a-t-on fait le lien entre une gestion par activité en une gestion axée sur les résultats en lien avec le cadre logique du projet ?.....	49
3.5.7	Est-ce que les données de suivi-évaluation sont utilisées pour partager et diffuser les informations et/ou pour éclairer les décisions stratégiques?	49
3.6	DANS QUELLE MESURE L'APPROCHE PILOTE A MENÉ A LA RÉPLICATION/LA MISE A L'ÉCHELLE DU PROGRAMME ET DÉVELOPPEMENT DES POLITIQUES ?	49
3.6.1	Est-ce que l'approche pilote a entraîné la mise à l'échelle du programme (réplication et application de la démarche/approche méthodologie et des instruments au niveau macro/meso/micro?.....	49
3.6.2	Dans quelle mesure les approches et pratiques pilotes ont été appropriées, répliquées et intégrées dans la programmation des autres partenaires au développement (mainstreamed)?	50
3.7	DANS QUELLE MESURE LE PROGRAMME A-T-IL RENFORCE LE PARTENARIAT AVEC LE GOUVERNEMENT ET D'AUTRES DONATEURS AU NIVEAU NATIONAL ?	50
3.7.1	Est-ce que des synergies ont été mises en place avec d'autres programmes et acteurs au niveau local et national?	50
3.7.2	Est-ce que l'intervention a été orientée envers l'harmonisation?.....	50
3.7.3	Les partenariats ont-ils amélioré l'efficacité de la mise en œuvre du programme?	51
3.7.4	Le <i>Projet</i> a-t-il promu la reconnaissance du rôle et de l'approche UNCDF?	51
3.8	DANS QUELLE MESURE LES RÉSULTATS DU <i>PROJET</i> SONT-ILS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE PÉRENNISÉS SUR LE LONG TERME ?.....	51
3.8.1	Dans quelle mesure la collectivité territoriale a pu fournir de manière croissante les services de base à sa population	51
3.8.2	Dans quelle mesure les techniques impulsées par le projet ont permis une amélioration de la production et des revenus?	52
3.8.3	Le projet a-t-il influencé le cadre réglementaire et pratique de gouvernance locale ?	52
4.	ÉVALUATION GLOBALE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	54
4.1	ÉVALUATION GLOBALE	54
4.2	CONCLUSIONS	56
4.3	RECOMMANDATIONS	56
Annexe 1:	Plan de travail final	
Annexe 2:	TdR UNCDF	
Annexe 3:	Documents consultés	
Annexe 4:	Capitalisation d'expériences, AGL-NE, novembre 2011	
Annexe 5:	Entrevues/projets visités	
Annexe 6:	Cadres logiques et Cadres de mesure du rendement UNCDF/ACDI	
Annexe 7:	Cadre logique consolidé	
Annexe 8:	Logique d'intervention du UNCDF	
Annexe 9:	Répartition du FDL sur trois ans	
Annexe 10:	Organigramme du <i>Projet</i>	
Annexe 11:	Constats de la Capitalisation d'expériences relatifs au processus de planification participative	
Annexe 12:	Données de base ayant servi à l'évaluation des FIC et FE	
Annexe 13:	Projets d'appui aux services de base (FIC)	
Annexe 14:	Projets d'appui au développement économique (FE)	
Annexe 15:	Contribution du FAES et autres bailleurs de fonds dans les communes et sections communales ciblées par le <i>Projet</i>	
Annexe 16:	Résultats de développement et résultats en lien avec les différents types d'investissements (FIC, FE et changements climatiques)	

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ACDI	Agence canadienne de développement international
ADE	Appui au développement économique
AGL-NE	Appui à la gouvernance locale dans le Nord-Est
AGR	Activité génératrice de revenus
AM	Assemblée municipale
ASB	Accès aux services de base
ASEC	L'Assemblée des sections communales
BID	Banque interaméricaine de développement
CASEC	Conseil d'administration des sections communales
CC	Conseil communal
CCC	Comité consultatif de la commune
CCGF	Comité consultatif de gestion des fonds
CCI	Cadre de coopération intérimaire
CCSC	Comité consultatif de gestion des fonds
CDC	Comité de développement communal
CDMT-L	Cadre de dépense à moyen terme — local
CDSC	Comité de développement section communale
CMR	Cadre de mesure du rendement
CL	Cadre logique
CLÉ	Comité local d'exécution
DDA-NE	Direction départementale de l'Agriculture du Nord-Est
DSNCRP	Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté
ECVH	Enquête sur les conditions de vie en Haïti
FAES	Fonds d'assistance économique et sociale
FDL	Fonds de développement local
FE	Fonds Environnement
FIC	Fonds d'infrastructure communal
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
MPCE	Ministère de la Planification et de la Coopération externe
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
OSC	Organisation de la société civile
PAI	Programme annuel d'investissement
PDL	Plan de développement local
PDLH	Programme de développement local en Haïti
PIC	Plan d'investissement communal
PIE	Plan d'investissement environnement
PIL	Programme d'investissement local
PNUD	Programme des nations Unies pour le développement
PRODOC	Document de projet
SNU	Système des Nations Unies
UNCDF	United nations Capital Development Fund

RÉSUMÉ ADMINISTRATIF

Malgré certains acquis, notamment au niveau du processus de planification participative, l'évaluation globale du projet Appui à la gouvernance locale dans le Nord-Est (AGL-NE) (ci-après le *Projet*) présente de nombreuses faiblesses qui vont avoir une incidence sérieuse sur la pérennité de l'initiative.

Dans quelle mesure le programme est pertinent et bien conçu? (Question 1 de la matrice d'évaluation du SPIRE)

La pertinence du *Projet*, lors de sa conception, cadrerait avec des besoins réels. Le document d'élaboration du projet (*PRODOC*) répondait aux priorités de l'État haïtien au regard de la réduction de la pauvreté. Il cadrerait aussi avec les objectifs du United Nations Capital Development Fund (UNCDF). Par ailleurs, son élaboration n'a pas pris en compte l'état des lieux en Haïti, notamment la stagnation de la décentralisation depuis son enchâssement de la Constitution en 1987. Par conséquent, le Plan de mise en œuvre (PMO) a souffert de problèmes majeurs au regard de son contenu, hypothéquant tous résultats probables de succès.

Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à l'amélioration des systèmes et à accroître les capacités, au niveau des Collectivités locales ? (Question 2 de la matrice d'évaluation du SPIRE)

En adoptant une approche verticale, il n'y a pas d'imbrication entre le renforcement des capacités et la gestion du Fonds de développement local (FDL) dans le cadre d'un processus visant à habiliter les collectivités territoriales à assumer un développement local endogène, abstraction faite d'un contexte de mise en œuvre semée d'embûches (contexte de la décentralisation). La dissociation entre les produits institutionnel et sectoriel a conduit à une démarche séquentielle et non concomitante. Dans un premier temps, les Plans de développement locaux (PDL) ont été réalisés comme une fin en soi. Sans associer au processus de planification participative l'exercice essentiel de la budgétisation (Programme d'investissement local (PIL) et Programme annuel d'investissement (PAI), l'approche hypothéquait toute chance d'appuyer de nouvelles pratiques en matière de gestion municipale participative.

Dans un deuxième temps, les investissements alloués via le FDL ont aussi constitué une fin en soi. Les modalités retenues ressemblent à celles de fonds locaux destinés à appuyer différentes initiatives de développement - petites initiatives sans arrimage avec une vision globale de développement au niveau des communes et sections communales et sans l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage et de la reddition de compte par les élus

Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à améliorer la planification des collectivités territoriales? (Question 3 de la matrice d'évaluation du SPIRE)

Les constats relatifs au processus de participation locale ne peuvent être dissociés du cadre de mise en œuvre du *Projet*. Le processus de 2005 a induit une prise de conscientisation dont les racines sont profondes. Les principaux acteurs impliqués ne pourraient revenir en arrière. Les populations ont dorénavant une voix, soit les organisations de la société civile qui sont mieux organisées et plus soucieuses de représenter ceux et celles dont elles défendent les intérêts. Pour leur part, les élus sont conscients que la démocratie participative est un incontournable – un incontournable *heureux*, car source de synergie et de cohésion.

Par ailleurs, le processus de planification de 2010 a conduit à un certain désabusement. Même si l'exercice a le mérite d'avoir contribué à la réflexion du Ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE), les retombées du modèle suivi sont négatives. L'ensemble des intervenants n'a pas apprécié l'approche. Qui plus est, la mise en œuvre des Plans communaux de développement (PCD) relève quasiment de l'impossible, car irréaliste. Les collectivités territoriales n'ont pas été préparées à prendre la relève en l'absence du *Projet*.

Un processus de désengagement aurait été nécessaire au cours de la dernière année, notamment: i) reprendre le temps perdu en matière de budgétisation, ii) parfaire les connaissances en matière d'élaboration de demandes de financement, iii) structurer les communes et sections communales de façon à ce qu'elles fassent front commun, et iv) ouvrir des portes auprès de bailleurs de fonds potentiels, entre autres le Fonds d'assistance économique et sociale (FAES).

Dans quelle mesure les investissements financés par le FDL ont-ils contribué à l'amélioration des opportunités de développement socio-économique ? Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué au développement de l'économie locale et appuyé une meilleure protection des ressources naturelles (RN)? (Questions 4 et 9 de la matrice d'évaluation du SPIRE)

La problématique des investissements retenus dans le cadre du Fonds d'investissement communal (FIC) se pose à deux niveaux. D'une part, les infrastructures ont été financées sans réelle analyse des besoins en services locaux et sur leur impact quant à la consolidation du tissu social des collectivités territoriales. Il y a eu *oubli* de la finalité des investissements, ces derniers n'étant pas une fin en soi, mais un moyen pour accroître l'accès aux services de base.

D'autre part, les projets ont été sélectionnés sans vision territoriale révélant de nombreuses lacunes au niveau du processus de planification - processus qui aurait pu conduire à une approche intégrée intra communale et inter communale.

Quant aux investissements retenus dans le cadre du Fonds d'investissement environnement (FIE/FE), ils relèvent davantage du saupoudrage, que d'une volonté d'établir une base économique structurante propice à une amélioration des conditions de vie. Pour l'ensemble des projets, il y a eu absence:

- D'études socio-économiques prévisionnelles;
- De simulations économiques prenant en considération l'ensemble de paramètres opérationnels;
- De suivi de proximité par la *Cellule d'appui du Projet* ou par les structures sous-traitantes.

Quelle efficacité la gestion du programme a-t-elle eue aux niveaux local et national ? (Question 6 de la matrice d'évaluation du SPIRE)

En l'absence d'évidence, la gestion du *Projet* ne rencontre aucun des critères propres à une utilisation judicieuse des ressources financières et humaines mises à sa disposition. Ce constat révèle des carences majeures quant à une planification éclairée. Les deux principaux bailleurs de fonds, l'UNCDF et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) ne se sont pas dotés de systèmes budgétaires et de suivi nécessaires à la mise en œuvre des interventions prévues au meilleur ratio coût-bénéfice.

Dans quelle mesure l'approche pilote a mené à la réplication/ la mise à l'échelle du programme et développement des politiques ? Dans quelle mesure le programme a-t-il renforcé le partenariat avec le gouvernement et d'autres donateurs au niveau national ? (Questions 7 et 8 de la matrice d'évaluation du SPIRE)

Les évidences recueillies ne permettent pas de conclure à une quelconque influence de la démarche du UNCDF quant à l'évolution du processus de décentralisation (gouvernance et développement local) en Haïti. Aucun partenariat stratégique n'a été développé, outre celui avec le FAES. Mais ce partenariat était tributaire du projet AGL-NE qui assurait au FAES le financement de projets compatibles avec son mandat, et ce à l'intérieur d'un cadre d'intervention contrôlé par un acteur international, soit l'UNCDF.

Dans quelle mesure les résultats du programme sont-ils susceptibles d'être pérennisés sur le long terme ? (Question 5 de la matrice d'évaluation du SPIRE)

Le projet AGL-NE n'a pas répondu aux attentes initiales. D'une part, ses objectifs étaient trop ambitieux et la démarche adoptée a conduit à une dislocation des paramètres propres à la démarche du UNCDF. Compte tenu des implications d'une intervention en développement local, l'approche était inadaptée, sous financée et trop courte. D'autre part, la conception du *Projet* n'a pas été la résultante d'un exercice «collégial» entre le terrain et le siège social. Le *Projet* portait en son sein les ingrédients d'un échec en terme de durabilité et de pérennisation.

Recommandations à l'intention du UNCDF:

- Le UNCDF devrait modéliser et théoriser sa démarche d'appui à la gouvernance et au développement local qui servirait de modèle à ce type de projet, qu'importe le contexte ou le continent.
- Le UNCDF devrait encadrer ses équipes terrain dans la conception et la mise en œuvre de projets d'appui à la gouvernance et au développement local.
- En l'absence d'engagement politique vis-à-vis la décentralisation et la déconcentration, préalable à tout projet d'appui à la gouvernance et au développement local, le UNCDF devrait reconsidérer son implication.

Recommandations à l'égard de projets d'appui à la gouvernance et au développement local

- Le FDL et PDL devraient impérativement être liés de façon à instituer un processus qui jette les bases d'une prise en charge d'un développement endogène s'appuyant sur des principes de gouvernance impliquant tous les acteurs d'une collectivité territoriale.
- Par l'entremise d'une réelle démarche de maîtrise d'ouvrage, s'assurer d'une phase de désengagement permettant aux communes de s'organiser collectivement: i) pour prendre le relai du UNCDF, notamment par le renforcement des capacités en termes de plaidoyer et d'élaboration de demandes de financement cohérentes avec les PCD; et ii) pour leur paver la voie afin de faciliter les partenariats entre les communes et d'éventuels bailleurs de fonds.

Recommandation relative aux microréalisations

- Le saupoudrage doit absolument être évité, même s'il a une certaine valeur en terme de visibilité.

Le saupoudrage n'apporte aucun bénéfice pour les collectivités territoriales en terme de pérennité et de durabilité. Les investissements doivent être évalués selon des critères qui permettront de répondre aux besoins exprimés, car ces investissements sont le socle de la démarche de développement local.

Recommandations relatives au FIC

- Les infrastructures financées doivent d'appuyer sur les besoins en termes d'accès aux services de base, et ce en fonction des plus démunis.
- Le choix du financement des infrastructures doit s'appuyer sur une vision intégrée intra communale et inter communale.

Recommandations relatives au FE

- Tout projet FE doit s'appuyer sur: i) une étude socio-économique prévisionnelle; et ii) des simulations économiques prenant en considération un ensemble de paramètres opérationnels;
- Tout projet FE doit intégrer des composantes de formation et d'encadrement.
- Tout projet FE doit faire l'objet d'un suivi de proximité en aval de l'investissement.

Recommandations relatives à l'efficience

- Tout projet de développement, qu'importe l'enveloppe budgétaire, nécessite une phase conceptuelle et de mise en œuvre, cette dernière spécifiant le «comment» les argents seront dépensés par: i) produit du projet, incluant composante, activités et sous-activités; et ii) par bailleurs de fonds.
- Tout projet de développement nécessite aussi des ressources humaines visionnaires, et non de simples techniciens.

Recommandation relative à la pérennité

- L'UNCDF doit s'assurer que le nécessaire soit fait pour l'accompagner et le suivi des investissements à court et moyen terme
- Un financement de transition est nécessaire pour préserver les acquis du projet AGL-NE.

SECTION 1- INTRODUCTION

1. INTRODUCTION

La structure du rapport d'évaluation a été alignée sur le modèle SPIRE utilisé par le United Nations Capital Development Fund (UNCDF). La section 1 présente les objectifs de l'évaluation, ainsi que la méthodologie. La section 2 dresse un portrait du contexte de réalisation du projet Appui à la gouvernance locale dans le Nord-Est (AGL-NE, ci-après *Projet*) et présente les principaux paramètres dudit projet, soit: résultats attendus, plan et stratégie de mise en œuvre, très bref état des lieux quant aux activités réalisées et budget du *Projet*.

La section 3 présente les constats de l'évaluation en fonction des questions du modèle SPIRE (**Tableau 1**).

Tableau 1: Question d'évaluation selon le modèle SPIRE

Questions SPIRE pour le développement local	critères d'évaluation onusiens correspondants
Question 1: Dans quelle mesure le programme est pertinent et bien conçu?	Pertinence
Question 2: Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à l'amélioration des systèmes et à accroître les capacités, au niveau des Collectivités locales ?	Efficiency et Efficacité
Question 3: Dans quelle mesure le programme a contribué à l'amélioration de la planification des collectivités territoriales?	Efficiency et Efficacité
Question 4: Dans quelle mesure les investissements financés par le FDL ont-ils contribué à l'amélioration des opportunités de développement socio-économique ?	Efficacité
Question 5: Dans quelle mesure les résultats du programme sont-ils susceptibles d'être pérennisés sur le long terme?	Pérennité
Question 6: Quelle efficacité la gestion du programme a-t-elle eue aux niveaux local et national?	Efficiency
Question 7: Dans quelle mesure les approches pilotées conduisent à l'accroissement (up-scaling) et à la réplication, ainsi qu'à l'évolution des politiques?	Efficacité
Question 8: Dans quelle mesure l'approche pilote a mené à la réplication/ la mise à l'échelle du programme et développement des politiques ?	Efficacité
Question 9 : Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué au développement de l'économie locale et appuyé une meilleure protection des ressources naturelles (RN)?	Efficacité

1.2 ENVERGURE ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Les objectifs de l'évaluation finale commanditée par l'UNCDF sont:

1. Assister le Gouvernement, les bénéficiaires et les bailleurs de fonds du programme à comprendre l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la probable viabilité des résultats;
2. Évaluer le niveau de satisfaction des parties prenantes et des bénéficiaires du programme avec les résultats;
3. Contribuer à l'apprentissage du UNCDF et des partenaires par l'expérience du programme;
4. Aider les parties prenantes du programme à évaluer la valeur et les possibilités de réplication du programme;
5. Aider les parties prenantes du programme à déterminer le besoin de suivi des interventions, et la direction générale pour l'évolution future;
6. Assurer la reddition des comptes des résultats auprès des bailleurs de fonds, parties prenantes et bénéficiaires du programme;
7. Évaluer le respect du document de projet dans l'opérationnalisation du programme;
8. Évaluer la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation à mi-parcours.

1.3 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

La méthodologie retenue pour la conduite de l'évaluation est détaillée dans le plan de travail (version 2) déposé en novembre 2011 (cahier des annexes, annexe 1 - Plan de travail). Elle a été articulée de façon à répondre aux questions de la matrice d'évaluation du SPIRE contenue dans le cahier de charge du UNCDF (cahier des annexes, annexe 2 - TdR UNCDF).

1.3.1 Sources d'information

Les principales sources d'information ont été: revue documentaire (cahier des annexes, annexe 3 - documents consultés), Capitalisation d'expériences (cahier des annexes, annexe 4 -Capitalisation d'expériences), entrevues et visites de projets (cahier des annexes, annexe 5 - entrevues/projets visités). L'échantillon des communes et sections communales visitées s'élève à six des huit ciblées par le *Projet*, soit: Capotille, Carice, Mont Organisé, Ouanaminthe, Perches et Vallières.

La portion terrain du mandat s'est déroulée du 23 octobre au 10 novembre 2011, incluant des rencontres avec les interlocuteurs suivants:

- Équipe UNCDF, siège social et terrain (principalement les professionnels impliqués dans la mise en œuvre du *Projet*)
- Représentants du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)
- Représentants terrain de l'Agence canadienne de développement international (ACDI)
- Représentants du Programme de développement local en Haïti (PDLH)
- Représentant Direction départementale de l'Agriculture du Nord-Est (DDA-NE)
- Représentants du Ministère de l'Intérieure et des collectivités territoriales (MICT)
- Représentants du Fonds d'assistance économique et sociale (FAES)
- Représentants de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH)
- Maires/suppléants et coordonnateurs des Conseils administratifs des sections locales (CASEC)
- Représentants des Conseils consultatifs communaux (CCC) et des Conseils consultatifs des sections communales (CCSC)
- représentants des Comités locaux d'exécution (CLÉ)
- Agents de suivi
- Représentants d'un comité de suivi
- Bénéficiaires/utilisateurs

1.3.2 Points de référence pour l'équipe d'évaluation

Le cadre logique (CL) est un instrument stratégique pour la mise en œuvre de tout projet/programme et doit être conçu au moment de la phase de conceptualisation d'une initiative - de même que le cadre de mesure du rendement (CMR). Les CL/CMR ne sont pas des outils de gestion statiques et évoluent en fonction de la mise en œuvre d'un projet. Mais toute adaptation ou altération, quelle qu'elle soit, ne doit pas perdre de vue les objectifs initiaux dudit projet, et ce, sans redéfinition des résultats attendus.

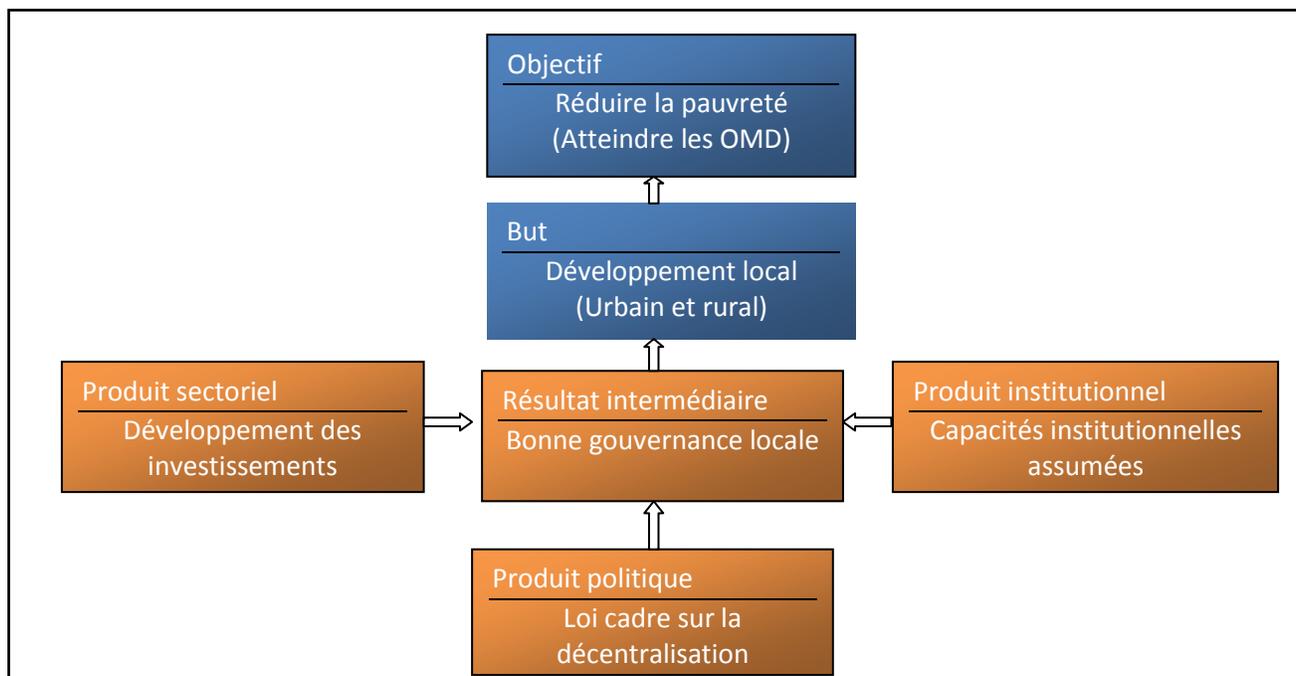
L'évaluation du projet AGL-NE s'est référée aux deux CL et CMR (ceux du UNCDF et ceux de l'ACDI) du projet AGL-NE pour apprécier le *Projet* - CL et CMR élaborés en 2005 (cahier des annexes, annexe - CL/CMR UNCDF/ACDI) Le CL consolidé par un consultant en 2009 (cahier des annexes, annexe 7 - Cadre logique consolidé) n'a pas été considéré. Le CL de 2009, bien qu'ayant le mérite de finalement présenter le *Projet* de façon cohérente, et pour le UNCDF et pour l'ACDI, est arrivé trop tard - 2009, soit à un an de la fin prévue du *Projet* (2010). Il s'agit d'un exercice théorique mené par un consultant qui venait de compléter l'évaluation de mi-parcours.

1.3.3 Questions d'ordre méthodologique

Lors de l'élaboration de la deuxième et version finale du Plan de travail, version travaillée avec Laurence Reichel de la Direction de l'évaluation du UNCDF le 24 octobre 2011 à Port-au-Prince, il a été convenu que les questions 4 et 9 du SPIRE seraient combinées et que la question 5 serait traitée en toute fin de la démarche. Il a aussi été convenu que la technique de l'étalement était acceptable au niveau méthodologique dans la mesure où la référence à la démarche du UNCDF ne faisait pas allusion à l'Afrique de l'Ouest.

Aussi, l'équipe d'évaluation, aux fins d'analyse, fait référence à la démarche du UNCDF, soit au **Schéma 1**. La démarche est détaillée en annexe (cahier des annexes, annexe 8 - Logique d'intervention du UNCDF).

Schéma 1: Logique d'intervention du UNCDF



1.4 CONTRAINTES RENCONTRÉES

Comme lors de la Capitalisation d'expériences à l'été 2011, plusieurs problèmes de logistique se sont posés:

- La notion d'entrevues consécutives semble mal comprise. À nouveau, plusieurs intervenants ont été réunis à la même heure, alors que les entrevues devaient être consécutives. Plusieurs personnes convoquées sont reparties sans avoir participé à un quelconque échange.
- Les visites de projets ont souffert d'un certain manque d'organisation. L'agroéconomiste et l'ingénieur de l'équipe d'évaluation ont souvent dû improviser pour recueillir l'information attendue.
- Sans la venue des auditeurs en novembre 2011, l'équipe d'évaluation n'aurait pas eu accès aux dossiers de projets, dossiers de facture minimaliste, soit l'engagement contractuel avec l'autorité concernée (maire ou coordonnateur) et un bref descriptif de l'investissement consenti - aucune étude de faisabilité, rapports d'avancement et de fin de projet. Le problème d'archivage rencontré dans les communes et sections communales est à l'image de celui de la *Cellule d'appui du Projet*.
- Alors que deux réunions d'importance ont été planifiées pour échanger avec la *Cellule d'appui du Projet* à Fort-Liberté, il aurait été enrichissant que la représentante du UNCDF à Port-au-Prince soit présente.

