

**EVALUATION DES EFFETS « AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE DES
POPULATIONS VULNERABLES AUX CRISES »:**

HAÏTI PROGRAMME PAYS 2010-2012

**RAPPORT FINAL D'ÉVALUATION INDEPENDANTE
EXTERNE**

Mandant: PNUD Haïti

Christian Bugnion, Expert Associé, RSCLAC

Oloferne Edouard, consultant national

27 février 2014

Remerciements : A l'aire d'Evaluation du Centre de Service Régional du PNUD de Panama, particulièrement Mesdames Maria Kaidi et Inka Mattila, et au Bureau du PNUD en Haïti, et particulièrement à Mme Rita Sciarra et M. Léopold Fénélon, pour leur soutien durant la mission.

Le contenu de ce rapport n'engage que son auteur et ne reflète pas nécessairement la position du mandant de l'évaluation.

A. RESUMÉ EXÉCUTIF

1. BUT, OBJECTIF, APPROCHE ET UTILISATION DE L'ÉVALUATION

Le but de l'évaluation est d'apprécier la contribution du PNUD envers l'accomplissement des effets mentionnés dans le CPAP 2009-2012 : « amélioration des conditions de vie des populations vulnérables aux crises », ceci à travers deux prismes : a) l'amélioration des moyens de subsistance des populations affectées par la crise et b) la réhabilitation des infrastructures physiques endommagées par le séisme.

Comme mentionné dans les termes de référence, il s'agit d'apprécier la performance globale de l'action de relèvement du PNUD au long de ces trois années par rapport aux effets, directs et indirects, désirés et non désirés, qui se sont manifestés durant la période de référence. Un autre objectif est celui de documenter les réalisations et d'en identifier les bonnes pratiques, ainsi que les leçons apprises qui peuvent s'appliquer à d'autres contextes de relèvement, afin d'informer la programmation future dans des situations de post-séisme, et voir quelles synergies et opportunités peuvent servir à cette fin.

Les utilisateurs principaux de cette évaluation seront le Bureau de Pays du PNUD ainsi que le Gouvernement de Haïti. L'évaluation a lieu au moment où le gouvernement du pays est engagé dans un processus de transition qui transfère graduellement la structure de coordination humanitaire à une structure nationale de coordination de l'aide. Les recommandations de cette évaluation vont donc contribuer à ce processus.

Le processus d'évaluation a été séquencé selon différentes phases: 1) revue et analyse documentaire des interventions de relèvement post-séisme; 2) préparation et rédaction du rapport préparatoire d'évaluation (inception report); 3) travail de terrain dans le pays durant trois semaines; 4) analyse des données et rédaction de l'ébauche du rapport d'évaluation ; 5) rédaction du rapport final d'évaluation.

L'approche générale de l'évaluation est basée sur le concept de « utilization-focused evaluation » comme décrite par Michael Quinn Patton¹ et qui constitue une référence de bonne pratique dans le monde de l'évaluation et incorpore les différents partenaires dans une approche participative et inclusive. Les standards utilisés sont ceux de l'UNEG et du PNUD, comme mentionné dans le rapport préparatoire. La méthodologie a eu recours à une combinaison de méthodes mais s'est principalement basée sur des analyses qualitatives et des interviews avec des informateurs clés, aussi bien au niveau du PNUD que du gouvernement et des institutions et partenaires locaux. Les informateurs clés ont été interviewés sur la base d'interviews semi-structurées. L'échantillonnage s'est fait sur la base

¹ M.Q. Patton "Utilization-focused Evaluation", 3rd edition, Sage publication

de quota tenant compte des limitations de temps et des limitations logistiques. Les informateurs-clés ont été identifiés de concert avec le bureau du PNUD, sur la base de la valeur d'apprentissage des différentes sources d'information. Les bénéficiaires interviewés ont été choisis aléatoirement durant le parcours à travers les quartiers durant les visites de terrain sur les sites d'interventions.

2. SITUATION DU PAYS

Le pays connaît de nombreux défis à son développement. Avant le séisme déjà, le pays figurait comme le plus pauvre de la région, avec un indice de développement humain le plaçant au 161^{ème} rang de 186 pays recensés. Selon le rapport sur le développement humain du PNUD de 2013, Haïti figure désormais au 168^{ème} rang.

En termes de transformation politique, Haïti est placé au 106^{ème} rang sur 128 pays, selon l'indice BTI, et au 121^{ème} rang (sur 128) en termes de transformation économique². Certains aspects, notamment la faiblesse administrative (1 sur 10 sur une échelle allant de 1 à 10) et la capacité effective de gouverner, ainsi que l'engagement et la performance des institutions démocratiques (chaque aspect noté 2 sur 10), témoignent de l'ampleur des contraintes et des difficultés qui caractérisent le pays.

Selon Transparency International, le pays est situé au 163^{ème} rang sur 177 (2013) selon l'indice de la perception de la corruption, et au 142^{ème} rang sur 142 concernant l'index de compétitivité globale (2012-2013).

Le budget du pays est chroniquement et largement tributaire de l'aide extérieure, jusqu'à concurrence de 70% du budget provenant des financements des différents bailleurs de fonds.³

Juste avant le séisme, le pays tentait déjà de se remettre d'une saison cyclonique particulièrement virulente, ce qui a justifié la création d'une unité de relèvement au sein du PNUD depuis le dernier trimestre 2009.

² Selon le Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) 2012 - Haiti Country Report. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2012. L'appréciation du BTI est une appréciation globale des pays en cours de transition qui évalue l'état de la démocratie ainsi que la qualité de la gestion politique dans 128 pays en transition et en développement.

³ Selon le FMI : À la fin de septembre 2008, la dette publique d'Haïti s'élevait à 36 % du PIB, dont la plus grande partie—environ 28 % du PIB—est exigible par des créanciers extérieurs.
<https://www.imf.org/external/french/np/sec/pr/2009/pr09243f.htm>

C'est dans ce contexte que le séisme du 12 janvier 2010 a eu lieu.

Conséquences du séisme et réponse du PNUD en matière de relèvement

La tâche que le PNUD a assumé en matière de relèvement en Haïti durant la période de trois ans depuis le séisme du 12 janvier 2010 jusqu'à la fin de l'année 2012 est sans égale dans l'histoire de l'organisation. Tout d'abord, par l'ampleur des pertes en vies humaines, avec plus de 200,000 morts et 1,5 millions de personnes déplacées, regroupées dans des camps improvisés pour une période transitoire mais indéfinie. Ensuite, par le niveau de dévastation causé par le séisme, avec un chiffre officiel de plus de 10 millions de mètres cubes de débris, soit dix fois la quantité des débris des tours jumelles de New York, correspondant à plus de 250,000 maisons, immeubles et édifices, qui ont été détruits et/ou sérieusement endommagés. Le séisme a affecté tous les secteurs, et particulièrement au système de communication, les transports, les hôpitaux, et à la provision de courant électrique.