Plusieurs questions d'évaluation demeurent sans réponse, pour les raisons ci-haut mentionnées, mais aussi, car la *Cellule d'appui du Projet* n'a pu organiser de rencontres avec les acteurs suivants - rencontres qui étaient clé et décisives pour le processus d'évaluation, et qui constitue une carence majeure pour laquelle il n'y a, malheureusement, aucun retour:

Rencontres demandées par l'équipe d'évaluation, mais non organisées par la Cellule d'appui du Projet

1. Direction générale du Département du Nord-Est,
2. Ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE) aux paliers national et départemental - MPCE qui est ministère de tutelle du *Projet* et instance décisive en matière de décentralisation et de déconcentration,
3. Direction départementale du Ministère de l'Économie et des Finances,
4. Direction départementale du Ministère des Travaux publics, Transport et Communications,
5. Direction départementale du Ministère de la Santé publique et de la Population,
6. Direction départementale du Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle,
7. Direction départementale du Ministère de l'Environnement,
8. Direction départementale du Ministère à la Condition féminine et aux Droits de la Femme,
9. Direction régionale des Impôts
10. Direction départementale de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux administratif.

Une rencontre avec le comité de pilotage du *Projet* a aussi été demandée, mais selon le Directeur du *Projet*, une telle initiative était impossible.

Seules deux rencontres ont été organisées par la *Cellule d'appui du Projet* au palier départemental: un représentant de la DDA-NE et un inspecteur scolaire, alors que l'équipe d'évaluation voulait s'entretenir avec un représentant de la Direction départementale du Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle.

Des rencontres avec des représentants de la MINUSTAH et du FAES ont eu lieu grâce à l'initiative d'un professionnel de la *Cellule d'appui du Projet*.

Les publics cibles rencontrés sont: maires et suppléants soit les Conseils communaux (CC), coordonnateurs des CASEC, membre des CCC et CCSC, membre des CLÉ, membre d'un comité (un seul fonctionnel à la connaissance de l'équipe d'évaluation) et agents de suivi.

En l'occurrence, l'évaluation porte sur les questions «micro» du SPIRE, soit la partie du *Projet* touchant directement la zone d'intervention.

Les questions «mezzo et macro» n'ont pas été traitées en raison de l'absence de répondant pouvant témoigner du statut de décentralisation et la portée du UNCDF comme catalyseur de changement.

SECTION 2 — DONNÉES DE BASE: CONTEXTE D'INTERVENTION ET PROFIL DU PROJET AGL-NE

2. CONTEXTE DU PROGRAMME

2.1 VUE D'ENSEMBLE DES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET AGL-NE

Le projet d'AGL-NE s'est déployé dans un contexte instable et ponctué de crises récurrentes. Haïti demeure un pays soumis à une très grande vulnérabilité politique et environnementale, obstacles majeurs à tout effort pouvant tendre à infléchir son niveau de pauvreté endémique et à améliorer l'offre de services publics sur tout son territoire.

Ainsi, la dernière décennie en Haïti a surtout été marquée par des crises électorales controversées qui ont produit des effets pervers sur le dynamisme de développement du pays et entraîné non seulement des pertes de vies humaines et matérielles considérables, mais aussi des dissensions majeures au sein des communautés haïtiennes. À la lumière des clivages politiques existants, notamment dans les communes de Carice et de Mont-organisé, et ce suite aux élections présidentielles et législatives de 2000 et, tout récemment, celles de 2011, il est évident que le département du Nord-Est (ci-après le *Nord-Est*) n'a pas été épargné.

Au cours de cette même décennie, le pays a également connu une série de catastrophes naturelles majeures. Ces dernières ont grandement fragilisé les interconnexions communales et départementales à l'échelle du territoire national. De plus, Haïti est caractérisé par une longue saison cyclonique et reste, chaque année, en situation d'alerte permanente pendant au moins six (6) mois. Entre 2008 et 2010, le pays a vécu des catastrophes naturelles, entre autres les inondations meurtrières suite aux cyclones Fay, Gustave, Hanna et IKE, le séisme de 2010 et, plus récemment, la pandémie du choléra. Le contexte haïtien en est un de *situation d'urgence continue*.

Cependant, le *Nord-Est* dispose d'importantes potentialités agricoles et métallifères et d'une variété de microclimats sur lesquelles pourrait s'appuyer son développement. Le département est aussi à proximité d'importants marchés (Cap-Haïtien et République dominicaine)¹.

Tableau 2: Éléments contextuels du département du Nord-Est

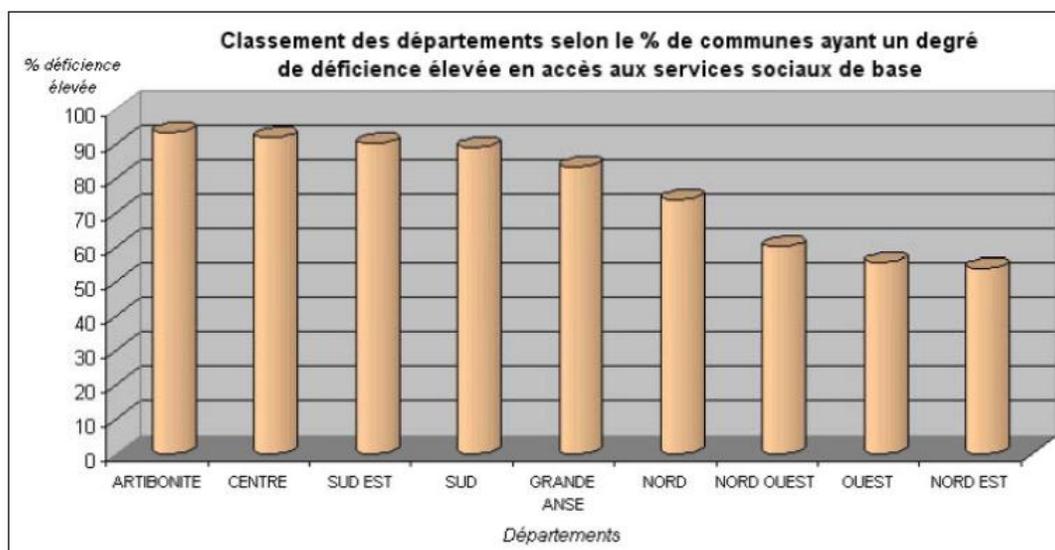
Points forts	Opportunités/Atouts
<ul style="list-style-type: none"> Potentialité métallifère la plus élevée du pays Grandes potentialités agricoles et d'élevage Présence de différents microclimats Existence d'importants cours d'eau Potentialité importante de productions apicoles et de cultures d'exportation (café et cacao) Importante réserve forestière et production de bois de construction Présence de zones côtières et de sites historiques 	<ul style="list-style-type: none"> Proximité d'importants marchés de consommateurs et d'intermédiaires commerciaux (Cap-Haïtien, République dominicaine, ex.: Puerto Plata) Dotations de ressources naturelles, notamment les mines et la forêt Existence de certaines infrastructures touristiques Diversification agricole due à la présence de microclimats

Source: MPCE, 1997

De plus, selon une Enquête sur les conditions de vie en Haïti (ECVH) réalisée en 2004 par le MPCE et financée par la Banque interaméricaine de développement (BID), le *Nord-Est* est parmi les départements les mieux pourvus en services sociaux. Cet état de fait illustre, d'une certaine façon, que le gouvernement haïtien a réussi à doter convenablement certaines zones du pays en services de base d'où un potentiel pour une politique d'équilibre territoriale.

¹ Il existe dans la zone retenue des activités économiques non négligeables qui ont apporté une certaine richesse (café, noix de cajou, bois de pin, arachides), mais compte tenu des effets du déboisement, des brûlis, de la commercialisation du charbon de bois, du vieillissement des plantations et des problèmes phytosanitaires, incluant l'augmentation démographique et le fort enclavement de la zone, cette dernière se retrouve en déclin économique. Cette situation est accentuée par la précarité du foncier, où se côtoient les propriétaires terriens et les «fermiers», en tant que détenteurs de terre en fermage (sous bail), et par le piètre état des voies de communication, mal adaptées aux flux d'échanges commerciaux. Un exode important vers le pays voisin et les centres urbains est observé.

Graphique 1 : Niveau de déficience en accès aux services sociaux de base par communes par département



Source: MPCE, ECVH, 2004

Toujours selon l'ECVH, sur les huit communes visées par le *Projet*, trois font partie des dix premières collectivités territoriales les mieux dotées en services de base à l'échelle nationale, alors que sept se trouvent dans les quintiles faibles, très faibles et extrêmement faibles.

Tableau 3: Niveau d'accès en services sociaux de base des communes d'intervention du projet AGL-NE

Commune	Niveau d'accès en services sociaux de base				Rang à l'échelle nationale
	Accès à l'éducation de base	Accès aux services de santé	Accès à l'assainissement de base	Accès à l'eau courante	
Perches	Faible	Faible	Faible	Modérément faible	9
Carice	Faible	Très faible	Moins faible	Modérément faible	17
Mombin Crochu	Modérément faible	Faible	Faible	Modérément faible	40
Ouanaminthe	Faible	Très faible	Faible	Modérément faible	42
Mont-Organisé	Extrêmement faible	Faible	Faible	Modérément faible	56
Capotille	Faible	Faible	Extrêmement faible	Modérément faible	73
Sainte-Suzanne	Faible	Très faible	Très faible	Extrêmement faible	114
Vallières	Très faible	Extrêmement faible	Faible	Extrêmement faible	128

Source: MPCE, ECVH, 2004

Par ailleurs, l'ECVH révèle aussi les paradoxes du *Nord-Est*, principalement intra communaux et intercommunaux. En effet, sur la base des résultats, il apparaît que le revenu moyen annuel d'un ménage du département du Nord-Est (9,250 gourdes) est le moins élevé du

pays et se situe largement en dessous de la moyenne nationale (24,784 gourdes). Fait à retenir, les disparités entre les milieux de résidences (urbains et ruraux) et entre les communes sont très importantes².

Le Nord-Est fait face à des handicaps majeurs, soit l'enclavement de la plupart de ses communes et le manque de services d'appui à l'économie locale et régionale.

Tableau 4: Éléments contextuels du département du Nord-Est

Points faibles	Contraintes
<ul style="list-style-type: none"> • Système agricole rudimentaire • Plus de la moitié de la population active évoluant dans le secteur agricole • routes, port et électricité • Secteur artisanal peu développé • Évolution discontinue des recettes fiscales départementales entre 1993 et 1996 • Faiblement urbanisé (80% de la population du Nord-Est vit en milieu rural) • Base industrielle à l'état embryonnaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque important de services d'appui à l'économie locale et régionale • Absence de transformation, c.-à-d., aucune valeur ajoutée aux produits de base • Régression continue de l'activité industrielle • Département le moins peuplé du pays • Enclavement de la plupart des communes • Faiblesse marquée en infrastructures électriques • 70% de la population analphabètes avec comme corollaire difficulté d'introduction des plus difficiles innovations technologiques • Secteur de services très peu développé • Zones montagneuses difficiles d'accès

MPCE, 1997

2.2 PROFIL DU PROJET

2.2.1 Description

Éléments de contexte

Le projet AGL-NE constitue une phase d'extension du projet Gouvernance locale dans le Nord-Est qui s'est étalé sur une période de cinq ans, soit de 2000 à 2005 (continuation de la phase I sans changement d'approche). Le *Projet*, aussi prévu pour une durée de cinq ans, a démarré en juillet 2005.

Alors que la phase pilote touchait quatre communes, l'actuel projet³ englobe huit communes (dont les quatre communes de la phase pilote) ainsi que 16 sections communales. Les communes de la première génération (2000-2005) sont: Ouanaminthe, Capotille, Mont-Organisé et Carice. Les communes de la deuxième génération (2005-2010) sont: Perche, Vallières, Sainte-Suzanne et Mombin Crochu.

Les principaux bailleurs de fonds du *Projet* sont l'UNCDF et l'ACDI et. Des relations étroites existent avec les MPCE, aussi ministère de tutelle, et avec le MICT.

Le projet AGL-NE est un projet d'appui à la gouvernance locale comme son nom l'indique, bien que le document de projet (*PRODOC*) ne fasse aucune allusion à la philosophie et à la démarche qui sous-tendent les objectifs visés en matière de gouvernance.

Le *Projet*, de par sa nature même, et indépendamment des lacunes du *PRODOC*, réfère à un paysage institutionnel précis, soit celui

² Le département du Nord-Est est le plus petit département du pays et le moins peuplé (3.5% de la population globale d'Haïti), mais aussi l'un des plus marginalisés. Il est confronté à des problèmes qui affectent les conditions de production: dégradation des sols par la coupe abusive du bois, enclavement et accès difficile et limité lors des saisons pluvieuses, absence d'appui technique et financier aux paysans de la part de l'État et de ses services déconcentrés. Les infrastructures sont peu développées et les indicateurs de santé et d'éducation sont parmi les plus bas du pays. Toutefois, comme démontré par l'ECVH, le niveau de service de base pour certaines communes est considéré comme très bon. Le Nord-Est est donc un exemple de département au développement à géométrie variable avec des zones de fort contraste.

³ Le *Projet* touche deux grandes zones avec des caractéristiques environnementales et agro climatiques: i) une zone de montagne qui présente des sols possédant un bon potentiel agricole (café, igname, haricot, manioc, riz) et des conditions pluviométriques favorables, mais où les besoins de nouvelles terres agricoles et la faiblesse économique des familles ont conduit à une déforestation croissante du territoire; et ii) une zone de piémont où le potentiel agricole est moindre, les conditions pluviométriques plus faibles qu'en montagne et où l'accès aux ressources hydriques est plus limité. Les cultures prédominantes sont l'arachide, le maïs, le pois kongo avec une présence significative d'arbres fruitiers (anacardiers, mangoiers).

de la décentralisation des pouvoirs vers les communes et de l'articulation des responsabilités au niveau des différentes collectivités locales.

État des lieux quant à la décentralisation

En ce qui a trait à la décentralisation, il y a lieu de mettre en évidence l'existence d'un cadre de référence constitutionnel qui a très peu évolué depuis 25 ans. En marge d'un manque de volonté politique réelle de rendre effective la décentralisation (et du dilemme ministériel dont elle souffre), plusieurs obstacles viennent fragiliser sa mise en œuvre. Parmi les plus percutants, la multiplicité d'organes inopérants créés par la Constitution de 1987, et les lois républicaines à chaque niveau des collectivités territoriales sont à considérer. De plus, les mécanismes devant renforcer la création et la gestion des ressources propres et de transfert aux communes sont quasiment inexistantes ou inadaptés.

Les rôles et les responsabilités des communes et des sections communales ne sont pas bien établis eu égard à ce qui devrait être les différents domaines respectifs de compétences. Aucun instrument légal ne définit le contenu d'un plan de développement et les éléments de sa mise en œuvre. Enfin, des instruments légaux et de planification encadrant le cadre physique d'aménagement du territoire municipal font défaut. Le décret de 2006 a créé un cadre légal sur la fonction publique territoriale, mais ce dernier est toujours au stade de projet.

L'état des lieux au regard de la décentralisation présente un bilan négatif. La décentralisation, annoncée dans la Constitution de 1987, reste embryonnaire, sans coordination ni véritable concertation. Le fonctionnement des collectivités territoriales (communes et sections communales) se heurte non seulement à l'inexpérience des ressources humaines locales, aux faibles moyens matériels et financiers dont elles disposent, mais aussi aux lacunes, voire aux contradictions des textes de loi les encadrant. 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 est donc très précaire. Les avant-projets de loi sont toujours en attente de validation et il n'y a pas de schéma d'aménagement du territoire qui permettrait une certaine coordination et programmation territoriale. La capacité des services déconcentrés à apporter des appuis-conseils et méthodologiques aux communes est très limitée. Ceux-ci sont dotés de peu de ressources humaines et leur degré d'autonomie est très faible.

Le cadre institutionnel n'a pas évolué au cours des cinq dernières années, et le *Projet* n'avait pas pour mandat principal de faire avancer le dialogue politique.

2.2.1.1 Éléments relatifs à l'approche du projet AGL-NE

Le *PRODOC* et le «plan de mise en œuvre» (PMO) du *Projet* contiennent très peu d'information sur les mécanismes et outils à mettre en place pour atteindre les objectifs du *Projet*, objectifs variables selon les documents et les bailleurs de fonds.

L'examen des deux cadres logiques ayant cristallisé ce qui était attendu du *Projet*, ainsi que des deux cadres de CMR ne permet pas de saisir les grandes orientations du projet AGL-NE, voire sa vision, c.-à-d., développement local ou développement communautaire.

Cet état de fait a eu, naturellement, une incidence majeure pour l'évaluation, puisqu'aucune analyse n'a pu s'appuyer sur des documents conceptuels présentant clairement la vision, la philosophie et de l'approche du projet AGL-NE.

2.2.1.2 Résultats et produits spécifiques attendus

Le *PRODOC* identifie les produits et résultats attendus du projet AGL-NE. Ces derniers sont:

RÉSULTAT ULTIME (Objectif de développement)

Contribuer à réduire de manière durable la pauvreté par:

- i. L'amélioration de la gouvernance locale,
- ii. L'augmentation de la production locale,
- iii. Le respect de l'environnement.

RÉSULTATS INTERMÉDIAIRES (Objectif immédiat)

Les populations utilisent / accèdent aux services et biens publics offerts par l'administration communale grâce à:

- i. L'offre de services publics de base de qualité est augmentée de manière durable et continue,
- ii. L'adoption de techniques adaptées de gestion des ressources naturelles qui leur permettent d'augmenter leur productivité et leur revenu,
- iii. Le cadre légal et réglementaire contribue à améliorer la gouvernance locale.

RÉSULTATS IMMÉDIATS (Produits)

- Résultat 1 :** Les collectivités territoriales maîtrisent le processus de la planification participative locale.
Résultat 2 : Les collectivités territoriales ont un accès amélioré aux sources de financement internes et externes.
Résultat 3 : La capacité des acteurs locaux à la mise en place et à l'entretien des infrastructures de base est renforcée.
Résultat 4 : Les groupements de base sont appuyés dans l'exploitation durable des ressources naturelles.
Résultat 5 : Les meilleures pratiques et leçons apprises du projet sont documentées et diffusées.

En 2011, un produit s'est ajouté au *Projet*, soit 1.9\$US financé par l'ACDI pour la réalisation de projets visant les *changements climatiques*.

Le CL du UNCDF n'est pas structuré en fonction des cinq produits identifiés dans le *PRODOC*. Il est aligné sur trois niveaux de résultats (long, moyen et court termes) où s'entremêlent produits du *Projet*, objectifs, cibles et activités/extrants.

Le CMR du UNCDF situe les produits du projet uniquement au niveau des effets, et ce, sans lien logique avec les impacts ciblés et les extrants projetés. Deux objectifs doivent être spécifiés, car importants pour l'exercice d'évaluation. Le *Projet* visait: i) la réduction de la pauvreté pour 20% des collectivités territoriales visées; et iii) l'accroissement de la couverture de base des services sociaux pour ces mêmes Les collectivités territoriales de 50%.

Le CL de l'ACDI converge vers l'objectif de développement du CL du UNCDF, mais en distinguant les cibles des résultats. Les mêmes indicateurs de rendement s'y retrouvent, soit: i) la réduction de la pauvreté pour 20% des collectivités territoriales visées; et ii) l'accroissement de la couverture de base des services sociaux pour ces mêmes CT de 50%. Par ailleurs, le CMR est résolument axé sur les cinq résultats immédiats/produits du *Projet*.

La confusion découlant de la vision respective des deux principaux bailleurs de fonds n'a pas permis à l'équipe d'évaluation d'avoir un point de repère précis (et unique) quant aux principales questions du SPIRE. Cette confusion s'est d'autant alourdie avec le contenu du PMO du *Projet*.

2.2.1.3 Plan de mise en œuvre du projet AGL-NE

Le PMO, qui aurait dû constituer la référence pour apprécier le déroulement du *Projet* et ses réalisations, induit davantage de confusion que de clarté quant à la nature intrinsèque du *Projet*.

Objectif et but

Les objectifs et but qui y sont énoncés sont:

Objectif

- Contribuer à réduire de manière durable la pauvreté par: i) l'amélioration de la gouvernance; ii) l'augmentation de la production locale; et iii) le respect de l'environnement.

But

- Consolider les actions entreprises en terme de développement et de gouvernance locale dans les communes (Carice, Capotille, Mont-Organisé, Ouanaminthe) et poursuivre l'expérience de développement local dans les communes de Vallières, Sainte Suzanne, Perches et Mombin Crochu.

Le PMO souligne que «L'objectif et le but du *Projet* correspondent tant aux objectifs du Programme – Cadre des Nations Unies pour l'aide au développement à Haïti qu'à l'objectif de l'Aide publique au développement (ADP) canadienne qui est de soutenir le développement durable dans les pays en développement afin de réduire la pauvreté et de rendre le monde plus sûr, plus juste et plus prospère.»

De plus, le PMO fait référence à la contribution du *Projet* à trois Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), soit:

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

Composantes et sous-composantes du *Projet*

Le PMO introduit des changements majeurs d'orientation par rapport au *PRODOC*. Le *Projet* n'est plus articulé sur la base des cinq résultats attendus/Produits, mais sur la base de trois composantes, soit: i) la gouvernance locale; ii) la gestion des ressources naturelles renouvelables; et iii) la coordination générale. Le libellé de chaque composante est le suivant:

Composante 1000: gouvernance locale

«Il s'agit pour le projet de contribuer au fonctionnement efficient et efficace des institutions des collectivités locales, des services déconcentrés de l'État et de toutes autres institutions appelées à faciliter l'accès des populations aux services collectifs de base.»

Composante 2000: gestion de ressources naturelles renouvelables

«Le projet se propose d'accompagner les bénéficiaires dans une utilisation rationnelle de l'espace environnemental à des fins économiques. L'appui technique et financier aux exploitants agricoles individuels ou de groupes permettra de freiner la dégradation des sols et de recapitaliser les exploitations agricoles.»

Composante 3000: Coordination générale

«Cette composante résume les activités principales liées à la gestion du projet et sont de la responsabilité de l'opérateur. Elle a pour objectif d'assurer une gestion administrative, technique et financière performante. Elle intègre les activités habituelles de gestion, de production de plan de mise en œuvre, de contrôles administratifs et financiers et de production de rapports, etc.»

Les sous-composantes du *Projet* sont au nombre de neuf⁴, excluant la gestion du *Projet* soit:

- 100:Existence dans les communes et les sections communales de plans de développement et d'investissement intégrant la dimension ES
- 200:Construction et/ou réhabilitation d'infrastructures collectives de base dans les communes et les sections communales
- 300:Amélioration de la gestion des ressources naturelles
- 400:Consolidation des structures de concertation existantes dans le Nord-Est et recherche de la parité entre les sexes
- 500:Émergence de nouvelles structures de concertation locales sur la base du modèle existant.
- 600:Renforcement des capacités des acteurs locaux (H/F) en matière de gestion du développement local
- 700:Augmentation et diversification de la production locale des biens et services porteurs
- 800: Systématisation, diffusion et utilisation des meilleures pratiques et leçons apprises du projet par les partenaires de développement.
- 900:Habiliter et outiller les acteurs locaux à faire un suivi adéquat des activités de développement local.
- 1000:Gestion du projet

Outre pour les années 2005-2006 et 2009-2010, les plans annuels de travail et rapports d'activités sont alignés sur ces neuf sous-composantes. Ils portent uniquement sur les activités réalisées, sans jamais d'analyse quant au lien logique entre extrants et effets.

2.2.1.4 Stratégie de mise en œuvre (mécanisme et outils)

La stratégie de mise en œuvre du projet AGL-NE telle que décrite dans le PMO est la suivante:

⁴ Les mêmes que celles contenues dans le CMR du UNCDF.