Les pertes économiques, selon l'évaluation post-désastre (PDNA) effectuée avec la participation du PNUD, se chiffrent à US\$ 7.8 milliards, ce qui équivaut à un peu plus que le PIB du pays en 2009, selon le même document.

Autant le gouvernement que le PNUD ont souffert de plein fouet les conséquences du séisme : pertes de vies humaines des employés de la fonction publique et des collaborateurs du PNUD et leur famille, et destruction des immeubles et autres édifices administratifs abritant les bureaux des Nations Unies. Ceux-là même qui étaient censés apporter une réponse au désastre étaient eux-mêmes affectés et avaient besoin d'assistance. Au lendemain du séisme, il fallait couvrir les besoins humanitaires et reconstruire le pays. Tous les acteurs, – gouvernement, agences des Nations Unies, mission intégrée MINUSTAH– devant à la fois se remettre de la situation et essayé d'apporter une réponse aux problèmes causés par le séisme.

Réponse du PNUD

C'est dans ce contexte de souffrance et d'angoisse généralisée que le PNUD s'est attelé à développer des réponses aux nombreux besoins qui ont vu le jour au lendemain du séisme.

La réponse immédiate a été de mettre en place un programme massif d'argent contre travail (CFW) pour des interventions de haute intensité de main d'œuvre (HIMO) dans les zones affectées d'Haïti. Ceci a pu prendre place rapidement après le séisme, avec des interventions débutant déjà en février 2010. Le PNUD a eu recours à l'appui du SURGE avec le déploiement de 56 experts venus temporairement appuyer le processus de relèvement en Haïti et donner aussi un répit aux collaborateurs affectés par le séisme.

Les interventions se sont succédées en fonction de l'évolution des besoins, du financement disponible, et des connaissances acquises, sur ces trois années et couvrent sept types d'interventions, détaillées dans le corps du rapport d'évaluation. Certains aspects ne sont apparus en effet que tardivement dans la période post-urgence, et le PNUD a cherché à capitaliser sur ses acquis et améliorer la cohérence et l'efficacité de ses interventions.

Les effets attendus d' « améliorer les conditions de vie des populations vulnérables aux crises », à travers l'amélioration des moyens de subsistance des populations affectées par la crise et la réhabilitation des infrastructures physiques endommagées par le séisme, comme mentionné dans les documents de planification, a été le fil conducteur des interventions sur ces trois ans. Immédiatement au lendemain de la crise le souci était *d'injecter des liquidités dans l'économie du pays et veiller à ce que la population puisse avoir une source de revenus* en accord avec l'effet susmentionné, à travers un programme de Cash For Work –CFW– massif autant comme *mesure de réduction de la pauvreté* que par souci *d'amélioration des moyens de subsistance des populations affectées par la crise*, cela sur une importante partie du territoire national (43 municipalités). Six mois plus tard le PNUD abordait de façon plus systématique la problématique de la gestion des débris avec la première intervention structurée en gestion de débris (projet Débris Léogane en octobre 2010) en accord avec la deuxième composante de son objectif, à savoir la réhabilitation des infrastructures physiques endommagées par le séisme. En sa qualité de leader du cluster relèvement, le PNUD avait initié depuis mars 2010 un projet de coordination pour les actions de relèvement. Les projets en gestion de débris se sont succédé en 2011 avec le projet Débris I (janvier 2011) et Débris II (mai 2012) sur la zone métropolitaine de Port-au-Prince, puis deux nouvelles interventions ont eu lieu avec la mise en œuvre du projet présidentiel 16/6 (réhabilitation de 16 quartiers et retour volontaire des familles de 6 camps) avec le support du PNUD et des autres agences du SNU (septembre 2011), et la dernière intervention de relèvement avec le projet CARMEN (centre d'appui pour le renforcement des maisons endommagées) en octobre 2011. Le volume total des interventions en termes budgétaires, de toutes les agences, s'élève à plus de US\$ 147 million pour les interventions sur ces trois années.

3. CONSTATS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS CLÉS

Le bureau du PNUD a suivi une stratégie de relèvement qui s'est adaptée à l'évolution du contexte. Autant les changements de direction au sein du PNUD que la complexité du contexte ont contribué à l'adoption d'une approche éminemment pragmatique et basée sur la réponse aux besoins de manière évolutive dans le temps (d'abord les efforts pour améliorer les moyens de subsistance des populations, puis la réhabilitation des infrastructures physiques) mais aussi innovatrice par certains aspects, notamment à travers le développement d'un cycle intégral de gestion des débris tenant compte des besoins à court, moyen et long terme. Certains informateurs clés du PNUD ont démontré qu'il existait une vision de long-terme pour le PNUD dès le séisme. Les interviews ont démontré que certains cadres du PNUD avaient effectivement une stratégie de relèvement, mais celle-ci n'a pas été écrite noir sur blanc compte tenu de la situation d'urgence et les besoins de mettre en place rapidement des interventions ciblées, et n'est pas forcément été comprise

ni par tous les collaborateurs du PNUD, ni beaucoup moins par les partenaires nationaux et internationaux. Ceci s'est traduit par un plus grand effort des collaborateurs sur les résultats individuels des projets, au détriment d'une approche de programme de relèvement intégré visant l'accomplissement des effets escomptés. Un plus grand effort de communication et de visibilité aurait été nécessaire pour pouvoir faire partager cette vision à un collectif plus étendu et à faire travailler les collaborateurs avec plus de synergies entre les interventions entreprises.

Un autre aspect important contribuant aux effets d'améliorer les conditions de vie des populations affectées par la crise a été l'engagement du PNUD dans les différents groupes de travail thématiques, réunissant plus de cinquante participants. En plus de son rôle comme leader du cluster de relèvement, le PNUD a participé dans des groupes thématiques (débris, logement, moyens de subsistance et communautés d'accueil). C'est là notamment que le PNUD a apporté son plaidoyer afin d'intégrer une vision stratégique de long terme déjà dans la phase de réponse aux besoins urgents. Les questions comme les transferts d'argent conditionnels, les salaires du CFW, le volume des débris et les attentes des populations déplacées étaient discutées et des recommandations techniques ont été développées et consignées. Les leçons apprises ont également servi à contribuer au développement de guides spécifiques du PNUD au niveau corporatif, notamment en matière de gestion de débris (les dénommés « signature products », ou produits vedettes, déjà publiés, et qui se basent sur les différentes expériences du PNUD dans différents pays)⁴. L'envers de la médaille était le manque de participation à ces groupes des partenaires nationaux, accentué par le fait que les réunions se tenaient en anglais dans un pays francophone.