1. **Une campagne de promotion pour le démarrage du projet qui consiste à:**
 - a. Faire connaître le projet à travers les structures existantes (élus, population civile) dans les nouvelles communes et sections, à travers des réunions et en utilisant des affiches, des spot et émissions à la radio communautaire, etc.
 - b. Remobiliser les populations des communes précédentes, les nouveaux élus et les structures existantes.
2. **Un diagnostic des quatre nouvelles communes fournira les données sur ces dernières qui seront** approfondies/validées lors de la planification participative au niveau des communes et sections communales pour la production de leur programme de développement et d'investissement.
3. **La mise en place de structures de concertation** sera appuyée dans les communes en démarrage et une restructuration des Comités consultatifs communaux (CCC) et des Comités consultatifs des sections communales (CCSC) sera réalisée dans les communes de Carice, Mont-Organisé, Capotille et les sections communales de Ouanaminthe. Ainsi, quatre conseils communaux de concertation et 13 conseils de concertation de la section communale verront le jour et 12 structures de concertation existantes seront restructurées pour accompagner le processus de développement local dans leur région. Ces structures seront formées avec les représentants de la société civile (représentant d'organisation de base, groupement de femmes, habitations, élus et autres institutions locales impliquées dans le développement.
4. **Le lancement officiel**

Une assemblée des représentants des communes aura lieu et permettra l'articulation avec les structures étatiques, la société civile, les élus, les services déconcentrés, les bailleurs. Elle servira à se donner un langage commun pour l'exécution de ce programme. Des émissions de radio permettront à l'ensemble de la population des communes d'être informé.
5. **La production du plan de mise en œuvre et d'un plan de travail annuel**

Un Plan de développement local (PDL), incluant un plan de travail pour la première année et validé par les communautés bénéficiaires, sera soumis aux bailleurs. Et à la fin de chaque année, un bilan annuel fournira les principaux éléments pour la programmation annuelle.
6. **Les études techniques**

Des études techniques pour les différentes idées des sous projets prioritaires des bénéficiaires seront réalisées. À ce stade sera appliqué le principe de subsidiarité. La priorité sera accordée aux compétences locales/régionales.
7. **La restitution/validation**

Ces études seront ensuite restituées aux communautés pour validation et planification de la mise en exécution.
8. **La passation de marchés**

Pour les projets d'infrastructures et pour les services de consultation et de formation, la règle de l'appel à la concurrence sera appliquée. Dans le but de renforcer les capacités locales d'exécution, une attention particulière sera portée sur les firmes du département qui réunissent les conditions requises.
9. **L'accord de financement signé avec les communautés**

Un groupe local, ou une organisation communautaire seront impliqués. Ceci permettra de rappeler les engagements et les responsabilités des parties, particulièrement les contributions obligatoires et le plan de prise en charge. Cette étape englobe la formation sur les outils de gestion, l'ouverture d'un compte de banque et le premier décaissement
10. **L'exécution**

Celle-ci comprend les éléments de mobilisation - démarrage et la formation pour l'équipe locale de gestion sur différents éléments (les contrats, la supervision et le contrôle, les rapports financiers et techniques, le suivi (fiche de suivi), la remise des travaux, l'inauguration et le plan d'entretien).
11. **Le suivi d'exécution et évaluation**

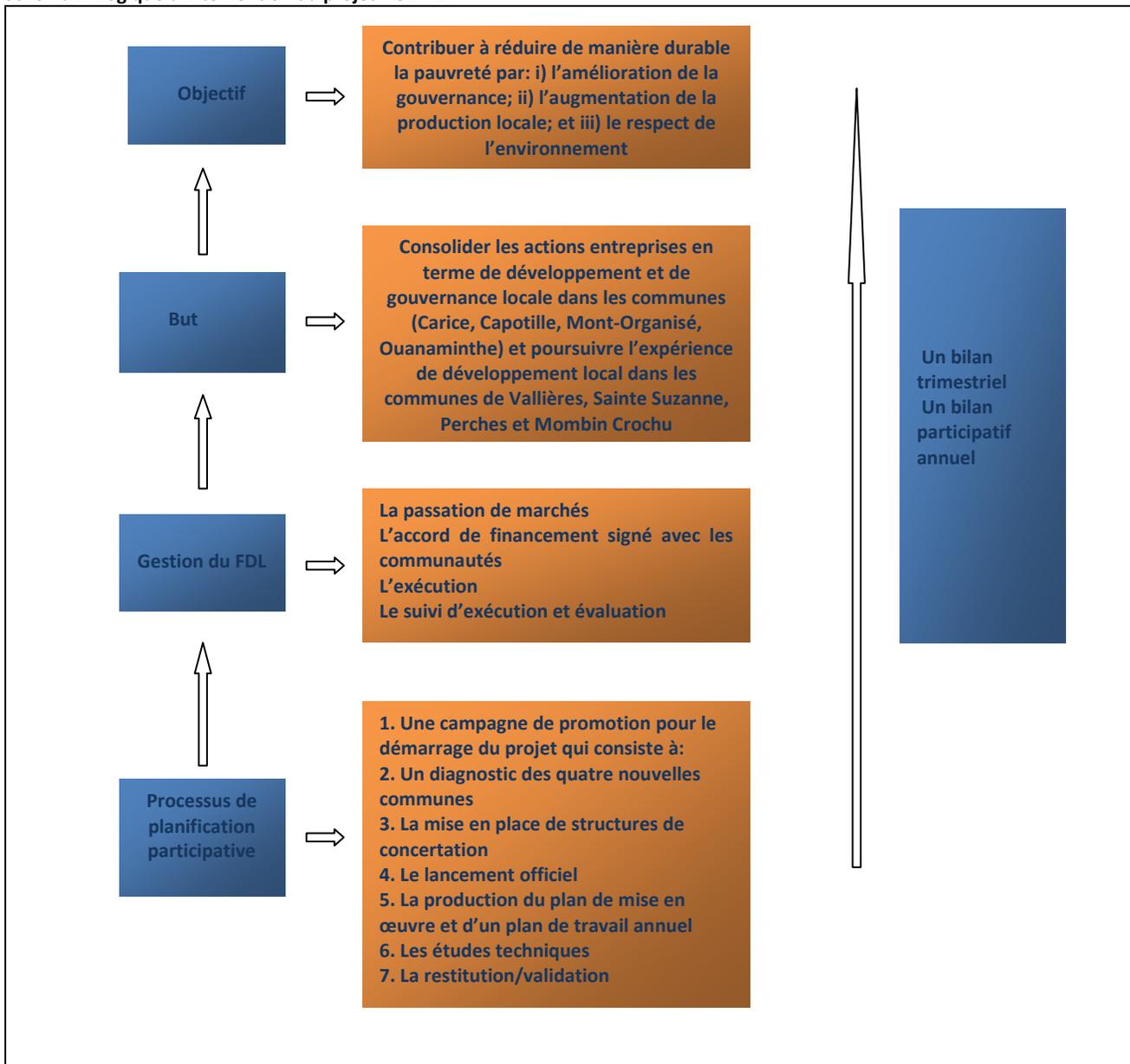
Les cadres de l'équipe du projet chargés de cette fonction assureront la supervision technique des travaux et veilleront à l'atteinte des objectifs fixés. L'approche retenue pour l'évaluation des projets en exécution est l'autodiagnostic accompagné (ADA) qui sera animé par des membres bénéficiaires formés à cet effet.
12. **Un bilan trimestriel**

Tous les trois mois, les élus (maires, CASEC) et membres de la société civile participeront ensemble dans un bilan sur les activités réalisées au cours du trimestre, les contraintes rencontrées et les stratégies développées pour les contourner. Ainsi, les expériences se partageront entre les différentes communautés et tous les acteurs seront informés de ce qui se fait avec le projet dans les différentes zones d'intervention.
13. **Un bilan participatif annuel**

Pour que les communautés tirent des leçons de leurs expériences et pour permettre de faire le lien entre reddition de compte et gouvernance, un exercice de bilan participatif sera mené localement à chaque fin d'exercice annuel. Les informations ainsi recueillies guideront les choix pour la planification de l'année suivante. Les leçons apprises seront partagées entre les différentes communautés concernées par le projet et autres partenaires de développement intéressés et seront diffusées dans les communautés.

Cette stratégie introduit un modèle linéaire de mise en œuvre (perspective verticale, **Schéma 2**), alors que la logique d'intervention du UNCDF s'inscrit dans une perspective verticale et horizontale, soit l'imbrication inconditionnelle des produits institutionnel, sectoriel et politique.

Schéma 2: Logique d'intervention du projet AGL-NE



2.2.2 État de mise en œuvre du *Projet*

Le projet AGL-NE se termine en décembre 2011. Au 30 juin 2011, 7,112,552.17\$US avaient été décaissés sur un total de 9,052,766.20\$US. L'écart s'explique, en partie, par le produit *changements climatiques* dont la mise en œuvre a débuté uniquement en mars 2011. Autrement, le solde serait tout près de zéro. Mais, il est impossible de se prononcer sur l'état de mise en œuvre du *Projet* au niveau des résultats immédiats et intermédiaires, notamment car les rapports narratifs annuels cumulent des centaines et des centaines d'activités.

Le *PRODOC* comprenait un cadre logique auquel un deuxième s'est superposé lors du démarrage du PDLH, cadre logique élaboré par l'ACDI. Le comité de pilotage du PDLH n'a pas, dès 2006, cherché à intégrer les deux cadres logiques laissant la gestion du *Projet* dans un flou fonctionnel. En l'absence d'un cadre logique unifié dès 2006, qui aurait fourni à la *Cellule d'appui du Projet* une référence méthodologique orientée vers les résultats, le rendre compte s'est fait par activité. Ainsi, le schéma de la chaîne des effets et impact développé en 2009 n'a jamais été utilisé comme outil d'orientation stratégique. Sans doute était-il trop tard pour réaligner la teneur

des rapports, encore que, le concept de gestion axée sur les résultats (GAR) ne semble jamais avoir été maîtrisé par le terrain. Même les bilans périodiques, en soi de nature plus analytique, ont comme point d'ancrage les activités réalisées. Aucun document de réflexion portant sur l'apport du *Projet* à la bonne gouvernance et au développement local n'a pu être répertorié.

Par manque d'information sur les résultats de développement, la revue de l'état de la mise en œuvre du *Projet* par l'équipe d'évaluation reprend les éléments mentionnés dans les TdR du UNCDF.

Tableau 5 - État de mise en œuvre du *Projet*

Produits du <i>Projet</i>	Réalisations
Les collectivités territoriales maîtrisent le processus de la planification participative locale	Les acteurs locaux (élu et société civile) se sont appropriés du processus de planification participative et ont eu à conduire deux exercices de planification débouchant sur la production de PDL/PCD couvrant les périodes 2005-2008 et 2010-2015.
Les collectivités territoriales (communes et sections) ont un accès amélioré aux sources de financement internes et externes	Les PDL, fruits de cette concertation inclusive, sont reconnus par d'autres partenaires intéressés au développement local dans la zone d'intervention du <i>Projet</i> , principalement le FAES, institution d'État, qui a accordé financement pour des appuis aux services de base.
La capacité des acteurs locaux à la mise en place et à l'entretien des infrastructures de base est renforcée	Environ une centaine de personnes par collectivités dont 35% de femmes ont été membres de CLÉ.
Les groupements de base sont appuyés dans l'exploitation durable des ressources naturelles	<p>Durant la période couverte par le <i>Projet</i>, 257 microprojets d'infrastructures socioéconomiques et générateurs de revenus ont été exécutés à partir des ressources propres du <i>Projet</i>.</p> <p>Environ 6 millions de dollars américains (UNCDF et FAES) ont été investis dans la zone d'intervention du <i>Projet</i> : i) infrastructures de base (installation de pompes, système d'adduction d'eau, aménagement de pistes rurales, construction et réhabilitation de bureaux administratifs, de lycées et d'écoles, de centres de santé et dispensaires); et ii) projets d'appui au développement économique (extension de cultures maraichères, introduction de races améliorées de bovins, plantation d'arbres fruitiers, introduction de nouvelles variétés d'igname, formation de planteurs en technique culturale, formation d'instituteurs et élèves en matière de protection de l'environnement, installation de centres de transformation de produits agricoles, aménagement des antiérosifs et traitement de ravines).</p> <p>De plus, suite à un financement additionnel de l'ACDI 1.9\$M, huit sous-projets d'adaptation au changement climatique sont en cours d'exécution.</p>
Les meilleures pratiques et leçons apprises du projet sont documentées et diffusées	<p>Le projet a partagé ses expériences avec d'autres partenaires nationaux et internationaux à travers sa participation à des colloques/rencontres/forum/journées portes ouvertes organisés sur la planification participative et le développement local.</p> <p>Le projet a ainsi contribué aux réflexions conduites par le gouvernement, notamment à la préparation d'un guide harmonisé pour l'élaboration des de PCD.</p>

2.2.3 Budget du *Projet*

À l'instar des résultats de développement émanant de la *Cellule d'appui du Projet*, les composantes financières du *Projet* ne peuvent faire l'objet d'une revue exhaustive. Qui plus est, comme mentionné à la sous-section 2.2.1.3, le rapportage narratif s'est fait selon

trois composantes et neuf sous-composantes, alors que le rapportage financier s'est fait par produits du *Projet*. Ainsi, à défaut d'un PMO qui aurait permis d'opérationnaliser le *PRODOC* sur des postes budgétaires standards (frais de gestion et dépenses projet par produit), l'information disponible se résume à une répartition des coûts par bailleurs de fonds, l'UNCDF contribuant au Fonds de développement local (FDL) et l'ACDI à l'assistance technique. La présentation initiale du budget dans le *PRODOC* contenait un certain nombre de postes budgétaires qui aurait pu être actualisé et précisé. Toutefois, un format de budget de type «petite caisse» a été retenu - format versatile car différent selon les années. Qui plus est, il est impossible de vérifier le réel du prévisionnel par manque d'information constante dans les plans de travail et rapports annuels.

Le budget tel que présenté dans la Note d'orientation pour la formulation de Termes de Référence, septembre 2011⁵ révèle des frais de gestion 33% (prévisionnel) et de 42% (réel).

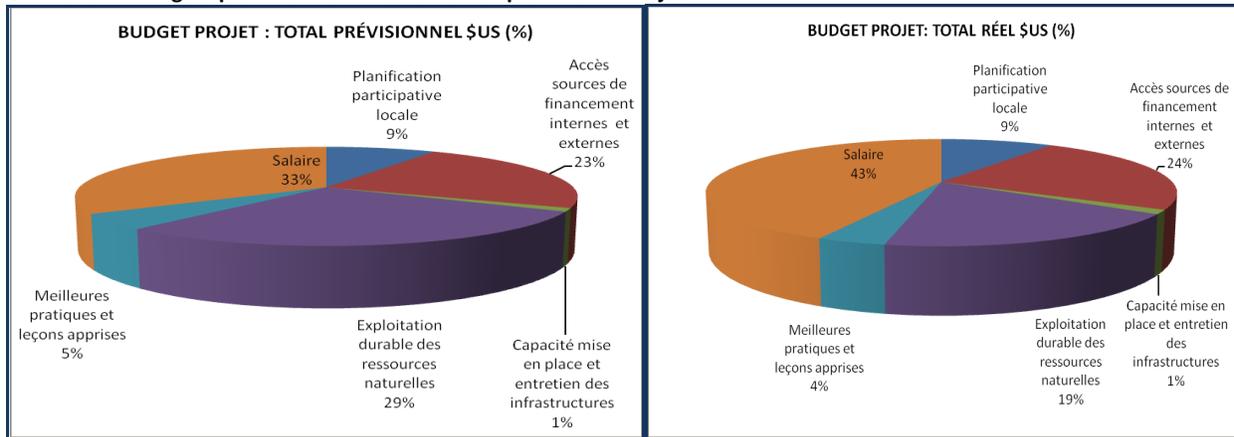
Tableau 6 : Budgets prévisionnels et réel par produit du projet AGL-NE

Produits	Budget (\$US)	
	Prévisions (PRODOC)	Dépenses 05/2011
<i>Les collectivités territoriales maîtrisent le processus de la planification participative locale</i>	ACDI: 665,692.48 MPCE: 100,000.00 PNUD: --- TOTAL: 765,692.48	ACDI: 611,888.82 MPCE: 43,954.11 PNUD: 5,576.64 TOTAL: 661,419.57
<i>Les collectivités territoriales (communes et sections) ont un accès amélioré aux sources de financement internes et externes</i>	UNCDF: 1,300,000.00 ACDI: 150,000.00 MICT: 111,252.20 MPCE: 333,074.00 PNUD: 200,000.00 TOTAL: 2,094,326.20	UNCDF: 1,202,466.73 ACDI: 80,342.03 MICT: 111,252.20 MPCE: 100,560.63 PNUD: 200,000.00 TOTAL: 1,694,621.59
<i>La capacité des acteurs locaux à la mise en place et à l'entretien des infrastructures de base est renforcée</i>	ACDI: 100 000.00 TOTAL: 100,000.00	ACDI: 90, 441.98 TOTAL: 90,441.98
<i>Les groupements de base sont appuyés dans l'exploitation durable des ressources naturelles.</i>	ACDI: 1,451,140.82 UNCDF: 900,000.00 MPCE: 73,684.00 PNUD: 177,800.00 TOTAL: 2,602,624.82	ACDI: 275,101.29 UNCDF: 801,644.00 MPCE: 69,247.18 PNUD: 190 000,00 TOTAL: 1,335,992.47
<i>Les meilleures pratiques et leçons apprises du projet sont documentées et diffusées</i>	ACDI : 63,943.30 UNCDF : 200,000.00 PNUD: 200,000.00 TOTAL: 463,943.30	ACDI: 15,235.52 UNCDF: 118,647.27 PNUD: 147,463.29 TOTAL: 281,346.08
<i>Salaire</i>	ACDI: 2,766,201.40 UNCDF: 100,000.00 MPCE: 159,978.16 TOTAL: 3,026,179.56	ACDI: 2,748,264.03 UNCDF: 78,059.04 MPCE: 222,428.17 TOTAL: 3,048,751.24
TOTAL	ACDI: 5,196,978.00 UNCDF: 2,500,000.00 MPCE: 666,736.00 MICT: 111,252.20 PNUD: 577,800.00 TOTAL: 9,052,766.20	ACDI: 3,821,273.67 UNCDF: 2,200,817.04 MPCE: 436,190.09 MICT: 111,252.20 PNUD: 543,039.93 TOTAL: 7,112,570.93

C'est ce qu'illustrent les **Schémas 3 et 4**, soit les allocations budgétaires selon les produits du *Projet*, incluant les frais de gestion.

⁵ Évaluation finale projet AGL-NE, Revue Spéciale de mise en œuvre des projets (SPIRE), Note d'orientation pour la formulation de Termes de Référence, septembre 2011

Schémas 3 et 4: Budgets prévisionnel et réel selon les produits du *Projet*



Source: Évaluation finale projet AGL-NE, Revue spéciale de mise en œuvre des projets (SPIRE), Note d'orientation pour la formulation de Termes de Référence, septembre 2011

SECTION 3 — PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'ÉVALUATION

3. ENSEIGNEMENTS DE L'ÉVALUATION

3.1 DANS QUELLE MESURE LE PROJET EST-IL PERTINENT ET BIEN CONÇU?

La pertinence du *Projet*, lors de sa conception, cadrait avec des besoins réels. Le *PRODOC* répondait aux priorités de l'État haïtien au regard de la réduction de la pauvreté. Il cadrait aussi avec les objectifs du UNCDF. Par ailleurs, son élaboration n'a pas pris en compte l'état des lieux en Haïti, notamment la stagnation de la décentralisation depuis son enchâssement de la Constitution en 1987. Par conséquent, le PMO a souffert de problèmes majeurs au regard de son contenu, hypothéquant tous résultats probables de succès.

3.1.1 Dans quelle mesure la conception du *Projet* répond-elle aux besoins du pays partenaire au niveau national et départemental?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
Lien entre la problématique, l'intervention et l'objectif recherché	<p>Le cadre légal haïtien de la décentralisation et du développement local remonte à près de deux décennies. Face à la centralisation à outrance du pays autour de la «république de Port-au-Prince» et des revendications populaires dans les années 1980, les décideurs d'alors ont tenté d'inverser cette tendance en faisant de la décentralisation le socle sur lequel devait s'ériger le nouveau régime gouvernemental. Aussi, cette dernière est-elle enchâssée dans la Constitution de 1987.</p> <p>La décentralisation est donc devenue la <i>voie</i> pour l'instauration de la paix sociale, de l'équité économique, de la concertation et de la participation. Tout en consacrant le principe de l'indivisibilité du territoire national, les pouvoirs politiques ont confirmé les divisions territoriales préexistantes, mais en remodelant l'administration publique haïtienne par l'édification, à côté de l'État, de trois nouvelles collectivités territoriales: les départements, les communes et les sections communales.</p> <p>Le projet AGL-NE, en théorie, répond à des priorités exprimées par l'État haïtien. Dans ses intentions premières, le <i>PRODOC</i> visait à appuyer la gouvernance locale dans huit communes du Nord-Est de façon à favoriser un développement local endogène.</p>
Cohérence entre les buts, la logique d'intervention et le <i>Projet</i> , et les Plans stratégiques de Réduction de la Pauvreté (PSRP) et autres documents stratégiques nationaux du pays bénéficiaire	<p>Le projet AGL-NE souffre de carences quant à ses visées. Le PMO n'est pas clair quant aux objectifs à atteindre, et aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre les résultats ultimes et intermédiaires attendus en matière de gouvernance et de développement local. Qui plus est, les deux principaux bailleurs de fonds (UNCDF et l'ACDI) ont une vision différente quant à l'approche à adopter (ref: CL et CMR des deux organisations).</p> <p>Par ailleurs, en ayant comme objectif ultime la <i>Réduction de la pauvreté par l'amélioration durable de la gouvernance locale et l'augmentation de la production, tout en protégeant l'environnement</i>, le <i>Projet</i> embrasse très large de façon à converger vers l'une ou l'autre des priorités campées dans les différents documents stratégiques du pays. Le document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSNCRP) (2008-2010) cible notamment la gouvernance démocratique, dont la décentralisation politique, et ce comme pilier prioritaire.</p>
Respect des principes d'alignement et d'appropriation selon la Déclaration de Paris	<p>Le projet AGL-NE a fait entorse certains principes de la Déclaration de Paris, principalement eu égard à la prise en charge. Les huit communes ciblées par le <i>Projet</i> ont été mises sur «respirateur artificiel» sur cinq ou dix ans. Le <i>Projet</i> s'est substitué à l'État. Au terme du <i>Projet</i>, ces communes vont «suffoquer», particulièrement en l'absence d'une phase de désengagement digne de ce nom.</p> <p>Outre la «substitution» au rôle de l'État, le <i>Projet</i> ne se démarque pas par sa propension au dialogue et à la coopération avec d'autres intervenants, notamment avec le PDLH.</p>
Cohérence entre les interventions du <i>Projet</i> , la législation nationale et la stratégie sur les AL	<p>Malgré les provisions constitutionnelles et légales, aucune mesure n'a été prise par l'État haïtien pour rendre effectifs les pouvoirs des différents niveaux de collectivités territoriales. Un handicap majeur freine la décentralisation, soit l'absence de volonté politique ce qui compromet la démocratie participative et le développement local.</p> <p>La décentralisation reste donc embryonnaire, sans coordination ni véritable concertation. Le fonctionnement des collectivités territoriales (communes et sections communales), dont celles du Nord-Est, se heurte non seulement à l'inexpérience des ressources humaines locales, aux faibles moyens matériels et financiers dont elles disposent, mais aussi aux lacunes, voire aux contradictions</p>

	<p>des textes de loi les encadrant. 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 est donc très précaire. Les avant-projets de loi sont toujours en attente de validation et il n'y a pas de schéma d'aménagement du territoire qui permettait une certaine coordination et programmation territoriale. La capacité des services déconcentrés à apporter des appuis-conseils et méthodologiques aux communes est très limitée. Ceux-ci sont dotés de peu de ressources humaines et leur degré d'autonomie est très faible.</p> <p>Le <i>Projet</i> était initialement aligné sur les provisions constitutionnelles et légales au regard de la décentralisation, mais le dossier de la décentralisation n'a pas évolué. Selon le directeur adjoint du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en Haïti, il est peut-être vraisemblable que la déconcentration sera réalité d'ici dix ans, mais quant à la décentralisation, il faut penser aux «calendes grecques.»</p>
Coordination et complémentarité avec d'autres programmes de soutien	<p>Sans dire que le projet AGL-NE a évolué en vase clos, aucune coordination n'est digne de mention. Entre autres, il aurait été «naturel» que le <i>Projet</i> travaille étroitement avec le PDLH, ce qui n'a pas eu lieu. La seule collaboration à souligner est celle avec le FAES, et ce pour des compléments de financement.</p> <p>Au niveau des instances étatiques, il y a lieu de signaler des échanges constants d'information sur l'avancement du <i>Projet</i>, mais aucune action de plaidoyer pour faire avancer le dossier de la décentralisation.</p>

3.1.2 À quel point le *Projet* est-il intégré dans le Plan d'action du programme du pays (CPAP) et dans le Cadre d'Assistance au développement des Nations Unies (UNDAF)?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
Degrés d'intégration explicite/implicite des programmes du UNCDF dans les CPAP/UNDAF	<p>Le <i>PRODOC</i> démontre une consistance avec les objectifs de développement prioritaires par le Système des Nations Unies (SNU) au cours de la dernière décennie en Haïti soit la: i) réduction de la pauvreté; ii) croissance équitable et atteinte des OMD; iii) promotion de la gouvernance démocratique; et iv) gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles.</p> <p>La conformité du projet AGL-NE au CPAC 2002-2006 ne peut être commentée, puisque ce dernier n'a pu être retracé. Par ailleurs, le projet AGL-NE est aligné sur CPAC 2009-2011 au niveau des grandes orientations de ce dernier, notamment la réduction de la pauvreté.</p> <p>Au regard du UNDAF 2002-2006, celui-ci a pour objectif de «Promouvoir le développement humain par le biais de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le renforcement de l'État de droit, et la protection, le respect et la réalisation des humains.»</p> <p>Le UNDAF 2009-2011, malgré un libellé différent, réfère aux mêmes objectifs que celui de 2002-2006.</p>

3.1.3 Dans quelle mesure la conception du *Projet* répond-elle aux besoins au niveau des communes et sections communales et des populations?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • La problématique a été cernée de façon adéquate : <ul style="list-style-type: none"> – Capacité d'absorption – Cadre politique – Fonctionnalité des structures - au niveau ministériel, déconcentré et local – Système de planification, transfert finance, maîtrise d'ouvrage – Cohésion sociale 	<p>Pour cerner une problématique, quelle qu'elle soit, il importe de disposer d'information décrivant la situation globale en termes de besoins, qu'il s'agisse de l'état de pauvreté, de services sociaux de base et de contraintes endémiques en matière de développement économique - et cette liste n'est pas exclusive.</p> <p><u>État des lieux quant à la décentralisation en Haïti</u></p> <p>Le projet AGL-NE n'a pas effectué d'analyse quant à l'état des lieux de la décentralisation. En l'occurrence les questions relatives à la capacité d'absorption, au cadre politique, à la fonctionnalité des structures et aux systèmes de planification se résument à une réponse: le projet AGL-NE a été mis en œuvre dans un contexte très peu favorable aux résultats espérés.</p> <p>Le CPAC 2009-2011, même si antérieur à la conception du <i>Projet</i>, met en évidence des facteurs de risques qui sont présents depuis plusieurs décennies. Ces facteurs sont:</p>

- Cohérence du *Projet* et des activités en réponse aux problématiques des acteurs locaux incluant les groupements féminins
- Degré de satisfaction et d'adéquation des réponses fournies par le *Projet* aux acteurs locaux incluant les groupements féminins

- L'État d'Haïti est faible et l'administration peu productive, et dont le rendement est stagnant et les services fournis extrêmement inefficaces.
- Le «mal administratif» est chronique et s'illustre par l'absence d'informations de bases fiables, la duplication du processus décisionnel, la concentration dudit processus au niveau le plus élevé, la duplication et l'inefficacité de l'action par absence de mécanismes administratifs de coordination et de suivi, l'inexistence ou l'inefficience des mécanismes de contrôle de l'action publique, l'absence ou la faiblesse des structures et des fonctions pour l'exécution des mandats, l'irresponsabilité et l'inefficacité des agents en raison de l'absence de mandats clairs et de mécanismes d'imputabilité.
- Le déficit en ressources humaines qualifiées très sérieux et se conjugue avec le clientélisme, le népotisme et le patronage comme voies d'accès privilégiées.
- La gouvernance territoriale est rarement prise en compte. Les outils de planification (cadre légal et opérationnel de l'aménagement du territoire, plan de développement local, règlement de zonage urbain et rural, etc.) visant à assurer une utilisation rationnelle du territoire et de ses ressources et à doter les collectivités locales de plans de développement basés sur un cadre prédéfini sont inexistantes ou ne sont pas utilisés. Ces carences font ressurgir de manière permanente les problèmes de la desserte des services sur le territoire communal.
- Une absence de gestion territoriale qui engendre un certain nombre de problèmes: pauvreté économique et sociale, fragilité environnementale, absence d'encadrements nationaux et locaux, absence de cohésion et dispersions des efforts, faiblesses des CT, présence faible et désorganisée du gouvernement au niveau local et absence de véritable renforcement des CT.