Résultats selon les critères d'évaluation :

a) Analyse de contribution et efficacité

Amélioration des moyens de subsistance des populations affectées par la crise

Le PNUD a clairement et nettement contribué à l'amélioration temporaire des moyens de subsistance des populations affectées par la crise. Le programme massif de Cash for Work (CFW) a largement atteint son objectif premier de stabiliser la situation économique en injectant rapidement des fonds auprès des populations et dans toutes les zones affectées par le séisme avec la création de 165,000 emplois temporaires. Alors que le reste des interventions de relèvement ont été délimitées géographiquement et conceptualisées par

⁴ Il en existe trois actuellement publiés : gestion des Débris, Infrastructures de la communauté, emploi d'urgence et entreprise

rapport aux dommages subis, le programme de CFW s'est étendu à une importante partie du territoire, avec deux avantages : d'abord **le programme a repris certains projets qui n'avaient pu être financés avant le séisme (notamment avec des actions de mitigations des risques d'inondation, avec la construction de canalisation, ravines, gabionnage, bassins versants et autres efforts de ce type), ce qui a permis d'incorporer la prévention dans des activités de relèvement. Ceci est une bonne pratique qui permet d'augmenter la résilience des populations dans les zones à risque.** Deuxièmement **l'assistance dans les zones affectées a contribué à limiter les déplacements de population en direction de la capitale et a contribué à stabiliser la situation sécuritaire** (éviter les pillages et actes de banditisme). Toutefois le CFW a ses propres limitations, et notamment l'attente des populations pour la continuation du programme, alors que la durée des interventions en CFW est limitée au court terme. Une autre limitation a été l'impossibilité de s'imbriquer dans un programme national pouvant utiliser l'approche HIMO dans la reconstruction nationale comme stratégie de transfert d'une modalité de court terme vers une modalité de création d'emplois de plus long terme. L'absence d'une capacité de reprise par un programme national indique que les bénéficiaires du CFW n'ont pu être jusqu'à présent que temporaires, même si le PNUD depuis 2012 a octroyé un appui technique aux ministères clés avec l'objectif de développer différentes politiques, dont une politique de l'emploi qui cherche aussi la transition des programmes de CFW. L'attente des populations affectées pour la continuation de programmes de type HIMO demeure, n'ayant que peu ou pas d'alternatives pour obtenir un emploi. L'autre limitation de l'approche HIMO – sous la modalité CFW est la difficulté à vérifier les listes de présence, ce qui peut mener à des abus. Le PNUD a correctement compris qu'il fallait changer la modalité de l'approche, et a introduit la modalité du Cash For Production (CFP) afin de substituer le CFW. Ce changement a été essentiel autant pour introduire la gestion par les résultats, puisque les débours se font en fonction des résultats obtenus et non plus en fonction des listes nominatives et indépendamment du travail réalisé, et permet de transférer cette approche à d'autres programmes. La capacité de commencer le CFP plus tôt a manqué, et l'évaluateur considère que la modalité de CFW aurait dû se limiter à une période de 2 à 3 mois maximum, au lieu des six mois à un an selon les endroits qui ont caractérisé le programme en Haïti.

Réhabilitation des infrastructures physiques endommagées par le séisme

C'est dans la gestion des débris que le PNUD a joué un rôle innovateur et pionnier ou il est devenu un référent national. Au cours des trois interventions (Débris Léogane, Débris I et II à Port-au-Prince), le PNUD a su se positionner afin de résoudre un problème important et jugé prioritaire par le gouvernement, celui de l'enlèvement des débris, avec une approche qui a permis la réutilisation et le recyclage de certains débris et a démontré que ceux-ci peuvent aussi constituer une opportunité pour le développement, accompagnés par la

création de milliers d'emplois à court terme et de centaines d'emplois à moyen terme. Pour la première fois, le PNUD adoptait une approche intégrale de gestion de débris allant de la démolition à la commercialisation des produits recyclés, en passant par toutes les étapes intermédiaires : déblayage, transport, entreposage, concassage, gestion des déchets, recyclage, réutilisation, commercialisation. Toutefois les aspects de recyclage et commercialisation méritent une réflexion approfondie compte tenu des résultats mitigés obtenus et des coûts impliqués.

Par le biais des trois interventions, le PNUD a contribué à la gestion d'un volume de débris sans précédent : près de 1,2 million de mètre cubes de débris au total ont été gérés par les trois interventions. La majorité du travail de démolition et déblayage pouvant être réalisés sans expertise technique et de manière manuelle a été réalisé avec les modalités de travail HIMO-CFW. Ainsi plus de 36,000 emplois temporaires additionnels ont été créés, dont le 40% pour les femmes et des efforts de formation et encadrement auprès des micro-entrepreneurs afin de chercher à développer des activités et créer des emplois durables dans le secteur de la reconstruction ont été entrepris, et plus de 800 micro-entrepreneurs ont été formés.

Effets sur les populations

La rapidité de la mise en œuvre du programme CFW du PNUD a été un élément critique ayant contribué à la stabilisation de la situation. Après le séisme, le système bancaire était inopérant durant plusieurs jours ; plusieurs voies d'accès et de routes bloquées par les débris étaient inutilisables ; les pannes de courant étaient fréquentes, les communications difficiles et la capacité d'accès aux populations affectées était limitée. Il fallait pouvoir rapidement pallier à la situation en apportant un soulagement temporaire à travers des activités génératrices de revenus. Tous les répondants s'accordent sur la nécessité et la pertinence d'avoir pu mettre en place un programme CFW à grande échelle. La participation féminine, assurée depuis le début des interventions grâce à un travail de sensibilisation qui a permis une forte participation féminine dans des activités traditionnellement considérées comme masculines, a contribué à ce que les revenus générés dans les programmes de CFW aillent directement à la consommation des ménages. Avec la perte des emplois résultant de la destruction liée au séisme, la population générale était en situation précaire. Autant les administrations que le secteur privé ont reconnu une chute de leur capacité directement causée par le séisme. Le programme de CFW était absolument nécessaire afin de contribuer à la stabilisation des populations affectées par la crise, même si l'appui était par définition temporaire et les interventions n'étaient pas conçues pour le long terme.

La réhabilitation des infrastructures physiques endommagées par le séisme a donné lieu à de nombreux efforts pour adresser la problématique depuis différents angles. Le résultat le plus probant, mais non le seul, a consisté dans le développement intégral de la gestion des

débris. Avec près de 10 millions de mètres cubes de débris, le pays avait déterminé que la démolition et le déblaiement des débris faisait partie des priorités nationales. Le PNUD a assumé, de concert avec ses partenaires, le déblaiement d'approximativement 1,2 million de mètres cubes de débris, soit environ le 12% du total des débris. Les 88% restant ont été gérés directement par la population et le gouvernement, ce qui n'a malheureusement pas été documenté. Dans la gestion des débris du PNUD, le point fort a été d'avoir pu utiliser les débris comme agent de développement, en contribuant à développer la résilience des populations malgré certaines réticences à vouloir réutiliser les débris (compte tenu du nombre de victimes aplaties sous les débris). La démolition des maisons à risque et le déblayage des débris a contribué à faciliter les accès aux quartiers des populations affectées par le séisme, mais aussi à minimiser le risque de futurs désastres locaux (en évitant l'effondrement d'immeubles et des maisons affectées). En plus des milliers d'emplois temporaires sous forme de CFW générés, ainsi que des centaines d'emplois plus soutenables auprès des micro-entrepreneurs, la gestion des débris a contribué à la réhabilitation de différentes infrastructures physiques dans les quartiers affectés en alliant les besoins de court terme à ceux de plus long terme. L'aménagement et la reconstruction d'espace et d'édifices communaux, ainsi que la réhabilitation des corridors (traditionnellement en terre) avec des adoquins⁵ provenant des débris recyclés, font partie des effets générés par les interventions de relèvement du PNUD tout en cherchant à pallier le défi de développement posé par la destruction massive d'habitats et d'immeubles dans les deux zones les plus touchées par le séisme, Léogane (épicerie du séisme) et Port-au-Prince.