Le CPAC 2009-2011 fait aussi l'analyse suivante:

- Le plan constitutionnel haïtien devrait s'exercer à travers deux grandes fonctions centrales: une fonction politique à travers laquelle l'État contribue à garantir la participation des citoyens et citoyennes à la gestion de la chose publique et une fonction administrative à travers laquelle l'État assure la régulation de la vie publique en appliquant le droit et en offrant les services indispensables à la vie collective. Toute fois, depuis son adoption, force est de constater que ce plan constitutionnel n'a pu être mis en pratique à cause des crises politiques récurrentes, maintenant l'État dans une faiblesse qui tend à devenir chronique et qui entrave le saut vers le développement économique et humain durable.
- Cette faiblesse étatique se traduit par une crise d'efficacité et de productivité qui met en cause le fonctionnement même de l'État. Les législatures successives n'ont presque pas adopté de projets de loi. Les institutions (Conseil électoral Permanent, Commission de Conciliation) prévues par la Constitution depuis 20 ans attendent toujours d'être mises en place. L'appareil administratif se soucie peu des effets induits de son action et fonctionne pour lui-même. Le personnel administratif est démotivé, insatisfait de ses conditions de travail, des salaires et mécontent de l'absence de politiques de développement et de valorisation des ressources humaines. Le processus décisionnel souffre de lenteur et de transparence alors que l'activité gouvernementale s'éparpille faute de mécanismes de coordination, de suivi et de contrôle.
- Depuis l'adoption de la constitution en 1987, les différentes législatures qui se sont succédé n'ont pas réussi à faire adopter les textes de modernisation de la vie économique et sociale ainsi qu'à adapter les lois haïtiennes à l'évolution récente de la société et de l'économie et aux conventions internationales ratifiées par l'État haïtien. L'institution parlementaire n'est pas parvenue à remplir efficacement son rôle de «représentant de la population» au niveau législatif ni d'examineur et de contrôleur des dépenses publiques.
- D'une manière générale au niveau de l'administration publique, l'appareil administratif est: i) peu productif: les ressources mises à sa disposition ont un rendement faible et stagnant; ii) extrêmement inefficace: les services fournis sont de mauvaise qualité ou inadéquats tandis que beaucoup de demandes de la population et des agents économiques ne sont pas prises en compte; iii) sujet aux aléas de la conjoncture politique, ce qui freine la professionnalisation de la fonction publique et accentue considérablement la faiblesse de la productivité du travail administratif.

Problématiques des groupes cibles

Pour identifier les problématiques propres aux groupes cibles du projet AGL-NE, il aurait fallu une

	<p>analyse de contexte, dont l'état des lieux, en termes de pauvreté extrême, d'accès aux services sociaux de base et d'entraves au développement économique pour passer d'une économie de subsistance à une économie génératrice de revenus, et ce, par communes et sections communales.</p> <p>Un tel inventaire n'a pas été fait. Il est donc impossible d'établir une corrélation entre le Projet et les besoins et problématiques des groupes cibles.</p> <p><u>Degré d'adéquation (et de satisfaction) des réponses fournies</u></p> <p>Pour apprécier le degré d'adéquation des réponses fournies par le projet AGL-NE, encore faudrait-il connaître la conjoncture de départ par rapport aux besoins. Or, le <i>Projet</i> n'a pas établi de situation de référence pour mesurer l'incidence de ses interventions sur les besoins des populations.</p> <p>Quant au degré de satisfaction, il aurait fallu des indicateurs de changement au regard des conditions de vie. Les CMR du UNCDF et de l'ACDI ne contiennent aucune référence quant à la satisfaction - concept abstrait si non campé par rapport à une réalité de départ, et à partir de laquelle une évolution longitudinale peut être déclinée.</p> <p><u>Équité entre les femmes et les hommes</u></p> <p>L'approche retenue par le projet s'apparente davantage aux approches privilégiées dans les années 90 (Intégration de la femme dans le développement (IFD/WID)), soit exiger: i) un % de femmes au niveau des instances décisionnelles telles les CCC et CCSC et ii) un % de bénéficiaires. Même si un travail de sensibilisation a été fait auprès des hommes, il n'existe aucune évidence de changements attitudinaux suite aux entrevues conduites.</p>
--	--

3.1.4 Dans quelle mesure les investissements faits sont-ils pertinents au regard des besoins des communes et sections communales, et des populations?

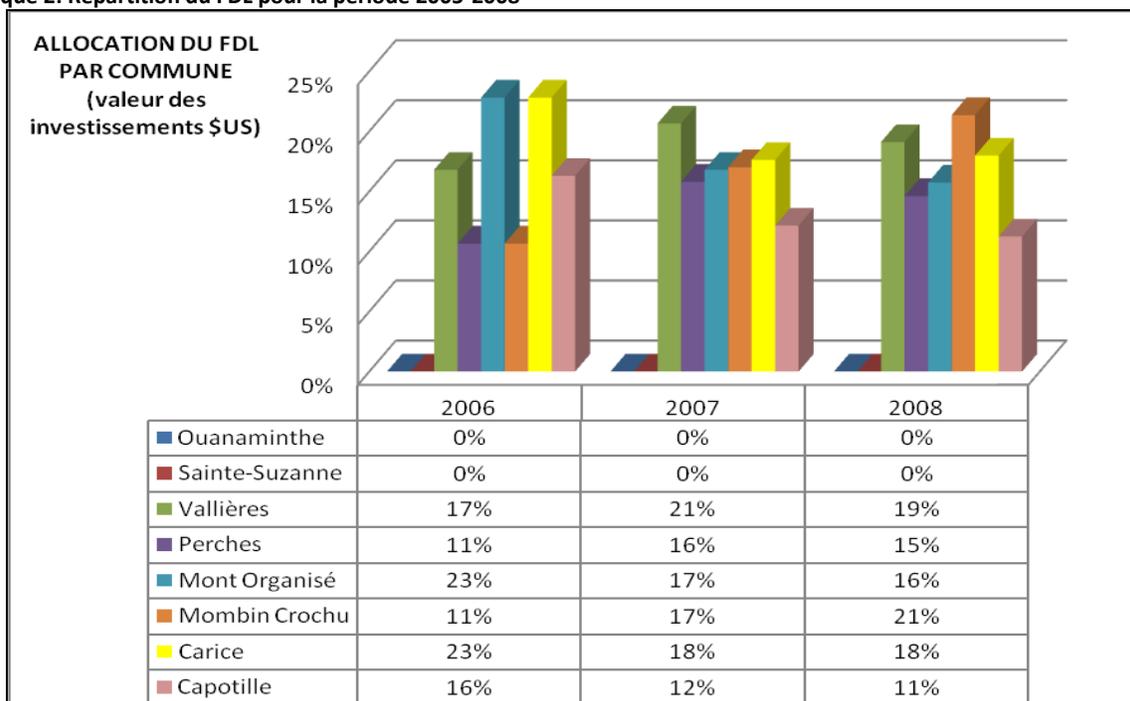
Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • État des lieux quant aux besoins des habitants des communes et sections communales (santé, éducation, infrastructures routières (désenclavement), etc.) • État des lieux quant aux services existants au niveau des bourgs et sections communales • Contenu des PIC, soit inventaire des services existants, des besoins à combler et des priorités à cibler à court terme • Adéquation des investissements au regard des besoins inventoriés et des priorités à cibler 	<p>À défaut d'inventaires et d'études pour identifier les besoins des publics cibles, et d'un portrait sociodémographique, il est impossible d'extrapoler sur ce qu'auraient dû être les priorités d'intervention du projet AGL-NE. Le Projet a alloué le FDL selon une logique égalitaire entre communes et sections communales, qui a induit de graves iniquités entre ces dernières.</p> <p><u>Contraintes à l'évaluation:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucun inventaire quant aux besoins existants en 2005. • Aucun inventaire des services de base au niveau des huit communes, incluant les sections communales. <p>Les PIC/PIE ciblent tous azimuts les services de base sans état des lieux et données démographiques. Pour une adéquation avec les besoins et les services existants, les PIC/PIE auraient dû comprendre, comme un <i>a priori</i> essentiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une situation de référence pour chacune des composantes du <i>Projet</i>. • Un «mapping» des services de base dans les huit communes retenues pour guider les priorités d'action. • Des critères de sélection tant pour le public cible que pour le choix des investissements. <p>Autrement, l'évaluation de la pertinence des investissements aurait nécessité une analyse plus poussée des éléments suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une analyse contextuelle qui identifie les problèmes et les risques latents qui pourraient compromettre la mise en œuvre du <i>Projet</i>. • La considération des problèmes et des risques dans la conception du <i>Projet</i> avec, comme corolaire, l'identification de mesures d'atténuation et d'une stratégie d'intervention conséquente. • Un cadre logique à la hauteur des ressources financières, notamment pour établir un enchaînement des résultats s'appuyant sur une vision réaliste de ce qui peut être réalisé sur la période (cinq ans)

du *Projet*.

- Une logique d'intervention où le lien de causalité entre extrants, résultats court terme, résultats intermédiaires et résultat ultime.

Le FDL a été alloué lors de la première rencontre du CCGF en 2005, et ce, sur une période de trois ans (2006: 306,922\$US; 2007: 411,600\$US; 2008: 411,625\$US). Les facteurs de pauvreté extrême, de démographie et de l'existence ou non de services de base n'ont pas été pris en compte. Les **Graphiques 2 et 3** illustrent la répartition des fonds entre les huit communes ciblées par le *Projet*, incluant les sections communales.

Graphique 2: Répartition du FDL pour la période 2005-2008

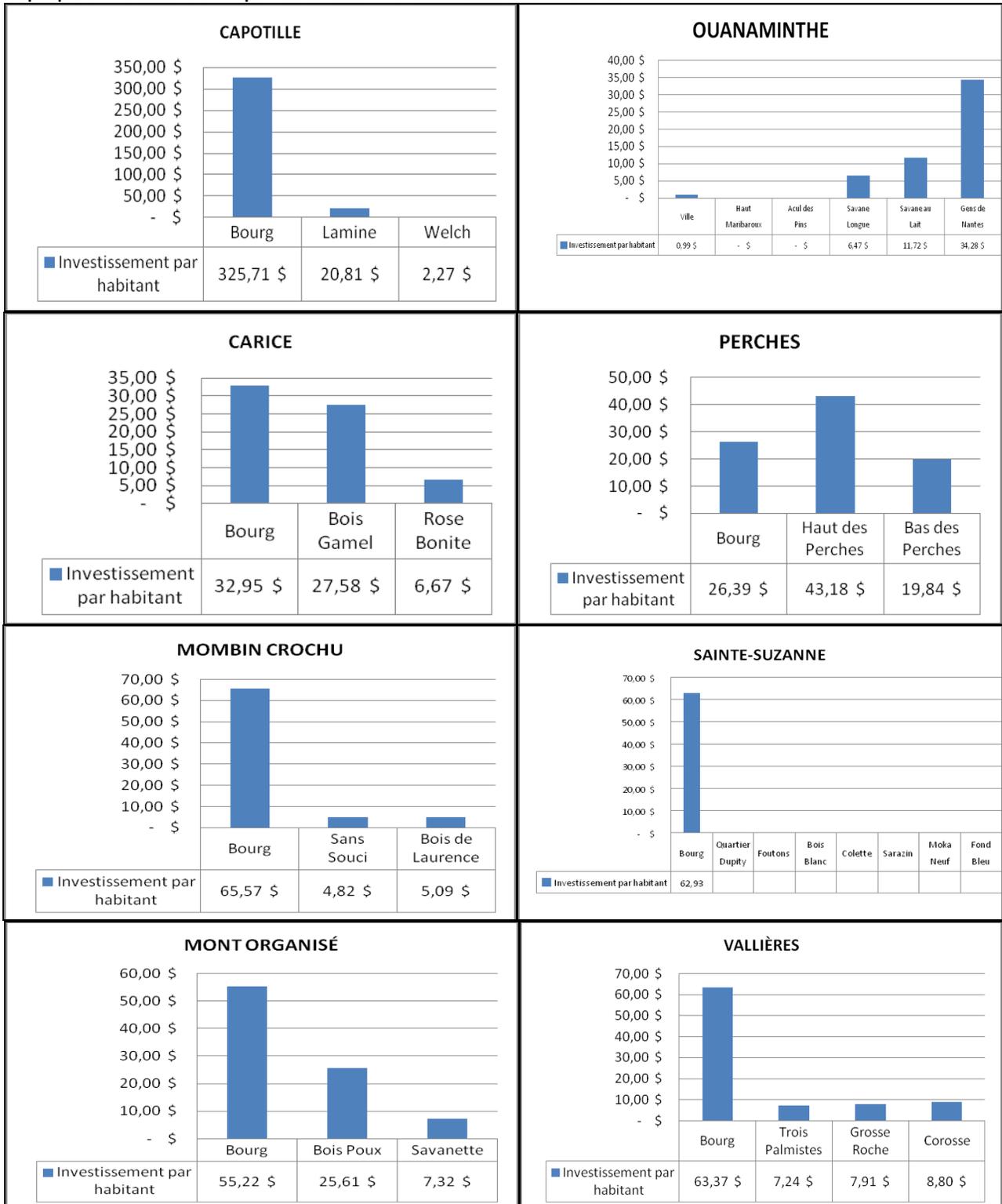


Bien que les communes de Ouanaminthe et Sainte-Suzanne soient explicitement mentionnées comme public cible dans le *PRODOC*, aucun fonds ne leur a été alloué en 2005 lors de la première rencontre du CCGF.

La répartition du FDL est davantage préoccupante lorsque la destination intra communale des investissements est prise en considération. Les bourgs ont été largement privilégiés, et ce au détriment de sections communales populeuses et défavorisées de par leur enclavement.

Ainsi, Perches dont la population est de 10,509 habitants, et qui est au neuvième rang au niveau national en termes d'accès en services sociaux de base, a reçu, sur trois ans, 296,001\$US, le bourg récoltant un appui financier de 29.39\$US par habitant. Par ailleurs, Sainte-Suzanne dont la population est 27,487 habitants, et qui se trouve au 114 rang, a reçu 93,646\$US — l'ensemble du financement est allé au bourg (62\$US par habitant), les sept sections communales ne recevant rien.

Graphique 3: Allocation du FDL par habitant communes et sections communales



3.1.5 Dans quelle mesure les recommandations de l'évaluation de mi-parcours ont-elles été mises en application, notamment l'amélioration des dossiers d'investissement et l'approfondissement des filières porteuses?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<p>Format des dossiers d'investissement: i) alignement sur les objectifs du <i>Projet</i>, ii) établissement de la cohérence d'intervention, complémentarité avec les autres investissements (masse critique d'initiatives ayant des effets d'entraînement), iii) faisabilité économique et financière, iv) identification des paramètres de fonctionnalité, v) définition des résultats attendus (extrants et effets)</p>	<p>Aucune des recommandations de l'évaluation de 2009 n'ont été mises en application. Ces dernières étaient:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. • Utiliser la situation de référence 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.). • Améliorer l'analyse des dossiers de projets productifs (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. • Approfondir la connaissance des filières porteuses et des 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.

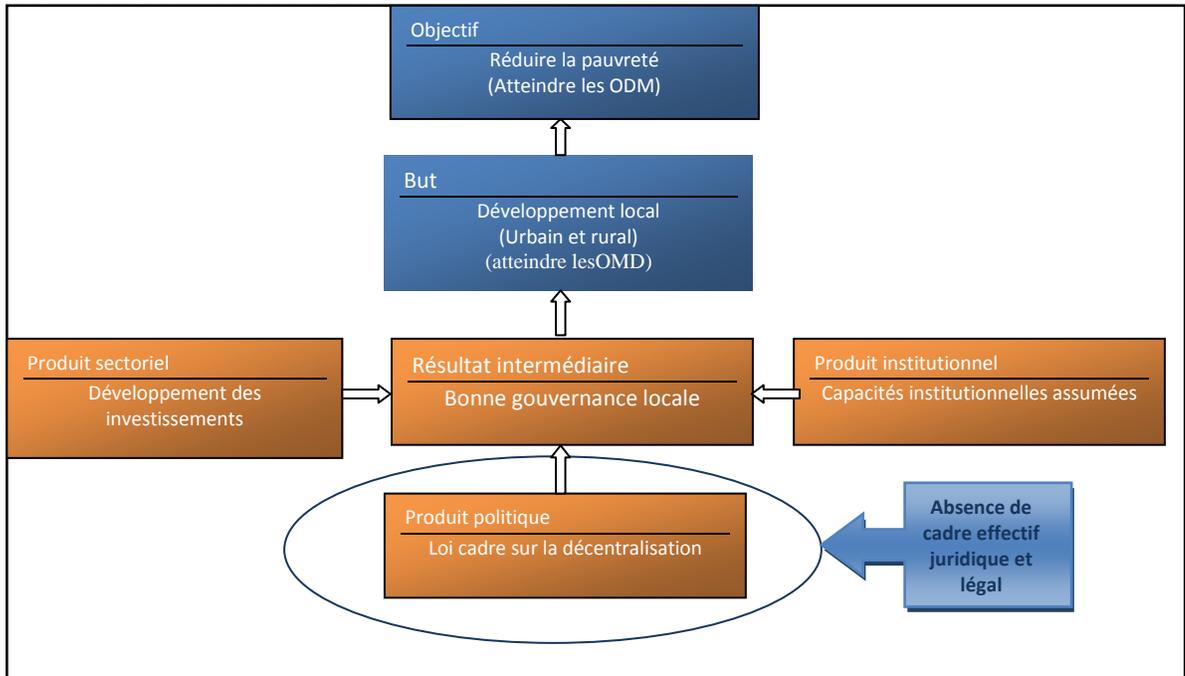
3.1.6 Quelle a été la capacité à répondre adéquatement aux événements (changement climatique, poste séisme, choléra)

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Cohérence entre la conception du <i>Projet</i> et les nouvelles activités • Activités correspondant à un besoin spécifique identifié par les autorités locales et nationales 	<p>Les activités du <i>Projet</i> ont été marginales quant aux événements de 2010, d'autant que la zone n'a pas été touchée par le séisme et que le choléra n'a pas présenté une menace d'envergure.</p> <p>Le projet a pris les mesures nécessaires selon les demandes venant des autorités locales et nationales</p>

3.1.7 Conclusions

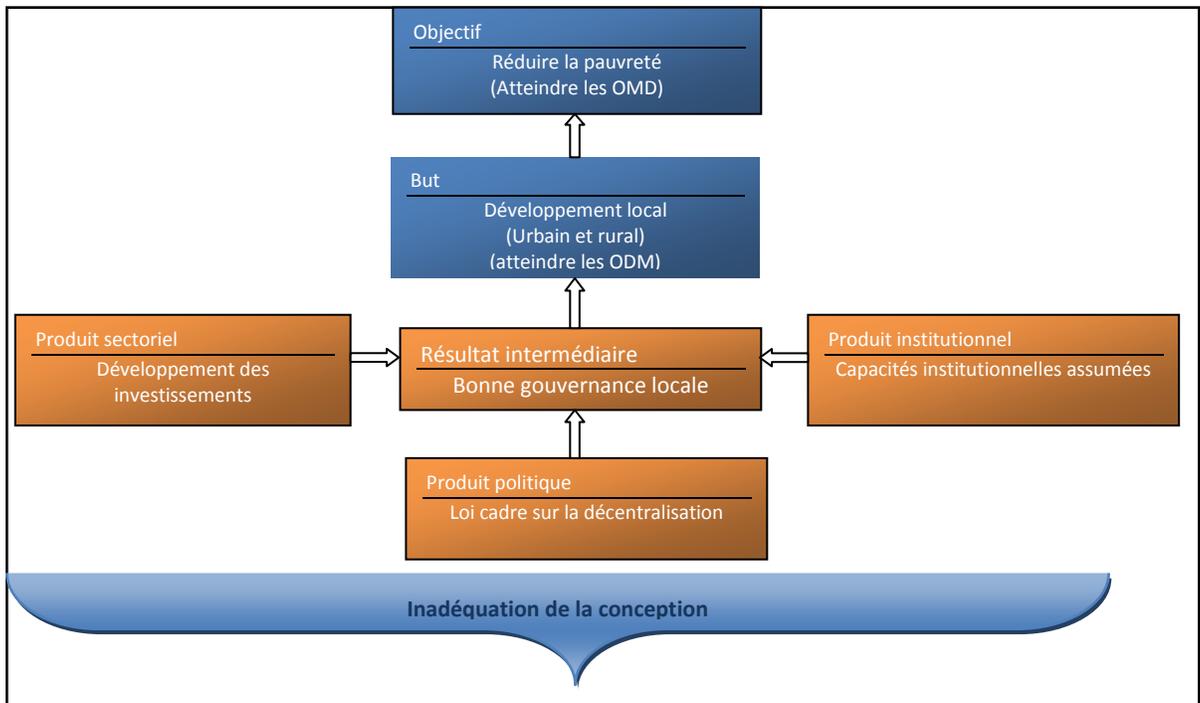
La pertinence du *Projet*, lors de sa conception, cadrerait avec des besoins réels. Le *PRODOC* répondait aux priorités de l'État haïtien au regard de la réduction de la pauvreté. Il cadrerait aussi avec les objectifs du SNU. Par ailleurs, son élaboration n'a pas pris en compte l'état des lieux en Haïti et, par conséquent, ne s'est pas appuyée sur une analyse de risque exhaustive qui aurait permis l'adaptation de ses paramètres de mise en œuvre. Pourtant, les ressources du SNU, riches en enseignements et leçons apprises, étaient à portée.

Schéma 5: Absence d'un cadre de décentralisation effectif



Il en a résulté un projet coupé de la réalité, sans ancrage avec son environnement. À défaut d'avoir géré par résultats, ce qui aurait induit un certain réalisme quant aux potentialités en présence, le *Projet* n'a jamais disposé des ressources à la hauteur de ses ambitions.

Schéma 6: Inadéquation de la conception du projet AGL-NE



3.2 DANS QUELLE MESURE LE PROJET A-T-IL CONTRIBUÉ À L'AMÉLIORATION DES SYSTÈMES ET À ACCROÎTRE LES CAPACITÉS AU NIVEAU DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES?

En adoptant une approche verticale, il n'y a pas d'imbrication entre le renforcement des capacités et la gestion du FDL. Dans le cadre d'un processus visant à habiliter les collectivités territoriales à assumer un développement local endogène, abstraction faite d'un contexte de mise en œuvre semée d'embûches (contexte de la décentralisation), la dissociation entre les produits institutionnel et sectoriel a conduit à une démarche séquentielle et non concomitante. Dans un premier temps, les PDL ont été réalisés comme une fin en soi. Sans associer au processus de planification participative l'exercice essentiel de la budgétisation (Programme d'investissement local et Programme annuel d'investissement), l'approche hypothéquait toute chance d'appuyer de nouvelles pratiques en matière de gestion municipale participative.