Les effets sur les populations affectées ont été multiples, et ont modifié la situation de manière claire par rapport à la situation d'avant le séisme, à travers : 1) un meilleur agencement physique de leur quartier (hygiène, accès, évacuation des déchets), 2) une meilleure gestion de l'espace physique (avec notamment la création de petites places publiques avec des adoquins recyclés où les enfants peuvent jouer, contre une congestion des habitats groupés séparés par de petits chemins en terre qui est la norme dans les quartiers informels), 3) une participation active des communautés dans la planification des améliorations apportées à leur environnement.

La gestion des débris a donc directement contribué à l'amélioration durable des conditions de vie de la population affectée par la crise à travers l'amélioration de l'accessibilité aux quartiers et le développement d'une « économie de la reconstruction » qui a généré des milliers d'emplois temporaires et des centaines d'emplois durables. Les autres effets des interventions du PNUD ont été le développement de modèles de maisons en débris recyclés (débris) ou l'appui à la réhabilitation et à l'auto-reconstruction (CARMEN), qui ont eu un caractère démonstratif important pour la population, même si ce dernier projet n'a pas bénéficié de l'appropriation nationale escomptée.

⁵ Terme utilisé en Haïti correspondant à « pavé » ou « brique » de ciment, mais de forme octogonale

L'aspect psychologique était aussi particulièrement important : il fallait que les populations ne se sentent pas abandonnées après le séisme : même si le niveau d'appui a été inférieur aux attentes, la réponse du CFW et les efforts de réhabilitation ont montré que le PNUD était en mesure de répondre aux priorités nationales et aux préoccupations des populations, avec des interventions qui ont autant permis de distribuer des revenus dans une zone pratiquement à l'arrêt économique avec un faible potentiel de création d'emploi, que de servir à la réhabilitation et le réaménagement des quartiers affectés en comptant avec la participation des populations affectées.

b) Pertinence

La réponse du PNUD à travers les différentes interventions engagées, son rôle de leader du cluster relèvement, le bien-fondé de l'appui technique fourni au gouvernement, sont autant de bonnes réponses qui s'alignent directement sur les priorités du gouvernement et les besoins des populations, avec des réponses ciblées pour chaque problème (e.g. manque de revenu = programme CFW/CFP ; problème de démolitions et débris = 3 projets débris ; problème d'aménagement des quartiers et vider les camps = 16/6 ; auto-reconstruction= CARMEN, etc.). La pertinence des actions du PNUD a fait l'unanimité des répondants interviewés.

c) Efficience

L'efficience des interventions multiples qui ont été entreprises dans les mêmes quartiers est difficile à juger. Les observations semblent indiquer que les leçons apprises des projets antérieurs ont été utilisées dans la conceptualisation de projets plus complexes (comme le 16/6).

Il n'est pas non plus évident que les interventions conjointes aient mené à un meilleur niveau d'efficience. En termes de coûts, les contreparties nationales considèrent généralement que les coûts opérationnels du PNUD (par exemple dans le transport des débris) et les autres agences (comme ONU Habitat pour la construction de logement) sont trop élevés. Il n'est pas évident que ces projets conjoints aient obtenu des économies d'échelle ou de meilleurs résultats selon les différentes contreparties nationales rencontrées. A défaut d'un calcul financier sur la question, il est important de comprendre que la perception de la partie nationale, que cela soit factuel ou non, est que l'efficience n'a pas été la meilleure, ce qui a été corroboré par le point de vue de certains bailleurs.

d) Viabilité

L'incorporation de l'approche basée sur le genre et les droits de l'homme a contribué à favoriser la participation et l'émancipation féminine avec un rôle actif et une large représentativité dans les interventions entreprises, y compris dans les travaux de CFW. Un changement de mentalité est en cours après que les communautés aient vu comment les

femmes sont à même de participer activement et assumer des responsabilités même dans un contexte aussi exigeant que celui du post-séisme.

Au niveau institutionnel, la combinaison des efforts déployés dans les interventions du PNUD, de concert avec sa capacité de plaidoyer, l'appui technique fourni à des ministères clés comme le MEF, le MCI et le MPCE pour développer les capacités et permettre le développement de nouvelles politiques et stratégies témoigne du souci de contribuer à la viabilité en recherchant des politiques qui puissent répondre aux défis de développement du pays. Par exemple, la nouvelle politique de logement présentée publiquement durant l'évaluation, a bénéficié du soutien du PNUD, et constitue un important élément de viabilité répondant directement aux besoins des populations.

Conclusions

Le PNUD a fait d'énormes efforts pour atteindre les effets escomptés et se reconstruire suite au séisme. La complexité des structures de l'aide internationale, la politisation de l'aide, l'instabilité politique et institutionnelle au court de la période, l'ampleur des dommages humains, physiques et socio-économiques, sont autant de facteurs qui ont caractérisé la période post-séisme de janvier 2010 à décembre 2012. Malgré certaines carences le programme de relèvement du PNUD a contribué à améliorer les conditions de vies des populations vulnérables à travers diverses interventions visant la création d'emploi temporaires à travers les projets de CFW/CFP et la gestion de débris et la réhabilitation des infrastructures à travers les projets de relèvement et d'appui institutionnels.

Parmi les points positifs, on relève le bon engagement et la motivation de la jeune équipe de l'unité de relèvement du PNUD, le bon séquençement et l'évolution des interventions sur la durée, et la flexibilité de revoir la fonction et le rôle de l'unité (créée en 2009 comme unité de relèvement, actuellement unité de relèvement, moyens de subsistance et réduction de la pauvreté) au sein d'un environnement en constante évolution. De plus, le développement d'une vision intégrée qui couvre les besoins à court, moyen et long terme se retrouvent dans le concept des interventions et des services d'assistance technique fournis durant cette période.

Le PNUD est reconnu pour sa capacité conceptuelle des interventions, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour définir clairement les rôles et responsabilités des différents acteurs et les mécanismes d'articulation des interventions.

De même la transparence concernant la gestion des interventions et les résultats doit s'étendre en aval afin d'atteindre les autorités locales et les communautés.

Le manque de leadership pour la reconstruction en Haïti n'a pas favorisé le support des actions de relèvement, alors que la priorité a été donnée à la réponse humanitaire. Le PNUD n'a pas pu combler ce vide conceptuel et offrir une vision systémique du relèvement, ce qui n'a pas empêché ses interventions de contribuer aux effets désirés. La contribution aurait

été encore plus grande si une plus grande attention s'était portée sur l'incorporation des connaissances nationales afin de bâtir sur des fondations déjà existantes, avec une plus grande participation de la partie nationale dans la phase de planification et le développement des interventions.

La communication est restée incomplète afin que les acteurs nationaux et internationaux comprennent mieux le rôle, les responsabilités et la valeur ajoutée du PNUD pour contribuer à améliorer les conditions de vie des populations affectées par la crise, ce qui a pu parfois fragiliser les opportunités de financement pour les interventions envisagées (Débris III, Carmen), dans un contexte d'une diminution de l'intérêt des bailleurs de fonds à ce type d'intervention.

Les efforts de promotion et émancipation de la femme au sein des interventions ont été particulièrement utiles, grâce au travail de sensibilisation et à l'introduction de quotas dans toutes les interventions y compris les activités CFW/CFP et en ciblant spécifiquement les femmes dans certaines initiatives de développement des micro-entreprises (gestion de débris et autres). Les taux de participation féminine allant jusqu' à 50% selon les cas dans les interventions CFW/CFP est un bon exemple de participation féminine, mais tout aussi important est le changement d'attitude qui a été observé suite à la participation de la femme hors de son champ traditionnel d'activités.

Résumé des principales recommandations

1. Le PNUD devrait résolument se centrer sur les défis à venir dans une optique de développement, et particulièrement sur la question de l'utilisation de CFP comme modalité pour générer des emplois et des moyens de subsistance au sein d'un programme national ;
2. Revoir les modalités de fonctionnement des plateformes communautaires avec les autres structures communautaires (ASEC) et leur viabilité post-projet qui paraît discutable ;
3. Conserver une mémoire et une capacité institutionnelles du relèvement dans le bureau pays ;
4. Améliorer les mécanismes d'opérationnalisation et mise en œuvre des interventions, et aussi une définition plus claire des rôles et responsabilités entre les différents acteurs, articulés autour d'une vision commune ;
5. Améliorer la communication aussi bien en interne qu'en externe ;
6. Revoir les relations de partenariat et assurer une vision commune et partagée des effets à atteindre

B. TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	15
Contexte et historique	15
But et objectifs de l'évaluation	18
Méthodologie.....	20
Contraintes et limitations	24
2. DESCRIPTION DU PROGRAMME ET DEFIS RENCONTRES.....	25
Politique et légitimité des institutions et mode de gouvernance	28
Politique et stratégie du gouvernement.....	27
3. LA STRATEGIE DU PNUD ET LA THEORIE DE CHANGEMENT	30
Stratégie et positionnement	30
Le cadre de résultats du programme	32
4. CONSTATS DE L'EVALUATION	36
Pertinence	47
Efficacité.....	Error! Bookmark not defined.
Efficience	50
Viabilité	51
5. CONCLUSIONS.....	51
6. BONNES PRATIQUES ET LEÇONS IDENTIFIEES.....	52
7. RECOMMANDATIONS	54
8. ANNEXES	56

C. ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

CAED	: Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti
CFP	: Cash for Production
CFW	: Cash for Work
CPAP	: Plan d'Action de Programme Pays (acronyme anglais)
HIMO	: Travail à Haute Intensité de Main d'Œuvre
MCI	: Ministère du Commerce et de l'Industrie
MPCE	: Ministère de la Planification et de la Coopération Extérieure
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
MTPTC	: Ministère des Travaux Publics, transports et Communication,
OIT	: Organisation Internationale du Travail
OIM	: Organisation Internationale pour les Migrations
PFC	: Plateforme Communautaire
PMA	: Programme Alimentaire Mondial
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PTA	: Plan de Travail Annuel
S&E	: Suivi et Evaluation
TDR	: Termes de référence
UN HABITAT	: Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains
UNOPS	: Bureau des Nations Unies pour les Services d'Appui aux Projets

1. INTRODUCTION

Contexte et historique

Introduction

L'évaluation des effets du PNUD à sa contribution à l'amélioration des conditions de vie de la population vulnérable aux crises fait suite au plan d'évaluation du Plan d'Action pour le Programme Pays (CPAP) qui contient les évaluations prévues pour la période 2009 – 2012. L'évaluation des effets est la première évaluation formelle des effets du PNUD après le séisme destructeur de 2010. Elle a lieu presque trois ans après la date du séisme, et couvre les effets du programme durant cette période. Au moment où le pays tente de revenir à une certaine normalité avec un cadre de développement et une planification à plus long terme, le moment est propice pour cette évaluation car le gouvernement, à travers le nouvel organisme chargé de la planification de l'aide, le CAED (Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti), a déjà indiqué les priorités pour les trois années à venir, dans une optique de développement qui s'étend jusqu'en 2030. C'est sur cette base que le système des Nations Unies a développé son cadre stratégique intégré des Nations Unies pour Haïti 2013-2016, qui englobe aussi le Plan d'Action de Programme Pays du PNUD pour la même période.

Les recommandations de cette évaluation serviront donc à informer ce processus. De plus le processus servira à identifier les bonnes pratiques et les leçons émanant de l'expérience du PNUD acquise pour atteindre l'effet d' « améliorer les conditions de vie des populations affectées par le séisme » après trois ans d'activités dans le domaine du relèvement.

Contexte et défis

On ne peut pas saisir les défis de développement du pays sans avoir avant compris l'ampleur de la catastrophe et tenu compte de la situation et du niveau de destruction sans précédent qui a été frappé le pays. Dix millions de tonnes de débris, c'est dix fois plus que les débris des tours jumelles de New York, et cela dans le pays le plus pauvre de la région. Les 200,000 à 300,000 morts n'ont pas épargné ni les Nations Unies, ni le gouvernement. Tous les acteurs de développement qui ont vécu le séisme ont payé un lourd tribut, particulièrement en termes de pertes de vies humaines. L'édifice de la MINUSTAH s'est lui aussi effondré en tuant de nombreux collaborateurs, dont le chef de mission. Pendant plusieurs jours, toutes les activités économiques étaient en suspens, alors que la population cherchait désespérément des nouvelles de leurs familles et être chers, et essayait de récupérer leurs restes, leur donner sépulture et organiser des cérémonies religieuses pour le repos de leurs âmes. Cette énorme souffrance a marqué les populations, autant sur le plan psychologique que dans leurs coeurs. Du jour au lendemain, une grande partie de la population s'est retrouvée en situation de précarité extrême, privée de logement, d'argent, de moyens de transport, de leur famille, de leur emploi, et même de leur santé mentale, après avoir vu et

vécu les conséquences du séisme. Juste après le séisme, ce sont des millions de personnes qui allaient et venaient à Port-au-Prince et dans les régions affectées, déambulant à travers les amoncellements de débris à la recherche de leurs êtres chers, déblayant frénétiquement à la main et avec les moyens de bord, les milliers de logements, immeubles et édifices qui étaient détruits⁶, écrasant sous leur poids des dizaines de milliers d'êtres humains.