Dans un deuxième temps, les investissements alloués via le FDL ont aussi constitué une fin en soi. Les modalités retenues ressemblent à la celles de fonds locaux destinés à appuyer différentes initiatives de développement - petites initiatives sans arrimage avec une vision globale de développement au niveau des communes et sections communales et sans l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage et de la reddition de compte par les élus

3.2.1 Dans quelle mesure les recommandations de l'évaluation de mi-parcours ont-elles été mises en application, notamment: les appuis techniques venant des autorités nationales?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
État des lieux quant aux recommandations de l'évaluation	<p>Les recommandations de l'évaluation de 2009 concernant les systèmes et les capacités au niveau des collectivités territoriales étaient les suivantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 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; 2. 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; 3. 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; 4. 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); 5. 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

	<p>maîtriser les outils de la MARP et jouent un rôle important dans l'animation des réflexions.</p> <p>Les deux premières recommandations (1 et 2) de l'évaluation ne relèvent pas des pouvoirs, voire de l'influence du projet AGL-NE. Ces recommandations s'adressent à l'État haïtien. La situation des effectifs des départements n'a pas changé. Et aucun schéma national n'a été élaboré. Le seul changement survenu est l'élaboration d'un guide pour appuyer la réalisation de plans communautaires de développement (PCD). Or ce guide est très théorique, emprunte des concepts qui ne sont pas compris par les collectivités territoriales et prône le recours à des firmes-conseils pour l'élaboration desdits PCD. Aux dires du Directeur du projet AGL-NE, il en a résulté un «recueil de vœux pieux».</p> <p>Malgré la conduite d'un deuxième ou troisième processus d'élaboration de PCD (2010) selon les communes, la <i>Cellule d'appui du Projet</i> n'a assumé aucun leadership quant à l'établissement d'une situation de référence pour les communes et sections communales (recommandations 3 et 4). Quant à la recommandation 5, il appert que le dernier processus de planification (2010) s'est appuyé sur des consultants externes avec moins d'implication des collectivités territoriales, processus qui a conduit à des divisions entre les communes et les sections communales.</p>
--	---

3.2.2 Dans quelle mesure les recommandations de l'évaluation de mi-parcours ont-elles mises en application, notamment la poursuite des 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?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • État des lieux effectif quant à la performance budgétaire: i) apprentissage du processus de budgétisation par les CC et CASEC sur une base annuelle et triennale (PIC/PIE) ; ii) connaissance acquise pour respecter les règles de la gestion financière; et iii) gestion du patrimoine des infrastructures • Maîtrise d'ouvrage assumée par les maires, CCC et CCSC • Imputabilité de la gestion des processus et des finances pleinement maîtrisée par les maires, CCC et CCSC • Maîtrise d'œuvre bien assumée par les CLÉ • Suivi et entretien assumés 	<p>Cette recommandation (sous-question 3.2.2) n'a pas eu de suivi. D'une part, elle venait trop tard (2009). D'autre part, la <i>Cellule du Projet</i> n'a jamais lié PDL, budget et mise en œuvre des investissements.</p> <p>Les observations de l'équipe d'évaluation quant aux systèmes en place sont les suivantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Exercice de planification participative résultant en un Plan d'investissement communal (PIC) pour les communes et en Plan d'investissement Environnement (PIE) pour les sections communales sans processus de budgétisation 2. Aucune priorisation des actions à mener sur un an et sur trois ans (horizon des PIC et PIE), donc aucun budget annuel ou triennal 3. Allocation du FDL par le Directeur du <i>Projet</i> (cahier des annexes, Allocations du FDL (9)) sur une base égalitaire entre communes et sections communales sans tenir compte des besoins et du facteur démographique (péréquation) et sans inclusion d'un rendre compte basé sur le rendement 4. Aucune formation en matière de gestion municipale pour (CC)/CCC ou CASEC/CCSC, notamment au regard du processus de budgétisation en lien avec les PIC/PIE 5. Concept d'imputabilité incompris - les maires et coordonnateurs des CASEC ont signé des contrats pour chaque investissement sans connaître la réelle portée l'engagement en découlant 6. CLÉ responsable de la mise en œuvre, mais sans maître d'ouvrage assumant pleinement cette fonction, le répondant immédiat étant la Cellule d'appui du <i>Projet</i> 7. Comités de suivi généralement inexistantes et le cas échéant sans réel pouvoir, et sans compréhension de ce qu'impliquait leur rôle 8. Embauche d'agents de suivi qui n'ont reçu aucune formation et qui ne disposaient pas d'outils de contrôle 9. Aucune structure en place pour le suivi-évaluation et l'entretien <p>La visite des communes et sections communales présente un portrait assez étrange. L'impression qui se dégage est que le projet AGL-NE n'a jamais existé, outre la preuve tangible des investissements consentis.</p> <p><u>Mairie et CASEC</u></p>

	<p>Il est noté une absence quasi totale des retombées des activités en lien avec la gouvernance du <i>Projet</i> car il n'a aucune archive:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucun PIC/PIE • Aucun dossier d'étape relatif au processus de planification participative, notamment aucun procès-verbal des rencontres portant sur les étapes du processus de planification participative • Aucune évaluation des coûts relatifs à la mise en œuvre des PIC/PIE • Aucun budget prévisionnel • Aucun nom consigné quant aux membres des CCC, CCSC, CLÉ • Aucun procès-verbal des rencontres des CCC et CCSC • Aucun dossier de projet complet incluant: description des microréalisations avec budget, échéancier et objectif visés, contrat avec la Cellule d'appui du <i>Projet</i>, rapport d'étape et rapport de fin de projet • Aucun procès-verbal relatif à la sélection des projets retenus pour financement • Aucune proposition de projet à l'intention d'autres bailleurs de fonds <p><u>Comités locaux d'exécution</u></p> <p>Les constats précédents concernent aussi les CLÉ, soit aucun document disponible sur les projets dont la mise en œuvre des microréalisation étaient cependant de leurs responsabilités.</p> <p><u>Comités de suivi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Un seul comité de suivi semble avoir été fonctionnel, instance pourtant très importante en matière de reddition de compt.e • Aucun document disponible sur le suivi de la mise en œuvre des microréalisations <p><u>Agents de suivi</u></p> <p>Mêmes constats que pour les CCC, CCSC et CLÉ</p> <p><u>Comité de gestion et d'entretien pour l'après <i>Projet</i></u></p> <p>Inexistant</p>
--	---

3.2.3 Dans quelle mesure le *Projet* a-t-il pu contribuer à accroître les capacités humaines au niveau des collectivités locales ?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • État des lieux au regard du processus de prise de décisions au niveau des collectivités territoriales : • Mis e en place de structures de concertation et de consultation (CCC, CCSC, CCGS, CLÉ, comité se suivi, comité d'entretien et Table de concertation) 	<p>Des structures locales ont été constituées en tant que répondants de la <i>Cellule d'appui du Projet</i>, soit le Comité consultatif de gestion des fonds (CCGF), les CCC, les CCSC et les CLÉ.</p> <p>Une table de concertation a été constituée. Un seul procès-verbal est disponible, donc peu d'information sur le rôle de cette Table et de son apport au <i>Projet</i>.</p> <p>Au départ, les structures existantes étaient les suivantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Le CC composé d'un maire et deux adjoints. 2. L'Assemblée municipale (AM) regroupant en son sein un représentant de chacune des sections communales. Toutefois, cette dernière structure n'a jamais était opérante. 3. CASEC chargé de l'administration du patrimoine et des ressources de la collectivité territoriale. 4. L'Assemblée des sections communales (ASEC) responsable des affaires propres de la collectivité territoriale. <p>Le <i>Projet</i> a appuyé la création du/des:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • CCGF composé de dix membres, dont le directeur départemental du MPCE (président), le directeur de la <i>Cellule de mise en œuvre du Projet</i> et les maires des huit communes • CCC composé du maire, des maires adjoints, de représentants d'organisations de la société civile (OSC), des coordonnateurs CASEC et de membres des ASEC • CCSC composé d'élus locaux (CASEC), de membres de l'ASEC et de représentants de la population • CLÉ et comités de suivi <p>De plus, des agents de suivi ont été embauchés dont le salaire était financé à 50-50% par les communes et la <i>Cellule de mise en œuvre du Projet</i>.</p> <p>Le CCGF n'a jamais assumé son rôle qui était:</p> <ul style="list-style-type: none"> • D'approuver les enveloppes financières pour chaque commune et section communale relatives au FIC et aux FE. • De donner son avis sur les projets intégrant les PIC et les PIE pouvant faire l'objet d'une subvention du FIC ou du FE. • De voir à la coordination et à la complémentarité des projets au niveau des communes, des sections communales et des initiatives intercommunales. • De proposer d'annuler/suspendre des sous-projets en cours d'exécution.
<ul style="list-style-type: none"> • Organigramme/ répartition claire des rôles et des descriptions de tâches et équilibre entre les sexes 	<p>Les rôles et responsabilités de chaque instance ont été définis, incluant l'équilibre entre les sexes. Un organigramme a aussi été produit (cahier des annexes, Organigramme du projet AGL-NE (10))</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Degré d'interaction entre les différents niveaux décentralisés/ déconcentré (maires, CASEC, CCC, CCSC, CLÉ, comités de suivi et comités d'entretien, services déconcentrés et Table de concertation) 	<p><u>Contraintes à l'évaluation:</u></p> <p>À défaut de rencontres avec les instances déconcentrées et la Table de concertation, il est impossible de répondre à cette question (palier départemental). Par ailleurs, pour mesurer le degré d'interaction entre les maires, CASEC, CCC, CCSC, et CLÉ, il aurait fallu minimalement des procès-verbaux des rencontres ou des agendas avec annotations. Rien n'est disponible</p> <p>Pour ce qui est des comités de suivi et d'entretien, ils sont inexistantes.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Tenue effective de réunions et fréquence 	<p>Pour répondre à cette question, les procès-verbaux des différentes réunions auraient été nécessaires. Comme il n'y a aucune archive au niveau des communes et sections communales, il est impossible de profiler le nombre effectif de réunions pouvant avoir été tenues, ainsi que leur nature.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Système de suivi et évaluation fonctionnel 	<p>Des comités de suivi ont été mis en place, mais n'ont jamais été opérationnels. Le seul qui a pu être rencontré (voire le seul qui semble exister) ne disposait pas des documents indispensables pour assumer sa principale responsabilité, soit la reddition de compte.</p> <p>À l'instar de ce qui précède, ce comité de suivi ne disposait d'aucune archive pouvant permettre de documenter ce qui, ou n'a pas été fait</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Documents produits: analyse sectorielle, analyse des potentialités de la zone d'intervention, PIC et PIE 	<p>Cette question renvoie aux sous-sections 3.1.5 et 3.2.1.</p> <p>Ce qui été recommandé par l'évaluation de 2009 n'a pas eu de suite.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Compréhension des rôles et responsabilités : élus, fonctionnaires, services déconcentrés et instances créées (CCC, CCSC, CCGF, CLÉ, comités de suivi et comités d'entretien) 	<p>Au regard des autorités départementales, il est impossible de préciser la compréhension de leurs rôles et responsabilités puisqu'aucune rencontre n'a pu être organisée par la <i>Cellule d'appui du Projet</i>.</p> <p>Les instances créées et les élus avaient-ils une réelle compréhension de leurs rôles et responsabilité? Les évidences militent en faveur d'une réponse négative. Il n'y a, sur le terrain, aucun document indiquant qu'un projet de gouvernance locale y a été réalisé. Qui plus est, les commentaires recueillis indiquent clairement que la logique du projet AGL-NE n'a jamais été comprise, soit l'imbrication fondamentale entre la planification stratégique et le FDL.</p>

	<p>C'est comme si, une fois la dernière dalle posée, l'implication de tout un chacun s'arrêtait. D'ailleurs, avec la fin du <i>Projet</i>, aucune commune ou section communale n'a de plan stratégique pour poursuivre son développement. Comme l'ont exprimé les intervenants de Capotille lors de la capitalisation d'expérience à l'été 2011, l'annonce de la fin définitive du projet AGL-NE représente un moment de deuil.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Suivi de la performance des maires/CCC, CASEC/CCSC, CLÉ, comités de suivi et comités d'entretien 	<p>En raison de l'approche retenue pour l'allocation du FDL (montant fixe sur une période donnée), des indicateurs de performance n'ont jamais été établis - respect des échéanciers, du budget, qualité des microréalisation, etc.)</p> <p>Sans rapport de suivi et de fin de projet, il est impossible d'apprécier la qualité de l'exécution des microréalisation.</p> <p>Comme mentionné précédemment, les comités de suivi n'ont pu jouer leur rôle, car n'ayant eu aucune formation et ne disposant d'aucun outil de suivi-évaluation.</p> <p>Les comités d'entretien sont inexistant.</p>

3.2.4 Dans quelle mesure la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre s'est-elle faite au meilleur coût possible (ratio coût-bénéfice)?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation des investissements dans les délais et à l'intérieur des budgets • Qualité des investissements conformes aux attentes et infrastructures pérennes 	<p>Il est impossible de calculer quelconque ratio d'efficience pour le projet AGL-NE.</p> <p>En l'absence d'un réel PMO qui: i) aurait identifié toutes les sous-activités, conséquentes aux activités⁶ à entreprendre en fonction des composantes 1000 et 2000 du <i>Projet</i> - section 2.2.1.3 (gouvernance locale et gestion de ressources naturelles renouvelables); et aurait budgétisées ces activités, soit l'établissement de fiches activités avec tous les paramètres requis pour une saine gestion, aucune évaluation ne peut être faite de l'efficience de la mise en œuvre des investissements.</p> <p>257 investissements ont été faits pour lesquels il n'y a pas de rapport d'avancement, notamment pour apprécier le réel du prévisionnel au niveau budgétaire. Qui plus est, aucune information n'est disponible quant au respect des échéanciers de mise en œuvre.</p> <p>La problématique de l'archivage observée au niveau des communes et sections communales concerne aussi la <i>Cellule d'appui du Projet</i>. Aucun dossier complet n'a pu être remis à l'équipe d'évaluation.</p>

3.2.5 Dans quelle mesure le *Projet* a-t-il contribué au renforcement du cycle de gestion financière des collectivités locales avec prise en compte des plus vulnérables, jeunes et des femmes? (identification de l'assiette, le recouvrement, processus de budgétisation, procédures de marché et de reddition des comptes)

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<p>Performance fiscale (moyenne des 2 indicateurs)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procédures d'assiette 	<p>Comme précisé antérieurement, l'approche du projet AGL-NE n'a pas inclus la «dimension budgétaire» à son intervention.</p> <p>Aucune information n'est disponible pour alimenter les indicateurs tel qu'attendu par</p>

⁶ 100: Existence dans les communes et les sections communales de plans de développement et d'investissement intégrant la dimension ES
200: Construction et/ou réhabilitation d'infrastructures collectives de base dans les communes et les sections communales
300: Amélioration de la gestion des ressources naturelles
400: Consolidation des structures de concertation existantes dans le Nord-Est et recherche de la parité entre les sexes
500: Émergence de nouvelles structures de concertation locales sur la base du modèle existant.
600: Renforcement des capacités des acteurs locaux (H/F) en matière de gestion du développement local
700: Augmentation et diversification de la production locale des biens et services porteurs
800: Systématisation, diffusion et utilisation des meilleures pratiques et leçons apprises du projet par les partenaires de développement.
900: Habilitier et outiller les acteurs locaux à faire un suivi adéquat des activités de développement local.

<ul style="list-style-type: none"> • Procédures de recouvrement <p>Performance budgétaire (moyenne des 3 indicateurs)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Processus de budgétisation intégrant PDC • Respect des règles de gestion des finances • Gestion du patrimoine d'infrastructure <p>Performance financière (moyenne des 6 indicateurs)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Évolution des recettes propres • Évolution des recettes de transfert • Évolution des recettes propres / habitant • Évolution des dépenses de fonctionnement / dépenses totales • Évolution des dépenses d'investissement / habitant • Évolution des recettes propres / dépenses de fonctionnement 	<p>l'approche du SPIRE, et ce, tant au niveau de la performance fiscale, budgétaire et financière.</p> <p>Compte tenu de la situation, ces questions interpellent un non-lieu.</p>
--	--

3.2.6 Dans quelle mesure les recommandations de l'évaluation de mi-parcours ont-elles été mises en application, notamment la poursuite du dialogue avec le MPCE et le MEF pour approfondir les possibilités d'améliorer la fiscalité des communes et les transferts réguliers, et ce, pour leur permettre de prendre en charge les services de base qui relèvent des obligations des administrations communales et du gouvernement central?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • État des lieux effectif quant à l'évolution des recettes propres et transferts des autorités nationales • État des lieux effectif quant aux recettes fiscales • Étude sur le potentiel des ressources internes qui peuvent être mobilisées par les communes sur une base régulière et appui dans la mise en place de dispositifs conséquents et identification/définition d'outils pour la collecte et la gestion des fonds • Appuis aux communes pour la mise en place de dispositifs et d'outils pour la collecte et la gestion des fonds 	<p>Comme le dossier de la décentralisation n'a pas évolué, la question des transferts de fonds et de la fiscalité n'a pas évolué.</p> <p>L'apport de ressources internes (fiscalité, taxes foncières, recouvrement de frais de service, transferts de fonds réguliers du gouvernement central) n'a pas changé. Il n'y a pas eu d'amélioration ou de sécurisation (régularisation) des recettes pour les communes. Ces dernières ne peuvent toujours pas répondre aux besoins de développement qui relèvent de leurs obligations légales, notamment le développement de services de base aux populations.</p> <p>Aucune étude sur le potentiel des ressources internes (SAFIC - analyse financière et institutionnelle des collectivités locales) n'a pas été réalisée.</p>

3.2.7 Dans quelle mesure les recommandations de l'évaluation de mi-parcours ont-elles été mises en application, notamment: i) 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 (ex.: infrastructures de services comme les écoles, centres de santé et adductions d'eau potable)? ii) De tester et de valider les mécanismes définis avec les bénéficiaires et les administrations communales?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • État des lieux quant à l'existence d'une stratégie d'entretien et de mécanismes de gestion de l'entretien adaptés à chaque catégorie d'équipements • État des lieux quant à la réceptivité des bénéficiaires vis-à-vis de la stratégie d'entretien et des mécanismes de gestion de l'entretien proposés • État des lieux quant à l'entretien des infrastructures 	<p>Les recommandations de l'évaluation de 2009 n'ont pas eu de suite:</p> <p>Aucune stratégie d'entretien et de mécanismes de gestion de l'entretien adaptés à chaque catégorie d'équipements n'a été élaborée.</p> <p>Il n'y a pas de culture d'entretien au niveau des publics cibles - il n'existe aucun comité d'entretien.</p> <p>Comme il n'y a eu aucun entretien, certaines structures sont déjà désuètes (tronçon de route, électrification, assainissement, etc.)</p>

3.2.8 Conclusions

Contrairement à la démarche du UNCDF, le *Projet* n'a pas «expérimenté» la gestion décentralisée du FDL principalement en l'absence de:

- Budgétisation triennale (Plan d'investissement triennal -PIL), soit le plan d'engagements correspondant au PDL selon une planification glissante;
- Budgétisation annuelle des coûts associés à la mise en œuvre des PDL, soit le Plan annuel d'investissement (PAI) — tranche annuelle du PDL et du PIL; et
- Contractualisation des activités aux élus pour la responsabilisation et l'obligation redditionnelle (maîtrise d'ouvrage via une convention de partenariat.

Sans PAI, le *Projet* n'a jamais pu introduire la notion de rendement, notamment par l'attribution de bonus et malus. Et la démarche du UNCDF s'est trouvée largement hypothéquée puisque, selon cette dernière, les ressources du FDL ne doivent pas être pré affectées, car leur utilisation doit être le fruit d'un choix des collectivités;

Sans convention de partenariat, le *Projet* n'a jamais officialisé les engagements et les responsabilités des CCC et des CCSC⁷.

En principe, les CCC et CCSC auraient dû être les maîtres d'ouvrage des investissements consentis par le biais du FDL. Or, le rôle des maires et coordinateurs s'est limité à la signature du contrat stipulant les termes d'exécution des investissements. Au-delà de ce geste, et selon leur perception, ils n'avaient aucune obligation. Cette réalité s'est traduite par leur absence totale dans la mise en œuvre des projets.

À cet égard, et outre l'absence d'obligation redditionnelle perçue par les maires et coordonnateurs, un sérieux problème d'archivage a été noté au risque de se répéter. Dans la quasi-majorité des cas, les maires et coordonnateurs ne disposaient pas des documents de projet, des contrats signés, les rapports d'avancement et les rapports de fin de projet. Le constat a été le même pour les CLÉ, pourtant instances exécutoires. Cette réalité s'étend même aux agents de suivi qui n'avaient, en leur possession, aucune référence pour assumer leurs responsabilités. Et cette même réalité concerne aussi les comités de suivi, lorsqu'ils existent.

En définitive, il n'y a pas eu d'apprentissage de la gouvernance - ou plus simplement de l'abécédaire de la gestion municipale participative. Cette dernière aurait dû s'appuyer sur des instruments et règles de fonctionnement et prendre un sens réel à travers

⁷ Engagement de la commune à mettre en œuvre le PDL et à en assurer la maîtrise d'ouvrage sur la base d'une participation plurielle, élargie et représentative de l'ensemble des acteurs.

la planification, la budgétisation, la reddition des comptes, la maîtrise d'ouvrage, la gestion des équipements publics, le suivi des réalisations et l'entretien.

Malgré les faiblesses de la démarche du *Projet* en comparaison avec celle du UNCDF, d'importants acquis ont résulté du processus de planification locale. Ce dernier a contribué à une réflexion sur les prérequis à un développement local endogène. Tous les acteurs concernés sont maintenant conscientisés à l'importance du dialogue et de la mise en commun des efforts sous-jacents au changement. Ils sont aussi conscients d'être le pilier de leur propre développement.

L'élaboration des PDL a été une opportunité pour les populations de s'inscrire dans une démarche qui concerne leurs problèmes et qui les interpelle pour trouver des solutions, soit: i) décroisement des classes sociales, c.-à-d., structures qui impliquent les populations et leurs dirigeants; ii) « déhiérarchisation » de la prise de décision; iii) meilleure compréhension des structures politiques et de leur positionnement par rapport au département et au gouvernement central par la population; iv) plus grande cohésion sociale; et v) culture davantage axée sur le dialogue entre clans.

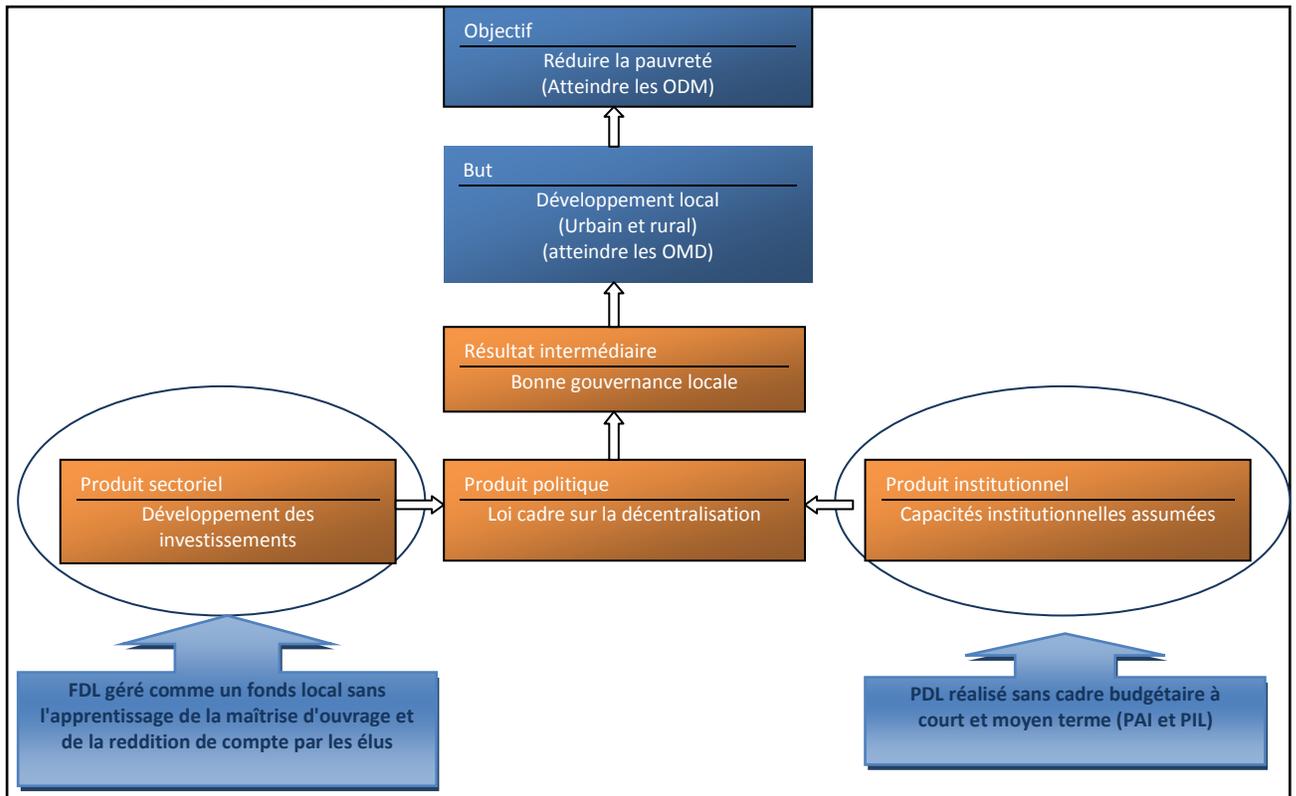
La conduite du diagnostic a permis un dialogue inclusif sur les problèmes et besoins en présence. Le principal gain est nul doute la prise de conscience par les populations des enjeux auxquels elles faisaient face.

Par ailleurs, les PDL ont été élaborés comme s'il s'agissait d'un exercice avec une fin en soi. L'éventail des activités en lien avec l'apprentissage de la gouvernance n'a donc pas été couvert, notamment au regard de la budgétisation et de la gestion financière. La démarche retenue par le *Projet* s'est appuyée sur l'élaboration d'un PDL hybride sans PAI/PIL. Qui plus est, la faiblesse des ressources financières à la disposition du *Projet* a conduit à un écart majeur entre les investissements requis et les besoins identifiés.

De plus, il aurait été impératif de considérer l'élément de fonctionnalité des projets, incluant le suivi et l'entretien.

La perspective de la fin du *Projet* est appréhendée. Elle prend la forme d'un très grand pessimisme quant au futur. Les différents milieux se sont impliqués grâce à l'apport de ressources humaines et financières venant du *Projet*. Ils doutent de leurs capacités à implanter seuls le PDL 2011-2016.

Schéma 7: absence d'imbrication entre le PDL et le FDL



Une application plus rigoureuse d'un concept de maîtrise d'ouvrage aurait permis de bien planifier un désengagement, soit préparer les collectivités territoriales à prendre en main les activités nécessaires pour porter le nouveau PDL, parfaire leur connaissance en matière de planification, d'élaboration de projets et de soumissions de cesdits projets aux fins d'obtention de financement auprès d'autres donateurs.

3.3 DANS QUELLE MESURE LE PROJET A CONTRIBUÉ A L'AMÉLIORATION DE LA PLANIFICATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES?

Les constats relatifs au processus de participation locale ne peuvent être dissociés du cadre de mise en œuvre du *Projet*. Le processus de 2005 a induit une prise de conscientisation dont les racines sont profondes. Les principaux acteurs impliqués ne pourraient revenir en arrière. Les populations ont dorénavant une voix, soit les organisations de la société civile qui sont mieux organisées et plus soucieuses de représenter ceux et celles dont elles défendent les intérêts. Pour leur part, les élus sont conscients que la démocratie participative est un incontournable – un incontournable *heureux*, car source de synergie et de cohésion.

Par ailleurs, le processus de planification de 2010 a conduit à un certain désabusement. Même si l'exercice a le mérite d'avoir contribué à la réflexion du MPCE, les retombées du modèle suivi sont négatives. L'ensemble des intervenants n'a pas apprécié l'approche. Qui plus est, la mise en œuvre des PCD relève quasiment de l'impossible, car irréaliste. Les collectivités territoriales n'ont pas été préparées à prendre la relève en l'absence du *Projet*.

3.3.1 Est-ce que les plans de développement des collectivités territoriales (PIC/PIE) sont cohérents, complets et réalistes et prennent en compte les femmes, groupes vulnérables, les acteurs économiques et les élus locaux?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> Méthodologie, démarche et approche pour l'élaboration 	Les PDL (2005 et 2011) font référence au contexte politique prévalant en Haïti, mais mettent peu l'accent sur les priorités de politiques nationales définies dans le cadre de coopération

<p>des PIC/PIE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Degré de cohérence, de conformité et de prise en compte avec des plans nationaux, régionaux et politiques sectorielles <p>Articulation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • PSRP • Politiques sectorielles • Budgets locaux <ul style="list-style-type: none"> • Contenu et adéquations des PIC/PIE avec les problématiques identifiées : • Rigueur méthodologique dans l'élaboration des PIC/PIE • Réalisme des PIC/PIE • Taux de réalisation des actions programmées en fonction du plan triennal <ul style="list-style-type: none"> • Instruments de développement et rôle instrumental pour le développement local (se référer au schéma 1 - aucune imbrication entre PDL et FDL) • Articulation entre le budget et PIC/PIE • Inclusion d'indicateurs de genre 	<p>intérimaire (CCI), la carte de pauvreté d'Haïti et les résultats de l'enquête sur les conditions de vie en Haïti publiée en 2003 par l'IHSI.</p> <p>Ces informations auraient pu être utilisées pour caractériser la situation de référence qui prévalait dans les huit communes ciblées par le <i>Projet</i> au moment où du processus de planification de 2005 et de 2011. Les structures impliquées auraient ainsi été à même de raisonner les problématiques de gestion des territoires communaux et de sections communales, et ce de façon à favoriser une meilleure dynamique de développement local. (<u>degré de cohérence et articulation PSRP et politiques sectorielles</u>).</p> <p>Les PDL sont un outil de priorisation et de programmation des investissements sociaux et économiques à l'échelle locale. Ce faisant, ils doivent s'appuyer sur des diagnostics sectoriels validés par les acteurs locaux afin des mettre en perspective les potentialités existantes, la situation de référence, les contraintes et les pistes d'intervention à envisager. Ceci n'a pas été fait</p> <p>Deux types de PDL ont été mis en œuvre en 2005: les PIC et les PIE. (<u>contenu et adéquation des PIC/PIE</u>)</p> <p>Contrairement aux PIC, les PIE sont cohérents avec le manuel de planification participative du <i>Projet</i> et exposent clairement le degré d'implication des instances présentes sur le territoire des sections communales (autorités locales, organisations de la société), en plus de définir problématiques sectorielles et les axes d'intervention conséquents. (<u>rigueur méthodologique</u>)</p> <p>Les PIE s'appuient sur une logique d'intervention et listent les organisations communautaires présentes dans la zone. Ce faisant, il y a lieu de noter que les contraintes au développement des différents secteurs priorités ne sont pas suffisamment décrites.</p> <p>En ce qui a trait aux PIC, certaines problématiques d'aménagement du territoire urbain, par exemple l'occupation anarchique du territoire et les difficultés d'alimentation en eau des maisons, n'ont pas, en aval, été déclinées en interventions.</p> <p>De plus, la relation entre le portrait des communes, les objectifs des PIC et les interventions prioritaires retenues est difficile à établir. Entre autres, le niveau d'implication des autorités locales (CCC) et des organisations concernées au regard des actions de développement à entreprendre n'est pas spécifié.</p> <p>Le taux de réalisation des actions programmées en fonction du plan triennal ne peut être documenté, dans la mesure où il n'y a pas eu de priorisation et de plan annuel/triennal avec un processus de budgétisation. Les investissements relèvent de l'aléatoire.</p> <p>Les PDC (planification 2010) sont beaucoup plus techniques que les PIC et PIE de 2005. Un effort est fait pour se conformer au guide méthodologique élaboré par le MPCE. Ils répondent à certaines faiblesses des plans antérieurs, surtout en ce qui concerne le diagnostic des capacités institutionnelles des administrations municipales, leur potentiel fiscal et la prise en compte des priorités nationales.</p> <p>Toutefois, aucun état des lieux n'est établi quant à la capacité fiscale des <u>municipalités (budgets locaux et réalisme et articulation/budget PIC et PIE)</u>. En outre, la capacité financière à mettre en œuvre les priorités d'action à l'échelle communale pour les cinq prochaines années n'est pas clairement démontrée. Aucune mesure n'est prévue pour l'opérationnalisation et la consolidation des structures de gouvernance établies, soit les Comités de développement communal (CDC) et les Comités de développement sections communales (CDSC). Les leçons apprises lors de la mise en œuvre des PIC/PIE n'ont pas été intégrées, soit les problématiques de gestion et d'entretien des infrastructures. Un manque de cohérence est noté entre les capacités de mobilisation de ressources financières internes et les besoins d'investissement identifiés.</p> <p>Enfin, les interventions identifiées dans les PCD ne s'appuient pas sur une vision à moyen-long terme quant à l'aménagement du territoire communal et des sections communales (rôle</p>
--	--

	instrumental pour le développement local). Compte tenu des divers niveaux de vulnérabilité (politique, environnementale, alimentaire, services sociaux de base) auxquels fait face le territoire haïtien, les PCD auraient dû permettre de: i) mieux cibler les zones d'intervention immédiates et d'intérêt particulier; ii) s'attarder aux dynamiques socioéconomiques afin de mieux aux besoins des populations; et iii) prioriser des interventions environnementales adaptées.
--	--

3.3.2 En quoi la planification a accru l'intérêt des populations à la gestion locale? Comment cela s'est traduit dans les faits ?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Degré d'implication des citoyens à la vie communale (participation aux réunions des CCC/CCSC, CLÉ, comités de suivi et d'entretien) • Amélioration des services • Augmentation des démarches d'information • Degré de satisfaction • Actions et orientations spécifiques vers les groupes vulnérables et es femmes. 	<p>Les PDL (PIC et PIE) ont été en grande partie légitimés par les acteurs locaux impliqués dans le processus de planification locale. Ce processus a encouragé le dialogue à l'échelle locale et a favorisé la mise en place de structures de concertation. Ce qui n'est pas le cas avec les PDC qui ont été élaborés en marge des CT.</p> <p>Toutefois, les PDL (PIC et PIE) n'ont par servi de référence en aval du processus en soi. Comme mentionné précédemment, l'allocation des fonds ne s'est pas appuyée sur une finalité sociale ou économique, sur l'apprentissage démocratique ou sur le renforcement des ressources financières des collectivités territoriales.</p> <p>Aucun document disponible ne témoigne de la satisfaction des publics cibles et de l'atteinte des objectifs vision - 20% de réduction de la pauvreté et 50% en terme d'amélioration des services de base,</p> <p>Aucun indicateur de degré de satisfaction n'a été établi - le concept de satisfaction n'a jamais été défini.</p> <p>Le critère de vulnérabilité, notamment les plus démunis, n'a pas été pris en compte dans l'élaboration des PDL/PCD. Par ailleurs, une bonne représentativité de femmes a été une préoccupation constante.</p>

3.3.3 Constats relatifs au processus de planification 2005 et de 2011

La Capitalisation d'expériences a abordé de manière exhaustive le processus de planification. En effet, près de 250 intervenants ont participé à 45 ateliers de discussion selon l'approche SWOT (Strengths, weaknesses, opportunities and threats). Toute l'information recueillie a été organisée selon les rubriques suivantes (cahier des annexes, constats de la capitalisation d'expériences relatifs au processus de planification participative (11)):

3.4 DANS QUELLE MESURE LES INVESTISSEMENTS FINANCÉS PAR LE FDL ONT-ILS CONTRIBUÉ À L'AMÉLIORATION DES OPPORTUNITÉS DE DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE? AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE LOCALE ET APPUYE UNE MEILLEURE PROTECTION DES RESSOURCES NATURELLES (RN)?

La problématique des investissements retenus dans le cadre du FIC se pose à deux niveaux. D'une part, les infrastructures ont été financées sans réelle analyse des besoins en services locaux et sur leur impact quant à la consolidation du tissu social des collectivités territoriales. Il y a eu *oubli* de la finalité des investissements, ces derniers n'étant pas une fin en soi, mais un moyen pour accroître l'accès aux services de base.

D'autre part, les projets ont été sélectionnés sans vision territoriale révélant de nombreuses lacunes au niveau du processus de planification - processus qui aurait pu conduire à une approche intégrée intra communale et inter communale.

Quant aux investissements retenus dans le cadre du FE, ils relèvent davantage du saupoudrage, que d'une volonté d'établir une base économique structurante propice à une amélioration des conditions de vie.

Les investissements réalisés dans le cadre du *Projet* ont été alloués à travers deux fonds: i) le FIC, principalement réservé à la programmation d'investissements pour un meilleur appui aux structures de base (ASB) au niveau des bourgs de chaque commune; et ii) le FE alloué aux sections communales pour des investissements principalement orientés à des ADE.

Cette différenciation géographique et administrative ne permet pas tout à fait de refléter la nature précise des investissements effectués, considérant que le FIC n'a pas uniquement servi à des investissements ASB au niveau des bourgs, mais aussi, de façon limitée, à des activités appui au développement économique (ADE). De même, le FE, outil de programmation des sections communales, a permis de financer quelques investissements ASB, même si la grande majorité des financements a eu une orientation ADE.

Il a semblé important de dépasser les considérations de la programmation retenue pour essayer d'apprécier la destination réelle des investissements dans le contexte des modalités fixées aux populations bénéficiaires. Les 251 investissements (exception faite des projets *changements climatiques* et outre les financements dédiés aux leçons apprises — projets 7 et 8) réalisés ont donc été classés selon la destination d'ASB (FIC) ou d'ADE (FE). Les activités financées par le Fonds *changements climatiques* ont été traitées à part.

Le montant global du financement des 251 projets s'élève à environ 2,9M\$US. La répartition des investissements est de 149 projets FIC (63% en nombre et 64.6 % en valeur \$US) pour 102 projets FE (37% en nombre et 35.4 % en valeur \$US). Sur l'ensemble des 251 projets, le coût moyen de financement d'un projet est de 11,548\$US (12,561\$US pour un projet FIC et 10,068\$US pour un projet FE).

La classification des investissements par commune et section communale permet de mettre en évidence deux grandes caractéristiques du mode opératoire de répartition des fonds. La première constatation montre un système de péréquation qui ne repose pas sur la sommation du nombre d'habitants par commune, mais sur une répartition plus ou moins égalitaire par commune. À l'exception des communes de Sainte-Suzanne et de Ouanaminthe, peu représentatives du fait d'une intervention tardive et géographiquement ciblée, les écarts d'investissement par habitant sont très élevés, pouvant varier du simple au triple: 10\$US/habitant à Mombin Crochu, 20\$US/habitant à Carice et 28\$US/habitant à Perches.

La seconde observation relative à la répartition des investissements est le fait d'une importante concentration des dotations au niveau des bourgs, sans tenir compte de la répartition des densités de population au sein de la commune. L'exemple le plus distinctif est celui du bourg de Capotille (1,069 habitant) qui concentre 71.4% de l'investissement (325\$US/habitant) contre seulement 5.1% pour Welch, l'une des deux sections rurales (11,061 habitants) avec seulement un investissement/habitant de 2.27\$US. Cette situation atypique se retrouve également pour les bourgs des communes de Mombin Crochu (55% des investissements), Mont Organisé (53% des investissements), Carice (51% des investissements) et Perches (49% des investissements).

Les données de base ayant servi à l'évaluation des FIC et FE sont présentées sont contenues dans le cahier des annexes (Cahier des annexes, Données de base (12)).

3.4.1 Projet Appui aux services de base

3.4.1.1 Dans quelle mesure les investissements financés ont contribué à améliorer la fourniture de services socio-économiques compétents?

Au total, le FIC a financé 149 investissements. Neuf catégories ont été établies pour ces investissements:

Tableau 7: Investissements FIC par catégorie

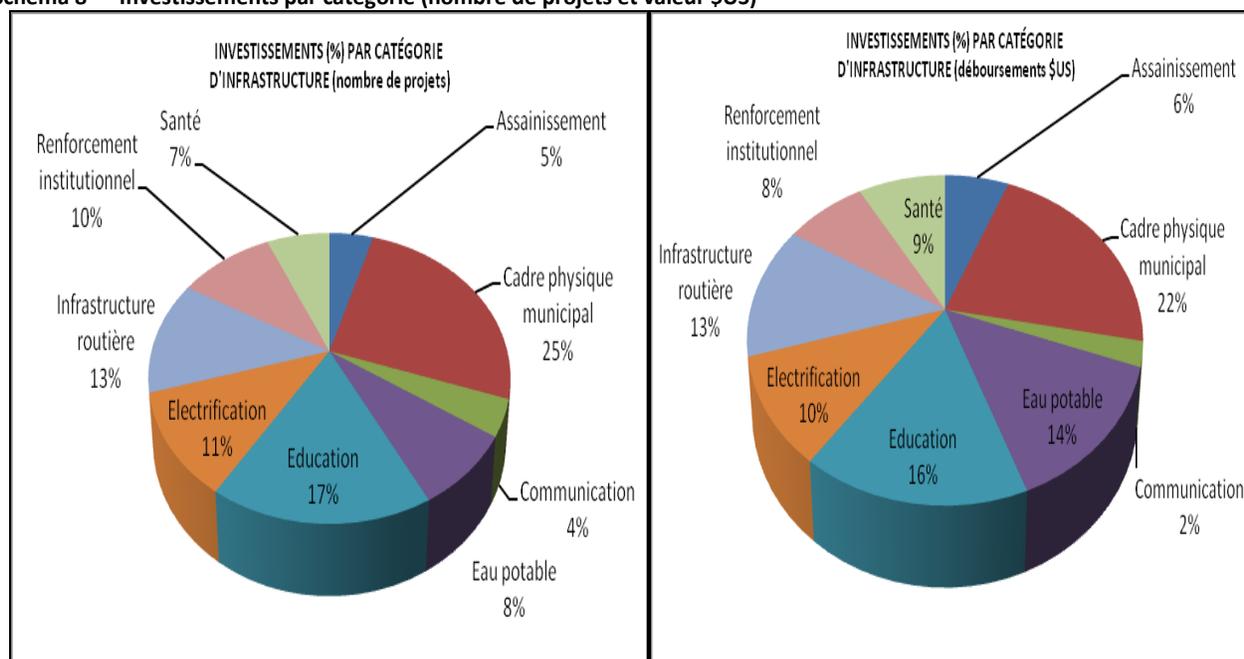
Catégories d'infrastructure	Nombre de projets	Investissements en \$US		Coût moyen par projet (\$US)
		US \$	%	
Assainissement	7	107,069.38 \$	6,24%	15 295,63 \$
Cadre physique municipal ⁸	38	374 435,09 \$	21,83%	9 853,56 \$

⁸ Édifices municipaux, places publiques, marchés.

Catégories d'infrastructure	Nombre de projets	Investissements en \$US		Coût moyen par projet (\$US)
		US \$	%	
Communication	6	42 054,23 \$	2,45%	7 009,04 \$
Eau potable	12	237 096,54 \$	13,82%	19 758,05 \$
Éducation	25	269 002,23 \$	15,68%	10 760,09 \$
Électrification	17	179 032,36 \$	10,44%	10 531,32 \$
Infrastructure routière	19	226 576,33 \$	13,21%	11 925,07 \$
Renforcement institutionnel	15	134 047,88 \$	7,81%	8 936,53 \$
Santé	10	146 122,44 \$	8,52%	14 612,24 \$
	149	715 436,48 \$	100,00%	11 513,00 \$

Le coût moyen par investissement est de 11,513.00\$US. Les catégories d'investissement les plus importantes en terme de nombre sont: cadre physique municipal, éducation, électrification et infrastructure routière. Les plus importantes en terme de financement sont: assainissement, eau potable et santé.

Schéma 8 — Investissements par catégorie (nombre de projets et valeur \$US)



Au total, 36 projets ont été visités, soit un échantillon de 23%.

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Adéquation entre les priorités de service demandé et les investissements consentis • Augmentation et amélioration des services prioritaires tout en tenant compte des déficits 	<p>Il n'est pas possible d'établir le degré d'adéquation entre les priorités demandées et les investissements consentis.</p> <p>Pour ce faire, il aurait fallu qu'il y ait priorisation des besoins à partir des listes établies dans les PIC/PIE, ce qui n'a pas été fait. Les PIC/PIE ciblent tous les services de base. Les investissements requis dépassent souvent le million de dollars US.</p> <p>Le seul constat possible est le suivant: les huit communes ciblées ont certes accès à de</p>

<p>territoriaux</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taux d'utilisation du service • Définition d'une politique de gestion du service • L'autonomisation des collectivités locales en tant que prestataires de services 	<p>nouveaux services de base, ce qui est une valeur ajoutée dans un contexte d'extrême pauvreté. Mais cet accès est variable selon les communes et les sections communales. Compte tenu des investissements largement faits dans les bourgs, quel est le progrès réel pour les sections communales?</p> <p>Quant à l'amélioration des services prioritaires en fonction des déficits territoriaux, nul ne pourrait répondre. Il aurait d'abord fallu faire un inventaire des services existants afin que le <i>Projet</i> puisse les combler. Or un tel inventaire n'a pas été fait. À nouveau, il importe de mentionner que les bourgs (souvent à très faible densité) ont reçu davantage que les sections communales (sous-section 3.1.4.) - or certaines sections communales sont très peuplées et enclavées, indicateurs qui aurait dû servir pour aider les plus démunis.</p> <p>La mesure du taux d'utilisation ne peut s'appuyer que sur un <i>avant-après</i>. Si le service était existant, quel était son taux de fréquentation? Si le service est nouveau, quel est son taux d'utilisation en fonction de ce qui était attendu (portée de la desserte).</p> <p>Une seule évidence s'impose: ces services n'ont pas été augmentés de 50% (objectif du <i>Projet</i>). Seule une situation de référence aurait fournir certaines indications quant à cet ambitieux résultat.</p> <p>Il n'y a aucune politique de gestion du service.</p> <p>Quant à l'autonomisation des collectivités locales, l'absence de culture de suivi et d'entretien est une réalité - une dure réalité, puisque sans implication collective, rien n'est durable.</p>
--	--

3.4.1.2 Dans quelle mesure les investissements financés ont contribué à améliorer l'accès aux infrastructures de qualité?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation de l'utilisation des infrastructures financées (taux de fréquentation et perception des usagers, collectivités locales et des prestataires de services) • Infrastructures réalisées selon les règles de l'art et les prescriptions (DAO) dans le cahier de charge. • Infrastructures fonctionnelles • Structures de gestion • Taux de malfaçons identifiés durant la réception provisoire et définitive • Suivi et contrôle technique des investissements • Transfert des connaissances vers les acteurs locaux (notion de durabilité) 	<p>Pour parler d'augmentation, il faut une référence. Or ce point a déjà été soulevé à la sous-question 3.4.1.1. En l'absence de données avant-après, aucun « changement » ne peut être capté.</p> <p>Dans le cas d'une augmentation, il s'agit d'une infrastructure existante. Seule une situation de référence aurait permis d'établir un pourcentage donné. Et comme mentionné antérieurement, dans des situations d'extrême pauvreté, une amélioration par rapport à ce qui existe est toujours appréciée. Mais comme les bourgs ont été largement privilégiés, la réelle question se rapporte aux sections communales qui n'ont bénéficié que de peu de financement - que ce soit des travaux d'amélioration ou de nouvelles infrastructures. C'est à ce niveau que le <i>Projet</i> aurait pu induire une percée développementale significative. Et le référentiel aurait simple: rien avant, un service après.</p> <p>Pour apprécier la mise en œuvre des infrastructures, il aurait fallu des dossiers de projet complet. Or aucun n'était disponible. Sans descriptif, devis de construction, budget et calendrier d'exécution, aucune appréciation n'a pu être faite. Les observations se sont fait à l'œil (cahier des annexes, Projets FIC (13))</p> <p>Près de la moitié des projets FIC visités présentent de sérieux problèmes de viabilité, notamment les projets d'infrastructures routières et d'électrification.</p> <p>Outre la catégorie des communications, toutes les autres présentent, à des degrés divers, certains problèmes. Les catégories les moins viables sont les infrastructures routières et les projets d'électrification où les réalisations sont classées de passable à très mauvaise. À l'évidence, toutes les infrastructures routières ont été réalisées sur la base de concessions territoriales, voire politiques qui ont conduit à des travaux non pérennes, lessivés après deux ou trois pluies. Ce constat illustre le manque de vision du <i>Projet</i> et le manque de vision territoriale prévalant au niveau des communes et sections communales. Cet état de fait révèle des lacunes au niveau du processus de planification — processus qui aurait pu conduire à une approche intégrée intra communal et inter communal.</p>

Quant aux projets d'électrification, ils illustrent un manque d'appropriation de la part des collectivités territoriales. Au terme de quelques années, les batteries et panneaux solaires sont volés ce qui est indicatif quant au concept du bien commun à caractère public.

Quant au bâti, sans être une menace pour la sécurité, il présente des faiblesses de structure, car non conforme aux normes édictées par la régie du bâtiment.

La fonctionnalité des infrastructures n'a pas fait l'objet d'une attention particulière de la part du *Projet*. La fonctionnalité touche au présent et à l'avenir, à la présence de ressources humaines pour assurer les services, à un comité de gestion pour le suivi et le contrôle. Grand nombre d'infrastructures n'ont aucun fonds de réserve en cas de bris à défaut d'une conscientisation des publics cibles pour assurer la pérennité des investissements.

3.4.3 Dans quelle mesure les investissements ont-ils servi en tant que facteurs catalytiques pour les dynamiques sectorielles/thématiques? (développement économique local, sécurité alimentaire, gestion des ressources naturelles, secteurs sociaux, changement climatique)

Le **Tableau 8** regroupe l'ensemble des 102 projets financés dans le cadre des activités d'appui au développement économique. Une classification selon la nature des activités a été retenue selon trois catégories: i) projets d'appui à la production; ii) projets de protection du milieu; et iii) projets d'appui aux activités génératrices de revenus (AGR).

Les activités d'appui à la production sont les plus nombreuses avec 42 projets pour un montant global de 474,763\$US (40.2% en nombre de projets et 46.2% du financement). Par ordre décroissant, les projets concernent: l'agriculture (24 projets), l'élevage (sept projets), la pisciculture (cinq projets) et les formations (cinq projets).

Les activités de protection du milieu sont au nombre de 23 pour un financement global de 304,039\$US (22.5% en nombre de projets et 29.6% du financement). Elles concernent essentiellement 18 projets de traitement de bassins versants (95.4% du financement) et cinq petits projets de sensibilisation.

Les activités d'appui aux AGR comportent 39 projets pour un montant global de 248,104\$US (38.2% en nombre de projets et 24.2% du financement). Les activités concernent par ordre de décroissance: i) projets de valorisation (transformation) des productions au nombre de 25: décortiqueuses, moulins à riz, maïs, arachide, etc.; ii) projets de service au nombre de neuf, dont les stations de recharge des téléphones portables; et iii) projets de commerce au nombre quatre, soit les centres de stockage.