Les défis et les contraintes dans ce contexte étaient multiples : d'abord l'impératif humanitaire de sauver des vies, et apporter secours aux populations démunies, ainsi qu'au 1,5 millions de personnes déplacées regroupées dans des camps dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince. Mais au-delà des défis immédiats, des besoins plus complexes sont apparus : la perte des moyens de subsistance, dans un pays ayant déjà un très faible taux d'emploi formel ; le manque de circulation monétaire, permettant le redémarrage des activités commerciales ; l'enclavement, avec des débris bloquant les routes et voies d'accès et les énormes limitations logistiques – autant par l'état du réseau routier que par l'étroitesse du nombre de moyens de transport disponibles ; la saturation de l'aéroport et voies d'accès à Port-au-Prince compte tenu de la quantité d'acteurs humanitaires intervenants dans le pays ; la destruction d'infrastructures productives, y inclus au niveau du port ; le manque d'activités génératrices de revenus permettant à la population affectée de faire face à la situation ; un regain de la violence et du pillage dans un contexte d'insécurité croissante ; une administration ayant une capacité pratiquement réduite à néant ; sans compter la géographie du pays, le relief et les conditions climatiques qui isolent plusieurs quartiers durant la période des pluies. Plus qu'un effort de relèvement, le défi réel pour Haïti était de repartir pratiquement de zéro, de se reconstruire presque entièrement. C'est un énorme bond en arrière en matière de développement qui est la conséquence la plus grave du séisme, car les défis actuels ne peuvent être adressés qu'avec une optique de long-terme.

Les 1,5 million de déplacés regroupés dans les camps de fortune ont focalisé l'attention du public et des bailleurs de fonds, avec un impératif humanitaire clair. Il était beaucoup plus difficile de sensibiliser la communauté internationale sur les besoins de relèvement. Les priorités étaient multiples, complexes et concurrentes. Avec la faiblesse de l'appareil institutionnel, il n'y avait pas de leadership du gouvernement pour adresser les besoins globaux de manière intégrée et cohérente. A l'instar d'autres grandes catastrophes, comme par exemple après le tsunami du 26 décembre 2004 à Aceh, la multiplicité des acteurs et l'importance des financements d'urgence ont rendu difficile la coordination et la cohérence d'une réponse commune et inclusive aux besoins de court, mais aussi de moyen et de long terme.

⁶ Selon les estimations officielles 250,000 logements et 30,000 immeubles ont été détruits

Pour la population, totalement en état de choc, la recherche des membres de la famille, les funérailles des êtres chers ayant perdu leur vie sous les décombres, l'accès à un endroit physique sûr, à l'obtention des besoins de base (eau, alimentation, soins de santé, etc.) ont marqué les premières semaines du post-séisme. Toutefois les besoins des populations évoluent dans le temps au même titre que les priorités changent : dès que la capacité de survie est établie, que le logement, l'alimentation, les soins de santé, et autres besoins humanitaires essentiels sont couverts, même s'il s'agit de solutions que l'on apporte de manière temporaire, les problèmes de plus long terme apparaissent, avec un souci majeur commun de toutes les populations : assurer une source de revenu leur permettant de vivre.

Le PNUD a donc eu à développer une réponse qui devait répondre autant aux besoins les plus urgents que ceux de plus long terme, tout en tenant compte de son rôle particulier de leader du cluster de relèvement, à un moment où les priorités étaient axées sur la réponse humanitaire. La problématique de plus long terme de l'aménagement du territoire, de l'urbanisation, du logement, et de la relocalisation définitive des populations déplacées hors des camps, sont autant des défis qui devaient aussi être pris en compte dans la réponse apportée à travers les actions de relèvement. Mais le souci majeur des populations a été et demeure encore à ce jour l'emploi et la capacité de générer des revenus.

Il faut aussi se rappeler que le pays possède depuis 2004 une mission de paix des Nations-Unies, la MINUSTAH, chargée de veiller à la sécurité et l'état de droit, mandatée par le conseil de sécurité après les violences qui ont suivi le départ de l'ancien Président Aristide.

Gouvernance et situation politique

Ces trois années (2010 – 2012) sont marquées par d'importants changements : d'une part l'élection en avril 2011 du Président Martelly, au détriment du candidat du Président sortant René Préal. D'autre part, les élections législatives sont repoussées et ne permettent pas encore au pays d'avoir des institutions représentatives et légitimes en accord avec la législation du pays. A noter que particulièrement au niveau des autorités locales (mairies), les maires ne sont pas élus (et par conséquent remplacés régulièrement), mais la plupart sont nommés par la présidence ainsi que le conseil municipal, en attente des élections locales qui devraient légitimer les représentants locaux élus par le peuple. Il y a là un jeu difficile et complexe d'intérêts politiques. Le processus ayant abouti à l'élection même du président Martelly a été contesté. Quoi qu'il en soit, le contexte est chargé politiquement, et toute action et intervention est aussi vue sous la loupe d'une prise de position de la communauté internationale soit en faveur du président, soit en faveur de l'opposition.

Durant cette période l'aide internationale a été canalisée durant une année par la Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti (CIRH), co-présidée par le Premier Ministre Jean Max Bellerive et l'ancien Président Clinton, à travers les Fonds de Reconstruction d'Haïti (FRH). Cette structure a été critiquée par certains cadres qui ont vécu la CIRH comme une imposition extérieure au sein de laquelle le gouvernement n'avait pas

de droit de regard effectif. Pendant une année (octobre 2011 à novembre 2012), il n'y a pas eu officiellement de nouveau cadre pour l'aide extérieure, jusqu'à l'apparition du CAED (Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti). Dans ce manque de continuité du cadre d'aide, il y avait néanmoins un document de planification qui servait de référence : le PARDH.

Avec autant de besoins et de priorités, il fallait tout de même identifier les axes prioritaires et les séquencer sur la durée – d'où l'importance du PARDH – qui contient autant les objectifs de court terme que les besoins de moyens et long terme sur une optique de développement jusqu'en 2030. Ce document, établis surtout par les Nations Unies mais utilisé par le gouvernement pour chercher à coordonner la réponse à l'aide internationale, a été le référent pour les actions de relèvement du PNUD, bien qu'il soit difficile d'établir le niveau d'appropriation nationale du PARDH au sein du gouvernement.

But et objectifs de l'évaluation

Le but de l'évaluation est d'apprécier la contribution du PNUD envers l'accomplissement des effets mentionnés dans le CPAP 2009-2012 : « amélioration des conditions de vie des populations vulnérables aux crises », ceci à travers deux prismes : a) la réhabilitation des infrastructures physiques endommagées par le séisme et b) l'amélioration des moyens de subsistance des populations affectées par la crise.