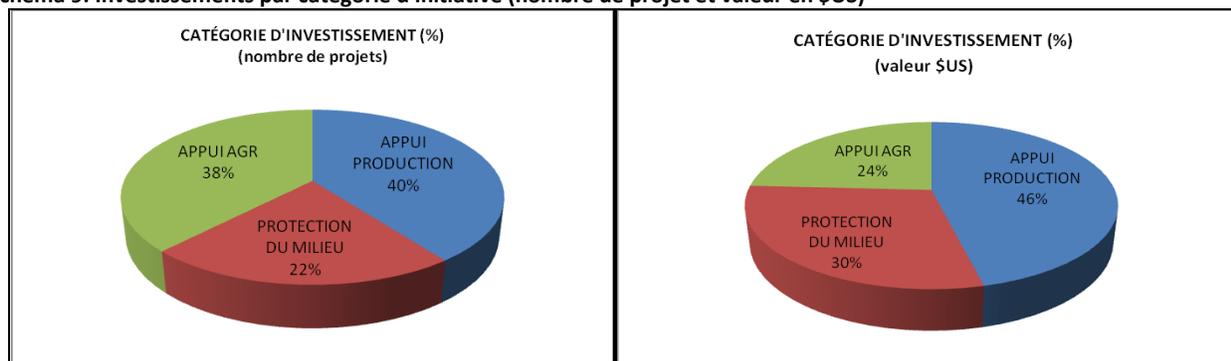
Tableau 8: Investissements FE

Catégorie d'investissement et secteur d'intervention	Nombre de projets	Total des investissements réalisés		Coût moyen par projet
		\$US	%	\$US
Agriculture	24	301,681.85	29.38	12,570.08
Élevage	7	95,830.20	9.33	13,690.03
Formation	5	35,857.00	3.49	7,171.40
Pisciculture	5	41,394.48	4.03	8,278.90
Sous-total Appui à la production	41	474,763.53	46.23	11,579.60
Sensibilisation	5	13,969.1	1.36	2,793.8
Traitement des bassins versants	18	290,069.5	28.25	16,114.9
Sous-total Protection du milieu	23	304,038.6	29.6	13,219.0
Commerce	4	17,789.75	1.73	4,447.44

Catégorie d'investissement et secteur d'intervention	Nombre de projets	Total des investissements réalisés		Coût moyen par projet
		\$US	%	\$US
Services	9	27,034.30	2.63	3.003.81
Valorisation production	25	203,280.50	19.80	8,131.22
Sous-total Appui AGR	38	248,104.55	24.16	6,529.07
Grand total	102	1,026,906.75	100	10,067.71

L'investissement moyen par projet est de 10,110\$US avec des écarts allant du simple au triple entre des projets AGR relativement peu coûteux en investissement (de 3,000 à 8,131\$US) à ceux très onéreux des traitements des bassins versants (16,115\$US).

Schéma 9: Investissements par catégorie d'initiative (nombre de projet et valeur en \$US)



Au total, l'échantillon des projets FE est de: i) 31% du nombre total de projets ou 33.2% en financement pour les initiatives *appui à la production*; ii) 60% du nombre total de projets ou 81% en financement pour les projets de *conservation et restauration des sols* (CRS); et iii) 58% du nombre total de projets en *appui aux activités génératrices de revenus* (AGR).

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<p>Effet induit par investissement:</p> <ul style="list-style-type: none"> Niveau économique monétaire et entrepreneurial Croissance de l'investissement dans le secteur particulier <p>Investissement complémentaire (non-duplication) entre investissement sectoriel et local:</p> <ul style="list-style-type: none"> Interaction avec des organes sectoriels thématiques spécialisés (branches décentralisées, les universités, etc.) Valeur stratégique spécifique des investissements financés 	<p>L'analyse de quelconques facteurs catalytiques est impensable dans les circonstances. Il importe de revenir à certaines réalités du <i>Projet</i>. Comme mentionné à la sous-section 2.2.1.4, ce dernier a été conduit de manière linéaire avec la mise en œuvre des activités de façon consécutive: d'abord l'exercice de planification participative, puis la réalisation des microprojets sans la vision de la démarche du UNCDF qui imbrique PDL/FDL.</p> <p>Il en a donc résulté une série de projets sans lien aucun et conduits en l'absence de situation de référence et d'analyse des filières porteuses. Comme mentionné précédemment, pour quelconque effet, la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation de 2009 aurait été vitale (sous-section 5.1.5, 3.2.1 et 3.2.2). Or tel n'a pas été le cas. Et qui sait lire entre les lignes constate que cette évaluation était très pessimiste quant à tout potentiel de changement à l'intérieur de 18 mois dans les huit communes du Nord-Est. L'évaluateur cernait très bien les préalables qui n'étaient pas en place pour la réalisation d'un projet de gouvernance tel le projet AGL-NE. Outre la décentralisation qui demeure un concept depuis 1987 et les entraves à la déconcentration, il pointait toutes les faiblesses des assises institutionnelles du <i>Projet</i>, en plus des lacunes quant à la réalisation de microréalizations structurantes.</p> <p>L'analyse d'ensemble des projets est présentée en annexe (cahier des annexes, <i>Projet d'appui au développement économique</i> (14)). Aux fins de l'évaluation, ils ont été subdivisés en quatre catégories:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Appui à la production 2. Protection du milieu

<p>(secteur / thème critères de jugement (pour exemple liens économiques sur les investissements liés au développement économique local)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des mesures complémentaires et des fonds (plates-formes pour les actions conjointes avec les donateurs, l'intégration de mécanismes de FDL avec le secteur / thème de planification et de systèmes spécifiques de financement) 	<p>3. Appui aux activités génératrices de revenus 4. Changement climatique</p> <p>Sont présentées ci-après les conclusions par projet</p> <p><u>1. Appui à la production</u></p> <p><i>Projets d'appui à la production d'ignames</i></p> <p>Les seuls documents disponibles au niveau du <i>Projet</i> sur la réalisation de ces microréalisations sont la convention de financement, ainsi qu'une description sommaire du contenu du projet. Aucune information n'est disponible sur l'avancement, les réalisations et la clôture des projets d'appui à la production d'igname. Cet état des lieux rend impossible la mesure des effets.</p> <p>Dans ces conditions, il est très difficile de mesurer, rétrospectivement, et plusieurs années après la fin des réalisations, l'apport réel de ces investissements, sachant que la seule source d'information disponible est le recueil rapide de la parole des bénéficiaires. Un suivi de confirmation au moment des récoltes serait nécessaire.</p> <p><i>Projets d'appui à la production de canne à sucre</i></p> <p>Les projets d'appui à la production de canne à sucre illustrent les retombées positives de ce secteur d'activité. Sachant que le déficit vivrier du pays est d'environ 50%, il est possible d'apprécier, au regard de ce seul exemple sur la culture de la canne à sucre, les énormes potentialités du pays vers une plus grande autonomie alimentaire. La mise en place d'une stratégie régionale (voire nationale) de vulgarisation de telles pratiques culturelles devrait à la fois améliorer les conditions de vie des planteurs et favoriser une plus grande indépendance vivrière nationale.</p> <p>Par ailleurs, en l'absence de la moindre donnée sur le suivi et l'appréciation des effets de cet investissement par le <i>Projet</i>, il est encore trop tôt pour dégager les premiers résultats, sachant que la première récolte de canne à sucre se produira deux années après le travail de reconstitution par le bouturage des parcelles.</p> <p><i>Projets de valorisation des périmètres irrigués</i></p> <p>En l'absence de la moindre donnée de suivi de ces réalisations et d'une situation de référence, il est impossible d'extrapoler les avantages attendus d'un tel périmètre. De plus, il est peu compréhensible de financer un tel investissement, aussi petit soit-il, sans faire un calcul estimatif simple des effets induits de la maîtrise des eaux de surface sur l'accroissement des rendements des principales spéculations et sur les revenus des producteurs.</p> <p><i>Projet de valorisation (pisciculture) du périmètre irrigué à Gaston (Haut des Perches)</i></p> <p>L'investissement soulève l'opportunité de construire des bassins piscicoles sur des espaces irrigués qui sont, par nature, limités aux zones de piémont relativement pentue. Le réseau des rivières à Gaston est dense avec de nombreux cours d'eau permanents. Ces cours d'eau ne sont pas poissonneux du fait des effets directs de la détérioration environnementale induite par le déboisement abusif, soit faible débit au cours de la saison sèche et, au contraire, violence des flots lors des fortes précipitations. Dans les deux cas de figure, les poissons ont des difficultés à se développer en l'absence de refuges tant au moment de l'étiage que lors des tempêtes tropicales.</p> <p>Il serait probablement plus judicieux de construire: i) des lacs collinaires dans les mornes de manière à écrêter les crues, tout en bénéficiant du potentiel d'une source additionnelle d'eau pour l'irrigation et l'élevage extensif de poissons; et ii) des bassins piscicoles à proximité des cours d'eau sur des terres non propices à l'agriculture.</p>
---	--

Projets d'amélioration génétique des bovins

L'adoption d'une gestion claire et transparente est un élément central pour le pilotage de ce type d'investissement. Or, les livres de gestion et de suivi des bénéficiaires n'ont pu être consultés par la mission d'évaluation. Il semblerait que les seuls documents disponibles se trouvent auprès de chacune des trois stations de monte. Les livres recensent essentiellement l'enregistrement des rentrées d'argent liées aux saillies, ainsi que les dépenses pour les soins aux taureaux. Un tel suivi est insuffisant pour apprécier globalement le mode de fonctionnement, les coûts et les bénéfices du projet.

Aucune information n'est disponible sur la rotation annuelle des géniteurs dans les différentes stations de monte, de manière à éviter les risques dommageables de consanguinité. De plus, il ne semble pas exister de fichier d'identification des animaux avec la pose d'un signe distinctif (plaque au niveau de l'oreille).

2. Protection du milieu

Traitement des bassins versants

Les activités conduites dans le domaine du traitement des bassins versants ont été très pertinentes, à la fois pour la protection et l'aménagement des parcelles, mais aussi pour protéger les infrastructures hydro agricoles construites en aval, ainsi que pour les zones de rechargement des sources.

Ces réalisations n'ont pas bénéficié d'un suivi d'accompagnement de manière à organiser les bénéficiaires pour les entretiens qui doivent impérativement être gérés collectivement. Il n'y a pas de mesure des impacts. Un tel exercice aurait permis de calculer le montant de la cotisation annuelle des producteurs, à partir de l'augmentation des rendements/revenus induits sur leurs parcelles.

Les points faibles sont liés à l'absence de suivi et d'encadrement externes ainsi qu'à la faible mobilisation des bénéficiaires à s'organiser pour assurer le propre suivi d'entretien des bassins versants et de leurs parcelles.

La nécessité d'une réorganisation active des comités de gestion de manière à assurer la maîtrise des réalisations effectuées à travers des entretiens périodiques s'impose.

4. Changement climatique

Aménagement et protection du littoral à Fort-Liberté, Caracol et Dérac afin de réduire les risques de catastrophes naturelles

Un projet de protection du littoral dans des zones de mangrove constitue, en soi, une initiative pertinente et intéressante soit: i) conjuguer la restauration d'un milieu marin important pour la reproduction des espèces halieutiques; ii) préserver les côtes contre certains éléments naturels potentiellement violents; et iii) aménager un espace récréatif.

Toutefois, le nettoyage des 12 km de littoral est de faible utilité sans la prise en compte de la collecte et de la gestion des ordures ménagères, et ce sur l'ensemble des localités dont les bassins versants correspondent à la bande côtière. La gestion des déchets non dégradables par l'enfouissement est certes une solution, mais non la plus écologique. D'autres solutions sont possibles, notamment le tri et le recyclage.

Du point de vue de l'hygiène et de la salubrité publique, la gestion des déchets non dégradables doit être obligatoirement complétée par des actions visant à encourager l'installation de latrines sur l'ensemble du bassin versant, de manière à éviter la chaîne des contaminations lacustres (bactéries dangereuses allant des simples staphylocoques au choléra).

Construction de 200 citernes familiales (modèle brésilien)

La construction de citernes de récupération d'eau de pluie est pertinente pour certaines zones particulièrement défavorisées (zone semi-aride de plaine, zones non desservies par un système d'adduction d'eau potable, etc.). La répartition égalitaire des 200 citernes sur l'ensemble de la zone (quatre sites à l'extérieur de la zone d'intervention du *Projet*) n'a pas pris en considération les besoins réels des zones les plus défavorisées.

L'attribution des citernes a été faite selon des critères relevant plus de la qualité de la maison et de son toit, que des besoins réels en faveur des groupes les plus démunis. Aucun règlement n'a été institué pour la gestion de la répartition de la ressource ou pour l'entretien des citernes. Le système d'exhaure choisi est précaire pour l'obtention d'une bonne qualité de l'eau. La technique de reproduction de ces citernes semble acquise par les «boss maçons», ce qui pourrait permettre une pratique hors *Projet* de l'expertise acquise.

Aménagement des infrastructures hydro-agricoles (Haut et Bas Madeleine) à Vallières

La réalisation de cette activité apparaît très satisfaisante, tant par la prise en compte globale du traitement l'érosion hydrique sur une partie du bassin versant que par la sécurisation de l'apport en eau dans les périmètres tout au long de l'année. Les travaux de rectification du lit de la rivière sont robustes et imposants et la construction du canal principal en phase de finalisation.

Les estimations des bénéfices attendus sur l'accroissement des productions sont importantes et permettent d'envisager une valorisation des investissements en quelques années (trois à quatre ans). La bonne opérationnalité attendue de ces investissements va dépendre de la conjonction d'un minimum de trois actions à mettre en œuvre: i) l'organisation des producteurs au sein d'une association effective de gestion des sites; ii) l'organisation d'un programme annuel précis d'entretien des réalisations (désensablement des canaux); et iii) la nécessité d'accompagner les planteurs dans la phase d'appropriation de pratiques innovantes et respectueuses du milieu.

L'accompagnement des producteurs, par les services techniques du BAC, est d'une très grande importance: Les activités prévues dans le contrat de contractualisation doivent impérativement être respectées, soit:

- Organiser les producteurs dans une association des usagers de l'eau pour les périmètres et dans une association des usagers des terres aménagées pour les bassins versants. Les bénéficiaires devraient pouvoir bénéficier de formations sur les comptes d'exploitation de manière à mesurer les avantages induits et, de là, à fixer le montant des cotisations pour la mise en place d'une caisse pour l'entretien et la reproduction éventuelle des activités;
- Établir, au sein de chacune des associations des usagers, un programme annuel des entretiens à réaliser ainsi qu'à son mode de financement;
- Accompagner les bénéficiaires pour l'adoption des pratiques culturelles innovantes (semences améliorées, culture attelée, rotation des cultures, etc.), tout particulièrement à travers des parcelles d'essais pour la démonstration de l'accroissement des avantages physiques et financiers basée sur des comptes d'exploitation.

Appui à la dynamisation de la filière apicole dans deux communes (Ouanaminthe et Fort-Liberté)

Le financement de l'apiculture est très pertinent, car il permet l'accroissement important et rapide des revenus des apiculteurs qui sont aussi des planteurs. Il participe aussi à une «sécurisation» des plantations forestières, fruitières et végétales, compte tenu des apports induits (récolte des fruits, nourrissage des abeilles, accroissement des rendements agricoles) et à l'abandon des cultures sur brûlis. Le ROI est très rapide et permet d'améliorer les conditions de vie des bénéficiaires, notamment: sécurité alimentaire des ménages, meilleur accès aux services de base santé et scolarité des enfants.

	L'apiculture est utilisée dans toutes les pratiques de développement comme le moyen le plus adapté pour aider les populations les plus démunies à améliorer leurs conditions d'existence par le simple fait qu'il s'agit d'une culture hors sol et que les paysans sans terre ou les femmes seules appartiennent souvent à cette strate défavorisée.
--	--

3.4.4 Dans quelle mesure les activités génératrices de revenus (AGR) appuyées par le FDL appuient les filières porteuses qui contribuent au développement des économies locales?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> Pertinence et qualité des AGR pour soutenir les filières porteuses clé 	<p>Aucune filière porteuse n'a été identifiée par le <i>Projet</i>.</p> <p>Les constats pour les projets AGR sont les suivants:</p> <p>3. Appui aux activités génératrices de revenus</p> <p><i>Projets de transformation de fruits (préparation de confitures)</i></p> <p>La faiblesse de la demande ne favorise pas la détermination d'un prix de vente satisfaisant. Les publics cibles n'ont pas la moindre connaissance du marché régional (supermarchés de Ouanaminthe, du Cap haïtien) ou même des marchés urbains, véritables lieux de la demande.</p> <p>Ces projets sont pertinents et intéressants, car porteurs d'une capacité naissante à transformer des productions excédentaires lors des périodes de récolte. Par ailleurs, l'encadrement très formel reçu distille les connaissances, surtout sans véritable suivi de proximité pour aider les responsables locales à identifier les circuits de vente à l'avance et à établir des comptes d'exploitation permettant de connaître les coûts réels de production.</p> <p><i>Projet de pressage de canne à sucre</i></p> <p>L'opportunité de la valorisation de la canne à sucre est très pertinente. Le public cible a une bonne connaissance de la culture de la canne, mais manque d'un encadrement de proximité pour une utilisation plus consciente et responsable des installations, incluant le fonctionnement du moteur.</p> <p>Les comités de gestion n'ont pas de compte à rendre au cours des trois premières années de fonctionnement. Or, comme pour toutes associations ou coopératives, l'assemblée générale annuelle devrait être l'occasion de présenter le rapport moral de fonctionnement avec, d'une part les états financiers et, d'autre part, l'état technique des équipements. Cette pratique devrait être étendue à toutes les structures bénéficiaires ce qui permettrait de connaître leur maîtrise de la tenue des comptes et de programmer des formations adaptées pour remédier aux manquements observés.</p> <p><i>Projets de décortilage et de mouture</i></p> <p>Plusieurs types de formation auraient été nécessaires pour le bon succès de ces projets. Des formations abordant les thèmes suivants auraient été d'à-propos: i) bilan annuel d'exploitation, incluant de façon claire les différents coûts et la nécessaire dotation annuelle d'amortissement des équipements; et ii) entretien des équipements, notamment l'impératif de remplir des fiches d'entretien des moteurs.</p> <p>Les recommandations s'adressent principalement aux comités de gestion et soulignent l'importance de mettre en place une gestion simple et claire en plus de prévoir des dotations d'amortissement sur un compte à la banque.</p> <p><i>Projets d'appui au redémarrage de centre de stockage</i></p> <p>La reconstitution des marges brutes dénote une certaine fragilité dans le fonctionnement de ces centres de stockage, tout particulièrement avec le risque d'une infestation de charançons ou autres, susceptibles d'engendrer des pertes importantes dans les stocks.</p>

	Bien que les banques de semences soient très pertinentes pour la sécurité des paysans, et ce afin de pouvoir s'approvisionner avec des semences de qualité et à de prix abordables, leur viabilité dépend de la capacité des responsables à gérer les aspects financiers et les règles d'hygiène de stockage.
--	---

3.4.5 Dans quelle mesure les investissements financés ont contribué à améliorer l'accès aux infrastructures de qualité?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Variétés et pertinence des techniques introduites ; • Adoption des nouvelles démarches par les groupements de base • Changement dans les recettes générées 	Au risque d'être redondant, l'amélioration de l'accès aux infrastructures de qualité ne peut être appréciée sans <i>avant après</i> . Qui dit amélioration dit base de référence. Or le projet AGL-NE ne dispose d'aucune donnée sur le <i>avant</i> . Sans <i>avant</i> , il ne peut y avoir de facteur de comparaison par rapport à l' <i>après</i> .

3.5 QUELLE EFFICIENCE LA GESTION DU PROGRAMME A-T-ELLE EU AUX NIVEAUX LOCAL ET NATIONAL ?

En l'absence d'évidence, la gestion du *Projet* ne rencontre aucun des critères propres à une utilisation judicieuse des ressources financières et humaines mises à sa disposition. Ce constat révèle des carences majeures quant à une planification éclairée. Les deux principaux bailleurs de fonds, l'UNCDF et l'ACDI ne se sont pas dotés de systèmes budgétaires et de suivi nécessaires à la mise en œuvre des interventions prévues au meilleur ratio coût-bénéfice.

L'efficacité met en relation les résultats atteints avec les ressources financières utilisées. Il s'agit la qualité d'un rendement permettant de réaliser un objectif avec l'optimisation des moyens engagés.

L'efficacité du *Projet* ne peut être appréciée, et ce pour diverses raisons. Comme mentionné précédemment, le *PRODOC* n'a jamais été décliné en un document opérationnel - un PMO selon les normes et standards reconnus. Un tel document aurait permis d'identifier l'ensemble des activités à réaliser et d'établir: la structure des travaux (Work breakdown structure) avec produits, composantes, sous-composantes et activités, des fiches d'activités avec sous-activités et coût estimatif et un calendrier de réalisation. Ces outils de gestion sont essentiels pour établir une adéquation entre les ressources humaines et financières et leur utilisation.

De plus, le budget contenu dans le *PRODOC* n'a jamais été opérationnalisé de façon à distinguer les coûts projet et les frais de gestion et d'imputer les dépenses réelles aux différents bailleurs de fonds. Dans un tel cas de figure, les frais réels de gestion sont de l'ordre de plus ou moins 42.86% (**Schéma 4**) ce qui ne traduit pas la réalité. La contribution de l'ACDI a été imputée dans sa quasi-entière aux dits frais de gestion, alors qu'elle a largement contribué à la réalisation des produits 1 et 2 du *Projet*.

Bien que les cadres logiques de départ, tant celui du UNCDF que celui de l'ACDI, soient axés sur des résultats, la gestion du *Projet* en a été une par activités. Aucun document (rapports narratifs, bilans) ne fait état de résultats de développement.

Le même constat s'applique pour le suivi-évaluation. Ce dernier a fait défaut, tant au niveau de la *Cellule d'appui du Projet* que des communes et sections communales visées.

3.5.1 Avec quelle efficacité les fonds du *Projet* ont été transférés aux collectivités locales?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Décaissement en temps opportun • Efficacité du mécanisme de transfert aux collectivités territoriales et son articulation avec les procédures : <ul style="list-style-type: none"> - temps mis pour les transferts ; 	<p>Problème de liquidité rapporté pour l'année 2009 - problème émanant du siège social.</p> <p>Transfert fait aux collectivités territoriales en fonction de la réception des preuves justificatives - aucun témoignage de problème quant aux transferts de fonds.</p> <p>Relativement à la pérennisation des systèmes et de l'articulation avec d'autres mécanismes d'investissements, aucun interlocuteur interrogé n'a compris le sens des questions.</p>

<ul style="list-style-type: none"> - la prévisibilité des transferts ; - la pérennisation du système ; - articulation avec d'autres mécanismes d'investissement. 	
---	--

3.5.2 Dans quelle mesure la gestion *Projet* est-elle conforme aux normes et procédures nationales et locales (structures de gestion du *Projet*, comité de pilotage national et local) ?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation de modalité nationale/ d'exécution directe (DIM/NIM) • Relation avec les ministères et les services déconcentrés. 	Aucune entrevue n'a pu guider l'équipe d'évaluation à cet égard.

3.5.3 Dans quelle mesure le personnel du programme (y compris le soutien fourni par des consultants externes) répond aux besoins du programme?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Correspondance entre les compétences requises et les compétences disponibles (au fil du temps) • Postes sont tous remplis - pas de postes vacants à long terme • Assistance technique extérieure répond aux besoins 	<p>Malgré l'existence de description de tâches et de critères d'embauche, des faiblesses importantes ont été notées quant au personnel: absence de vision quant au développement local et absence d'engagement vis-à-vis la finalité du <i>Projet</i>.</p> <p>Profil de techniciens, plutôt que de professionnels du développement.</p> <p>Nombre d'employés répond aux activités à réaliser par le <i>Projet</i>, ceci en en principe dans la mesure où les activités à réaliser n'ont jamais été précisées.</p> <p>Aucune information obtenue quant à l'apport de ressources externes.</p>

3.5.4 Dans quelle mesure les Directions départementales ont assuré les fonctions de contrôle et d'orientation ?

Éléments d'analyse	Constats de l'évaluation
<p>Nombre de visites</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existence de mécanismes clairs / instruments pour partager l'information et de fournir les informations • Partage des leçons apprises • La réactivité aux demandes d'assistance technique 	<p>Comme mentionné à la sous-section 1.4, aucun représentant départemental ou de la Table de concertation n'a été rencontré. Il est donc impossible de documenter cet aspect.</p> <p>La Table de concertation n'aurait, dans les faits, pas fonctionné de manière régulière.</p>

3.5.5 Est-ce que la gestion du programme a mis en œuvre les plans de travail/mise à jour des plans de façon efficiente en fonction des conditions modifiées?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'exécution sur les plans de travail annuels • réalisations par rapport aux objectifs (comme indiqué- dans le PRODOC et dans les plans de travail modifié le cas échéant) • La dimension genre était-elle intégrée et budgétisée dans les plans de travail ? 	<p>Il est difficile de se prononcer sur le taux de réalisation des plans annuels, puisqu'il n'y a aucune matrice intégrant le prévu et le réel, le tout en incluant les écarts et ce sur une même période (un an) - ceci autant en termes d'activité que de budget.</p> <p>La structure des plans annuels et de celle des plans de travail est variable. Parfois, elle s'étale sur un an, parfois sur six mois. De plus, les rubriques ont changé. En 2005-2005, le plan de travail s'articulait sur les cinq produits du <i>Projet</i>. Mais subséquentement, soit jusqu'en 2009, la nomenclature suivait les neuf extrants identifiés dans le PMO (sous-section 2.2.1.3).</p> <p>Mais indépendamment de ces incongruités, il n'est jamais mention de résultat intermédiaire, soit de résultat de développement.</p> <p>Tous les plans de travail annuels et rapports narratifs portent sur les activités à entreprendre.</p>

	<p>De plus, la logique de la budgétisation de ces activités n'est pas claire.</p> <p>La dimension égalité et équité entre les sexes est toujours mentionnée, généralement en termes de nombre de participantes au niveau des instances décisionnelles et de bénéficiaires (retour à l'approche IFD).</p>
--	--

3.5.6 Comment a-t-on fait le lien entre une gestion par activité en une gestion axée sur les résultats en lien avec le cadre logique du projet ?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Existence de données de référence • Existence de données de référence permettant de suivre le progrès en termes d'égalité des sexes • Existence d'une stratégie claire et précise de suivi & évaluation ? • Disponibilité de données désagrégées par genre? • Disponibilité des indicateurs à jour sur l'avancement du projet, et des rapports réguliers d'information 	<p>Les éléments d'analyse de la sous-question 3.5.6 ont été considérés à maintes reprises précédemment: il n'y a aucune situation de référence</p> <p>Les progrès en matière d'égalité et d'équité entre les femmes et les hommes n'ont pas été documentés</p> <p>Le projet n'a (n'avait) aucune stratégie claire en de suivi et d'évaluation. Toutes les informations disponibles portent sur la réalisation des activités. Les résultats de développement (intermédiaires) n'ont jamais fait l'objet d'analyse.</p> <p>Les indicateurs de rendement ne sont pas des indicateurs, mais les prémisses de résultats escomptés. Pour appuyer une gestion par résultat, elles auraient dû être quantifiées et qualifiées.</p>

3.5.7 Est-ce que les données de suivi-évaluation sont utilisées pour partager et diffuser les informations et/ou pour éclairer les décisions stratégiques?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • La qualité, l'exhaustivité et la ponctualité du rapportage • Degré d'utilisation des données du S&E pour informer les décisions d'investissement • Degré d'utilisation des données et des rapports pour améliorer la base de connaissances des décideurs politiques locaux et nationaux 	<p>En l'absence de donnée de suivi-évaluation, aucune attente ne peut être attendue, voire espérée.</p>

3.6 DANS QUELLE MESURE L'APPROCHE PILOTE A MENÉ A LA RÉPLICATION/LA MISE A L'ÉCHELLE DU PROGRAMME ET DÉVELOPPEMENT DES POLITIQUES ?