Comme mentionné dans les termes de référence, il s'agit d'apprécier la performance globale de l'action de relèvement du PNUD au long de ces trois années par rapport aux effets susmentionnés, et d'identifier les effets, directs et indirects, désirés et non désirés, qui se sont manifestés durant la période de référence. Un autre objectif est celui de documenter les réalisations et d'en identifier les bonnes pratiques, ainsi que les leçons apprises qui peuvent s'appliquer à d'autres contextes de relèvement, afin d'informer la programmation future dans des situations de post-séisme, et voir quelles synergies et opportunités peuvent servir à cette fin.

Il est important de souligner le caractère spécifique d'une évaluation des effets : l'analyse est centrée sur le changement de comportement de la population et des institutions, conformément à la définition donnée par le PNUD dans son manuel sur l'évaluation des effets. Il s'agit donc de pouvoir observer quels changements ont été induits auprès de la population et des institutions avec la mise en œuvre des différentes interventions entreprises par le PNUD durant la période. A ce titre, ce rapport n'est pas une évaluation des interventions individuelles de relèvement du PNUD, mais plus une synthèse des changements individuels auprès de la population affectée et des changements institutionnels résultant de l'action de relèvement du PNUD.

Utilisateurs

Les principaux destinataires et utilisateurs de l'évaluation sont :

- Le bureau de pays du PNUD, afin d'incorporer les bonnes pratiques, les leçons et les recommandations de cette évaluation et pouvoir ainsi contribuer au positionnement du PNUD en matière de relèvement dans le nouveau cycle de programmation du pays ;
- Le PNUD au niveau corporatif, avec l'identification et la gestion des connaissances des expériences du pays, qui s'enrichit de l'expérience vécue en Haïti ;
- Le gouvernement haïtien, d'une part par la restitution et la reddition des comptes par rapport à la contribution du PNUD face à l'effet escompté ; ainsi que pour faciliter la transition du gouvernement et des acteurs internationaux dans la poursuite des efforts de reconstruction et de développement avec un nouveau cadre pour l'aide internationale ;
- Le peuple haïtien, afin de recevoir un aperçu objectif de la contribution du PNUD aux effets visant à améliorer les conditions de vie des populations affectées par la crise.

L'évaluation a spécifiquement cherché à :

- Fournir l'évidence nécessaire afin d'assurer la reddition des comptes en accord avec les standards requis ;
- Fournir l'évidence de la contribution des interventions à l'accomplissement de l'effet recherché et décrit plus haut ;
- Identifier les forces et les faiblesses, ainsi que les écarts constatés, particulièrement eu égard à :
 - La stratégie de partenariat du PNUD
 - Les contraintes à l'obtention des résultats escomptés
 - Ajustements nécessaires
 - Leçons pour une future réponse au prochain désastre
 - Leçons sur l'articulation des liens entre le relèvement et la programmation pour le développement

Couverture géographique

En raison du temps disponible pour le travail de terrain, l'évaluation a porté l'essentiel de son attention sur les zones les plus affectées par le tremblement de terre, à savoir : la ville de Léogane (épicerie du séisme) et la capitale Port-au-Prince, ou s'est d'ailleurs concentré le travail de terrain. Il faut souligner par contre, que les interventions du Cash for Work au lendemain du séisme se sont déroulées dans 43 municipalités de six départements (sur 10 départements existants sur l'ensemble du territoire) avec 122 partenaires d'exécution.

Méthodologie

La méthodologie de l'évaluation est conforme à celle décrite dans le rapport initial. Il s'agit d'une approche ouverte et participative qui s'inspire du concept « utilization-focused evaluation » de M.Q. Patton qui constitue un ouvrage de référence dans le monde de l'évaluation et assure la participation et l'inclusion des acteurs durant le processus d'évaluation. La méthodologie suit et respecte les normes et les standards du PNUD et de l'UNEG en matière d'évaluation. De plus les évaluateurs sont signataires du Code de Conduite Ethique des Nations Unies qui figure en annexe à leur contrat. Les standards de qualité du PNUD et de l'UNEG forment la base de la méthodologie de l'évaluation. De plus l'évaluation est conforme aux standards de qualité du CAD de l'OCDE pour les évaluations d'actions de développement.

L'évaluation de l'effet « améliorer les conditions de vies des populations affectées par la crise » porte essentiellement sur les changements de comportement au niveau des populations affectées ainsi que sur les changements institutionnels produits. Ceci est en accord avec les directives et la définition du manuel du PNUD de 2011 « Outcome level evaluation: a Companion Guide » qui place les changements induits sur la population affectée et les institutions comme centre de l'analyse, comparé aux évaluations de programmes qui se centrent sur les actions du PNUD pour en déterminer les résultats. Il faut aussi souligner que dans une analyse d'effets, le PNUD n'est que partiellement responsable des effets : on ne peut pas attribuer une relation directe de cause à effet entre l'action du PNUD et les effets, pas plus qu'il n'est possible de déterminer un pourcentage de causalité quantitatif. L'analyse est donc essentiellement qualitative, et demeure sujette aux limitations inhérentes à ce type d'évaluation. L'appréciation est fondée sur la contribution du PNUD à l'amélioration des conditions de vie de la population affectée par la crise, à travers de deux prismes, comme décrits dans les termes de référence de l'évaluation : 1) l'amélioration des moyens de subsistance des populations affectées par la crise, et 2) la réhabilitation des infrastructures physiques endommagées par le séisme. Cela reste le paramètre essentiel de l'évaluation contre lequel les effets sont discutés. L'analyse est donc par rapport à la contribution du PNUD aux effets, la réponse apportée par le PNUD et sa valeur ajoutée par rapport aux effets escomptés.

Les critères d'évaluation ont été les critères standards décrits dans le guide du PNUD: la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la viabilité des effets induits par les interventions du PNUD.

De manière concrète, l'évaluation a interviewé le PNUD, les partenaires institutionnels nationaux ainsi que les partenaires nationaux d'exécution (ONGs, OCBs), et des bénéficiaires des interventions du PNUD dans différents quartiers de Port-au-Prince et de Léogane. La plupart des interventions du PNUD en matière de relèvement sont terminées, à l'exception de Débris Léogane et du projet 16/6. Le projet 16/6 suit une approche intégrée et lui-même

est sujet à une évaluation séparée. Toutefois compte tenu du fait que les objectifs du projet sont directement liés à l'effet d'améliorer les conditions de vie des populations affectées par la crise, l'évaluation a partagé les trois derniers jours d'entretiens avec la consultante pour l'évaluation du projet 16/6. Ceci était fait avec deux objectifs : 1) Ne pas multiplier les entretiens avec les contreparties nationales sur un même sujet. Donc les évaluateurs des effets et du projet 16/6 ont rencontrés ensemble un certain nombre d'institutions et de partenaires nationaux par souci d'efficacité; 2) Utiliser les éléments d'analyse de l'évaluation des effets dans l'analyse du projet 16/6 et inversement, compte tenu des synergies entre l'évaluation des effets et l'évaluation du projet.