Les évidences recueillies ne permettent pas de conclure à une quelconque influence de la démarche du UNCDF quant à l'évolution du processus de décentralisation (gouvernance et développement local) en Haïti. Aucun partenariat stratégique n'a été développé, outre celui avec le FAES. Mais ce partenariat était tributaire du projet AGL-NE qui assurait au FAES le financement de projets compatibles avec son mandat, et ce à l'intérieur d'un cadre d'intervention contrôlé par un acteur international, soit l'UNCDF.

3.6.1. Est-ce que l'approche pilote a entraîné la mise à l'échelle du programme (réplication et application de la démarche/approche méthodologie et des instruments au niveau macro/meso/micro)?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Ressources supplémentaires (ratio par rapport aux 	<p>Les éléments d'analyse, modèle SPIRE, sont peu compréhensibles. Si, dans l'essence, le discours est compris, la question qui se pose est, non pas en fonction de l'approche pilote,</p>

ressources de UNCDF) <ul style="list-style-type: none"> • Nombre de zones locales qui reproduisent l'approche • fonds du Trésor national alloués à la mise en œuvre des plans LD • ressources par les bailleurs de fonds / gouvernement 	mais en fonction de la phase II du projet AGL-NE. <p>Aucune évidence ne s'est imposée quant à l'influence du <i>Projet</i> en termes de «réplicabilité.» Lors de la conception du Programme de développement local en Haïti (PDLH), le modèle du UNCDF a certes été pris en compte, mais sans influencer directement sur l'approche retenue. Le PDLH s'appuie sur un modèle distinctif, notamment avec une composante d'appui à l'entrepreneuriat afin de créer une richesse endogène à la commune de Saint-Michel.</p> <p>Pour les autres éléments d'analyse, des rencontres avec le MPCE auraient été nécessaires.</p>
--	--

3.6.2 Dans quelle mesure les approches et pratiques pilotes ont été appropriées, répliquées et intégrées dans la programmation des autres partenaires au développement (mainstreamed)?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
Adoption des démarches	C'est la phase pilote du projet AGL-NE qui a eu le plus de retombées en terme de réplification. Notamment, l'étude de l'université de Sherbrooke ⁹ souligne à maintes reprises le projet du UNCDF.

3.7 DANS QUELLE MESURE LE PROGRAMME A-T-IL RENFORCE LE PARTENARIAT AVEC LE GOUVERNEMENT ET D'AUTRES DONATEURS AU NIVEAU NATIONAL ?

Les évidences recueillies ne permettent pas de conclure à une quelconque influence de la démarche du UNCDF quant à l'évolution du processus de décentralisation (gouvernance et développement local) en Haïti. Aucun partenariat stratégique n'a été développé, outre celui avec le FAES. Mais ce partenariat était tributaire du projet AGL-NE qui assurait au FAES le financement de projets compatibles avec son mandat, et ce à l'intérieur d'un cadre d'intervention contrôlé par un acteur international, soit l'UNCDF.

3.7.1 Est-ce que des synergies ont été mises en place avec d'autres programmes et acteurs au niveau local et national?

À défaut de rencontres avec les autorités gouvernementales, particulièrement avec le MPCE dont quatre, voire cinq représentants auraient pu alimenter divers aspects de la question 3.7, l'équipe d'évaluation conclut à l'absence d'évidence pour tirer quelques constats que cela soit.

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Preuve d'efforts complémentaires avec les initiatives pertinentes dans le domaine et/ou national • Nouveaux partenariats établis avec les acteurs locaux et/ou externes 	Outre l'entente signée avec le FAES, il n'y a aucune évidence de nouveaux partenariats (cahier des annexes, Contribution du FAES et autres bailleurs de fonds dans les communes et sections communales ciblés par le <i>Projet</i> (15)) <p>Le PDLH aurait être un joueur d'importance, mais, pour des raisons administratives, il ne pouvait signer d'entente avec le UNCDF.</p>

3.7.2 Est-ce que l'intervention a été orientée envers l'harmonisation?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement du rôle d'harmonisation par les autorités nationales • Dialogue entre bailleurs • Promotion d'instruments et de démarches communes harmonisées et 	La seule résultante au regard d'une harmonisation quelconque a été l'élaboration d'un outil/guide de planification locale participative par le MPCE. Or ledit outil/guide n'a pas été influencé par le UNCDF. Il va même à l'encontre de l'essence de la démarche du UNCDF en privilégiant l'embauche de bureaux-conseils pour la réalisation des PCDF

⁹ Valorisation des expériences de développement local en Haïti, rapport de recherche, Groupe de recherche en administration publique et management international (GRAP) / Chaire J.W. McConnell de développement local, 2003

coordonnées.

3.7.3 Les partenariats ont-ils amélioré l'efficacité de la mise en œuvre du programme?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Valeur ajoutée des synergies des mécanismes de mise en œuvre conjointe • Partage des fonctions et des responsabilités • Rapportage harmonisé, plaidoyer et positionnement conjoint 	<p>La seule valeur ajoutée vient, comme mentionné précédemment, de l'entente conclue avec le FAES.</p> <p>Aucune évidence quant au partage des fonctions et de responsabilités ou de rapportage harmonisé, plaidoyer ou positionnement conjoint..</p>

3.7.4 Le *Projet* a-t-il promu la reconnaissance du rôle et de l'approche UNCDF?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Production / diffusion des connaissances et des produits innovants • Appréciation de UNCDF au sein de la communauté des donateurs • Alliances stratégiques au niveau national • Alignement / implication dans la mise en œuvre des stratégies nationales / bailleurs de fonds / priorités • Opportunités pour un engagement renforcé/ partenariat stratégique 	<p>À défaut de témoignage, aucun constat ne peut être posé.</p> <p>D'autre part, comme le UNCDF dit ne pas avoir de modèle générique en matière de gouvernance et développement local, il serait difficile d'apprécier son influence à quelque niveau que cela soit.</p>

3.8 DANS QUELLE MESURE LES RÉSULTATS DU *PROJET* SONT-ILS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE PÉRENNISÉS SUR LE LONG TERME ?

Le projet AGL-NE n'a pas répondu aux attentes initiales. D'une part, ses objectifs étaient trop ambitieux et la démarche adoptée a conduit à une dislocation des paramètres propres à la démarche du UNCDF. Compte tenu des implications d'une intervention en développement local, l'approche était inadaptée, sous financée et trop courte. D'autre part, la conception du *Projet* n'a pas été la résultante d'un exercice «collégial» entre le terrain et le siège social. Le *Projet* portait en son sein les ingrédients d'un échec en terme de durabilité et de pérennisation.

3.8.1 Dans quelle mesure la collectivité territoriale a pu fournir de manière croissante les services de base à sa population

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Programme et politiques clairs • Ressources techniques et financières en place • Mécanismes d'évaluation 	<p>Le <i>Projet</i> n'a pas conduit à l'élaboration de programme et politique clairs en matière de reprise des infrastructures ou microréalisations en appui au développement économique.</p> <p>Comme le dossier de la décentralisation n'a pas progressé, aucun nouveau transfert de fonds ne se fera. Les collectivités territoriales auront à assumer les charges récurrentes, mais rien n'est prévu à ce jour.</p> <p>Quant à des mécanismes d'évaluation, il n'y en a aucun en place.</p>

3.8.2 Dans quelle mesure les techniques impulsées par le projet ont permis une amélioration de la production et des revenus?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<ul style="list-style-type: none"> • Maintien et amélioration de l'environnement de la zone (changement climatique) • Augmentation des productions et revenus 	<p>Tous les détails quant à l'incidence du Projet, par type d'appui (appui à la production, conservation de la ressource et appui aux AGR sont présentés dans le cahier des annexes (cahier des annexes, Projet d'appui au développement économique (14)).</p> <p>Les projets d'appui à la production et de conservation de la ressource ont donné des résultats tangibles - de même que quelques projets liés aux changements climatiques.</p> <p>Les résultats au regard de l'appui aux AGR sont pour le moins mitigés.</p> <p>Par ailleurs, le constat qui s'impose est le même pour toutes les microréalisations: pérennité à haut risque dans tous les investissements se caractérisent par un saupoudrage de projets, souvent sous-financés, et sans les attendus nécessaires: étude de faisabilité, formation en gestion comptable de base et encadrement <i>ex post</i>.</p>

3.8.3 Le projet a-t-il influencé le cadre réglementaire et pratique de gouvernance locale ?

Éléments d'analyse, modèle SPIRE	Constats de l'évaluation du projet AGL-NE
<p>Niveau réglementaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les domaines niveau bonne gouvernance • Les procédures et le fonctionnement de la maîtrise d'ouvrage • Les instruments (planification/investissement /contrôle/reddition des comptes) 	<p>Aucune évidence d'influence quelconque.</p>

Le cahier des annexes (cahier des annexes, Résultats de développement et résultats en lien avec les différents types d'investissements (FIC, FE et changements climatiques)(16)) donne un aperçu relativement détaillé quant à l'enjeu de la pérennité pour le projet AGL-NE.

**SECTION 4:ÉVALUATION GLOBALE, CONCLUSIONS
ET RECOMMANDATIONS**

4. ÉVALUATION GLOBALE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1 ÉVALUATION GLOBALE

Malgré certains acquis, notamment au niveau du processus de planification participative, l'évaluation globale du projet AGL-NE présente de nombreuses faiblesses qui vont avoir une incidence sérieuse sur la pérennité de l'initiative.

Dans quelle mesure le programme est pertinent et bien conçu? (question 1 de la matrice d'évaluation du SPIRE)

La pertinence du *Projet*, lors de sa conception, cadrerait avec des besoins réels. Le *PRODOC* répondait aux priorités de l'État haïtien au regard de la réduction de la pauvreté. Il cadrerait aussi avec les objectifs du UNCDF. Par ailleurs, son élaboration n'a pas pris en compte l'état des lieux en Haïti, notamment la stagnation de la décentralisation depuis son enclassement de la Constitution en 1987. Par conséquent, le PMO a souffert de problèmes majeurs au regard de son contenu, hypothéquant tous résultats probables de succès.

Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à l'amélioration des systèmes et à accroître les capacités, au niveau des collectivités locales ? (question 2 de la matrice d'évaluation du SPIRE)

En adoptant une approche verticale, il n'y a pas d'imbrication entre le renforcement des capacités et la gestion du FDL. Dans le cadre d'un processus visant à habiliter les collectivités territoriales à assumer un développement local endogène, abstraction faite d'un contexte de mise en œuvre semée d'embûches (contexte de la décentralisation), la dissociation entre les produits institutionnel et sectoriel a conduit à une démarche séquentielle et non concomitante. Dans un premier temps, les PDL ont été réalisés comme une fin en soi. Sans associer au processus de planification participative l'exercice essentiel de la budgétisation (Programme d'investissement local et Programme annuel d'investissement), l'approche hypothéquait toute chance d'appuyer de nouvelles pratiques en matière de gestion municipale participative.

Dans un deuxième temps, les investissements alloués via le FDL ont aussi constitué une fin en soi. Les modalités retenues ressemblent à la celles de fonds locaux destinés à appuyer différentes initiatives de développement - petites initiatives sans arrimage avec une vision globale de développement au niveau des communes et sections communales et sans l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage et de la reddition de compte par les élus

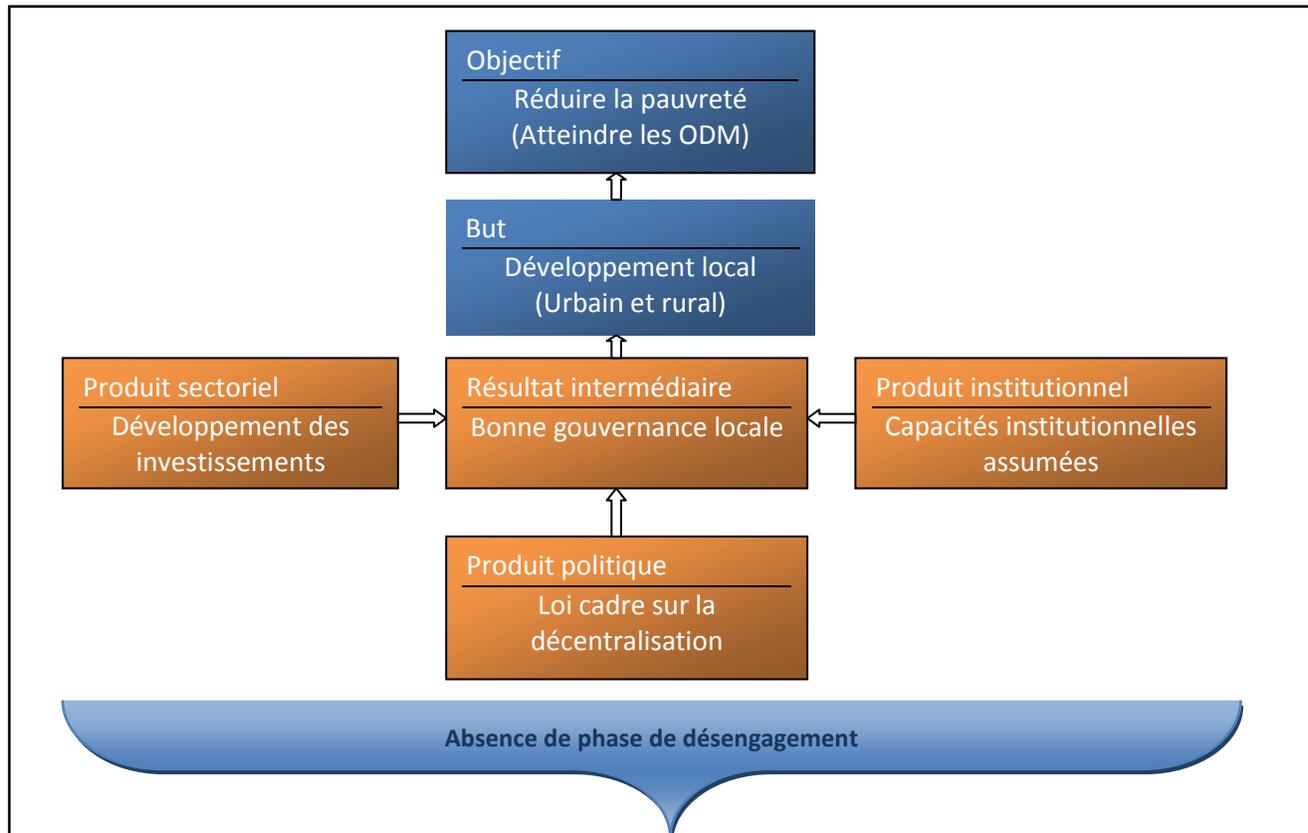
Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à améliorer la planification des collectivités territoriales? (question 3 de la matrice d'évaluation du SPIRE)

Les constats relatifs au processus de participation locale ne peuvent être dissociés du cadre de mise en œuvre du *Projet*. Le processus de 2005 a induit une prise de conscientisation dont les racines sont profondes. Les principaux acteurs impliqués ne pourraient revenir en arrière. Les populations ont dorénavant une voix, soit les organisations de la société civile qui sont mieux organisées et plus soucieuses de représenter ceux et celles dont elles défendent les intérêts. Pour leur part, les élus sont conscients que la démocratie participative est un incontournable – un incontournable *heureux*, car source de synergie et de cohésion.

Par ailleurs, le processus de planification de 2010 a conduit à un certain désabusement. Même si l'exercice a le mérite d'avoir contribué à la réflexion du MPCE, les retombées du modèle suivi sont négatives. L'ensemble des intervenants n'a pas apprécié l'approche. Qui plus est, la mise en œuvre des PCD relève quasiment de l'impossible, car irréaliste. Les collectivités territoriales n'ont pas été préparées à prendre la relève en l'absence du *Projet*.

Un processus de désengagement aurait été nécessaire au cours de la dernière année, notamment: reprendre le temps perdu en matière de budgétisation, parfaire les connaissances en matière d'élaboration de demandes de financement, structurer les communes de façon à ce qu'elles fassent front commun et ouvrir des portes auprès de bailleurs de fonds potentiels, entre autres le FAES.

Schéma 10: Absence de phase de désengagement



Dans quelle mesure les investissements financés par le FDL contribué à l'amélioration des opportunités de développement socio-économique ? Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué au développement de l'économie locale et appuyé une meilleure protection des ressources naturelles (RN)? (questions 4 et 9 de la matrice d'évaluation du SPIRE)

La problématique des investissements retenus dans le cadre du FIC se pose à deux niveaux. D'une part, les infrastructures ont été financées sans réelle analyse des besoins en services locaux et sur leur impact quant à la consolidation du tissu social des collectivités territoriales. Il y a eu *oubli* de la finalité des investissements, ces derniers n'étant pas une fin en soi, mais un moyen pour accroître l'accès aux services de base.

D'autre part, les projets ont été sélectionnés sans vision territoriale révélant de nombreuses lacunes au niveau du processus de planification - processus qui aurait pu conduire à une approche intégrée intra communale et inter communale.

Quant aux investissements retenus dans le cadre du FE, ils relèvent davantage du saupoudrage, que d'une volonté d'établir une base économique structurante propice à une amélioration des conditions de vie. Pour l'ensemble des projets, il y a eu absence:

- D'études socio-économiques prévisionnelles;
- De simulations économiques prenant en considération l'ensemble de paramètres opérationnels;
- Suivi de proximité par la *Cellule d'appui du Projet* ou par les structures sous-traitantes.

Quelle efficacité la gestion du programme a-t-elle eue aux niveaux local et national ? (question 6 de la matrice d'évaluation du SPIRE)

En l'absence d'évidence, la gestion du *Projet* ne rencontre aucun des critères propres à une utilisation judicieuse des ressources financières et humaines mises à sa disposition. Ce constat révèle des carences majeures quant à une planification éclairée. Les deux principaux bailleurs de fonds, l'UNCDF et l'ACDI ne se sont pas dotés de systèmes budgétaires et de suivi nécessaires à la mise en œuvre des interventions prévues au meilleur ratio coût-bénéfice.

Dans quelle mesure l'approche pilote a mené à la réplication/ la mise à l'échelle du programme et développement des politiques ? Dans quelle mesure le programme a-t-il renforcé le partenariat avec le gouvernement et d'autres donateurs au niveau national ? (questions 7 et 8 de la matrice d'évaluation du SPIRE)

Les évidences recueillies ne permettent pas de conclure à une quelconque influence de la démarche du UNCDF quant à l'évolution du processus de décentralisation (gouvernance et développement local) en Haïti. Aucun partenariat stratégique n'a été développé, outre celui avec le FAES. Mais ce partenariat était tributaire du projet AGL-NE qui assurait au FAES le financement de projets compatibles avec son mandat, et ce à l'intérieur d'un cadre d'intervention contrôlé par un acteur international, soit l'UNCDF.

Dans quelle mesure les résultats du programme sont-ils susceptibles d'être pérennisés sur le long terme ? (question 5 de la matrice d'évaluation du SPIRE)

Le projet AGL-NE n'a pas répondu aux attentes initiales. D'une part, ses objectifs étaient trop ambitieux et la démarche adoptée a conduit à une dislocation des paramètres propres à la démarche du UNCDF (**Schéma 1**). Compte tenu des implications d'une intervention en développement local, l'approche était inadaptée, sous financée et trop courte. D'autre part, la conception du *Projet* n'a pas été la résultante d'un exercice «collégial» entre le terrain et le siège social. Le *Projet* portait en son sein les ingrédients d'un échec en terme de durabilité et de pérennisation.

4.2 CONCLUSIONS

Le *Projet* aurait pu donner de bons résultats s'il y avait eu une plus grande implication du siège social lors de sa conception, et si tout le bagage que recèle le SNU avait été mis à profit. Le succès d'un projet de développement se décide à ses débuts et en fonction de l'encadrement qui est fourni, et d'un suivi de proximité.

Les résultats auraient sans doute été plus probants si la démarche type du UNCDF (**Schéma 1**) avait été adoptée dans son intégralité avec ajustements, plutôt qu'un modèle hybride qui court-circuitait des aspects clé de succès, notamment tout le processus de budgétisation, la maîtrise d'ouvrage par les élus et la reddition de compte.

Le *Projet* s'est plutôt substitué aux instances locales, ce qui fait d'elles des «orphelines» sans main mise sur leur propre développement. Un constat émerge: le public cible du *Projet* est dépendant d'appuis externes, car les instances en place, ou créées, n'ont pas fait l'objet du renforcement institutionnel requis. Le processus de planification a permis l'expression de la demande locale. Mais la résultante a été une somme de projets sans réelle cohésion et sans portée de développement. Le saupoudrage des investissements se traduit par une dure réalité: un accès à des services de base, mais avec des problèmes de fonctionnalité et d'entretien à court-moyen terme, et des projets ADE qui souffrent de nombreuses carences, d'où un problème de viabilité à très court terme.

Le financement du développement local à travers le FDL aurait pu générer des acquis importants, entre autres en termes: i) de services aptes à pour combler les disparités locales; et ii) de stimulation de l'économie locale, élément moteur de tout changement. Au regard des services, les communes les plus pauvres auraient dû être privilégiées et obtenir davantage que celles mieux nanties. À l'intérieur des communes (bourgs et sections communales), le principe de la péréquation aurait dû prévaloir. Un tel principe, basé sur des critères de déficit en matière de service de base, aurait conduit à des investissements selon les besoins

4.3 RECOMMANDATIONS

Recommandations à l'intention du UNCDF:

- Le UNCDF devrait modéliser et théoriser sa démarche d'appui à la gouvernance et au développement local qui servirait de modèle à ce type de projet, qu'importe le contexte ou le continent.
- Le UNCDF devrait encadrer ses équipes terrain dans la conception et la mise en œuvre de projets d'appui à la gouvernance et au développement local.
- En l'absence d'engagement politique vis-à-vis la décentralisation et la déconcentration, préalable à tout projet d'appui à la gouvernance et au développement local, le UNCDF devrait reconsidérer son implication.

Recommandations à l'égard de projets d'appui à la gouvernance et au développement local

- Le FDL et PDL doivent impérativement être liés de façon à instituer un processus qui jette les bases d'une prise en charge d'un développement endogène s'appuyant sur des principes de gouvernance impliquant tous les acteurs d'une collectivité territoriale.
- Par l'entremise d'une réelle démarche de maîtrise d'ouvrage, s'assurer d'une phase de désengagement permettant aux communes de s'organiser collectivement: i) pour prendre le relai du UNCDF, notamment par le renforcement des capacités en termes de plaidoyer et d'élaboration de demandes de financement cohérentes avec les PCD; et ii) pour leur paver la voie afin de faciliter les partenariats entre les communes et d'éventuels bailleurs de fonds.

Recommandation relative aux microréalisations

- Le saupoudrage doit absolument être évité, même s'il a une certaine valeur en terme de visibilité.

Le saupoudrage n'apporte aucun bénéfice pour les collectivités territoriales en terme de pérennité et de durabilité. Les investissements doivent être évalués selon des critères qui permettront de répondre aux besoins exprimés, car ces investissements sont le socle de la démarche de développement local.

Recommandations relatives au FIC

- Les infrastructures financées doivent d'appuyer sur les besoins en termes d'accès aux services de base, et ce en fonction des plus démunis.
- Le choix du financement des infrastructures doit s'appuyer sur une vision intégrée intra communale et inter communale.

Recommandations relatives au FE

- Tout projet FE doit s'appuyer sur: i) une étude socio-économique prévisionnelle; et ii) des simulations économiques prenant en considération un ensemble de paramètres opérationnels;
- Tout projet FE doit intégrer des composantes de formation et d'encadrement.
- Tout projet FE doit faire l'objet d'un suivi de proximité en aval de l'investissement.

Recommandations relatives à l'efficience

- Tout projet de développement, qu'importe l'enveloppe budgétaire, nécessite une phase conceptuelle et de mise en œuvre, cette dernière spécifiant le «comment» les argents seront dépensés par: i) produit du projet, incluant composante, activités et sous-activités; et ii) par bailleurs de fonds.
- Tout projet de développement nécessite aussi des ressources humaines visionnaires, et non de simples techniciens.

Recommandation relative à la pérennité

- L'UNCDF doit s'assurer que le nécessaire soit fait pour l'accompagner et le suivi des investissements à court et moyen terme
- Un financement de transition est nécessaire pour préserver les acquis du projet AGL-NE.