Données de base et types d'analyse

L'évaluation a utilisé une combinaison de méthodes en fonction des données disponibles. Toutefois le manque de données statistiques concernant les populations affectées ne permet pas une analyse quantitative crédible. Les données chiffrées concernant les résultats obtenus en termes de sources de revenus créées et du volume de réhabilitation entrepris sont toutefois des témoins de l'ampleur des résultats obtenus. Compte tenu du temps et des ressources disponibles pour l'évaluation, une approche principalement qualitative a été suivie. Le souci principal a été la triangulation des constats entre les différentes parties prenantes, à savoir : le PNUD, les partenaires gouvernementaux (au niveau central et local), les bailleurs de fonds, acteurs locaux (plateformes communautaires et ONGs locales), et les agences des Nations Unies, et l'analyse de contribution afin d'apprécier l'apport du PNUD.

L'évaluation a entrepris au total 60 interviews, individuelles et de groupe, avec un total de 103 personnes, selon le tableau ci-après :

Tableau 1 – Nombre de personnes interviewées selon le type et le sexe

Interviews selon type et sexe	Nombre
Masculin	35
Féminin	35
Masculin en groupe	22
Féminin en groupe	11
Total	103

Les personnes rencontrées se divisent en sept catégories. Un effort a été fait pour obtenir un certain équilibre entre le PNUD et les informateurs nationaux. Les limitations de temps et l'absence de certains acteurs n'ont pas permis d'assurer une plus grande représentativité des agences partenaires de l'ONU ou des ONG internationales. Le choix de donner priorité aux partenaires nationaux est un choix délibéré.

Tableau 2 – Nombre d'entretiens par catégorie de répondant

Répondants	Nombre
partenaires gouvernement	14
PNUD	21
Bailleurs	7
acteurs locaux	6
agences ONU	2
ONG internationale	1
Bénéficiaires	9
Total	60

Au total 60 entretiens ont été réalisés, la plupart sous forme d'interview semi-structurée en utilisant un protocole d'entretien qui assure la cohérence des questions durant les différents entretiens. Le temps total d'entretien est de 3335 minutes, soit plus de 55 heures et demie d'entretiens, avec un temps moyen de 63 minutes par entretien pour les entretiens de bureau et 15-20 minutes pour les entretiens avec les bénéficiaires. Le détail des personnes interviewées figure dans l'annexe des statistiques d'entretiens. Le protocole d'entretien est également inclus en annexe.

Bénéficiaires

De plus lors des visites sur le terrain, l'évaluation a réalisé 9 interviews individuelles avec les bénéficiaires des différentes interventions habitant dans les quartiers visités (6 femmes, 3 hommes, 4 à Léogane et 5 à Port-au-Prince), plus une interview à deux mobilisatrices sociales travaillant pour le projet 16/6. Au total 10 entretiens se sont déroulés sur le terrain avec un total de 11 personnes (8 femmes et 3 hommes). Le temps moyen d'interview sur le terrain a été de 15-20 minutes, soit un total de 3 heures d'interview. Les bénéficiaires ont été choisis aléatoirement avec un quota de participation féminine supérieur (deux tiers) durant les visites sur les sites d'intervention pendant une marche de coupe transversale. Les entretiens avec les bénéficiaires ont été réalisés en français et dans certains cas en créole, avec une interprétation simultanée assurée par le consultant national.

L'équipe d'évaluation

L'équipe d'évaluation se compose d'un évaluateur international et chef d'équipe, économiste de formation, ayant une expérience approfondie du travail d'évaluation et ayant conduit plus de 70 évaluations pour les bailleurs de fonds, les agences des nations-unies (dont le PNUD) et les organisations internationales, appartenant à la Société Européenne d'Evaluation. Le second membre de l'équipe d'évaluation se compose d'un évaluateur national et expert en planification spatiale et territoriale, ayant déjà réalisé des évaluations pour le compte du PNUD en Haïti, et ayant une parfaite maîtrise du contexte. Le CV des membres de l'équipe est inclus en annexe.

La méthodologie

L'évaluation utilise une combinaison de méthodes et se divise en quatre phases selon le détail ci-après :

1^{ère} phase : révision documentaire de la littérature primaire et secondaire

Cette révision a eu lieu avant la phase de travail sur le terrain dans le pays et s'est effectuée sur la base de la documentation remise par le bureau pays et dont les détails sont contenus dans l'annexe bibliographique. La révision documentaire a donné lieu à la préparation du rapport initial, qui spécifie le cadre de l'évaluation et les modalités opératoires ainsi que les questions principales, et qui a été accepté par le bureau de pays.

2^{ème} phase : travail de terrain dans le pays et interviews avec des informateurs clés comme détaillé plus haut :

Cette phase a eu lieu du 20 octobre 2013 au 7 novembre 2013. La méthodologie s'est basée sur :

- a) Des interviews semi-structurées avec des informateurs clés, à Port-au-Prince et à Léogane, ainsi que par Skype pour les personnes ayant quitté le pays (50 entretiens réalisés);
- b) Des interviews semi-structurées avec les bénéficiaires directs des projets et des organisateurs communautaires travaillant pour les projets de relèvement ; (9 bénéficiaires dont 6 femmes et 3 hommes, dont 4 à Léogane et 5 à Port-au-Prince, et deux mobilisatrices communautaires du projet 16/6, soit 10 entretiens)
- c) Des visites aux sites de projets afin d'observer les réalisations en cours (observation structurée) à Léogane et Port-au-Prince
- d) Triangulation des constats (confirmation par trois sources et en utilisant différentes données afin de valider les constats et obtenir l'évidence requise)
- e) Une restitution et session de validation en interne auprès du bureau de pays du PNUD à la fin du travail de terrain en présentant les constats et conclusions préliminaires, avec une présentation en power point, faisant office du « brief » mentionné dans les termes de référence, également inclut en annexe.

3^{ème} phase : analyse et interprétation des données et préparation de l'ébauche du rapport d'évaluation pendant la période du 8 novembre au 20 novembre 2013. Durant la période, les notes d'entretiens sont analysées et vérifiées avec les autres sources consultées, notamment les documents préparatoires et la littérature secondaire, afin de valider les constats. Cette triangulation implique que trois différentes sources confirment le constat. L'analyse se base sur les changements, positifs ou négatifs, directs ou indirects, constatés par les populations bénéficiaires et/ou les changements institutionnels qui ont eu lieu.

4^{ème} phase : finalisation du rapport d'évaluation sur la base des commentaires consolidés d'ici au 17 janvier 2014.

L'aire d'évaluation du Centre Régional du PNUD de Panama assure le support et l'appui technique de l'évaluation afin de s'assurer de la conformité des standards, du processus et des produits.

Contraintes et limitations

L'évaluation a rencontré un certain nombre de contraintes: accès aux données de base et à une documentation complète, difficultés d'ordre logistique pour le transport, mais aussi organisationnelles pour la gestion de l'agenda, reflétant une culture de l'évaluation limitée. Afin de pallier ces contraintes, les partenaires se sont montrés ouverts et disponibles en dehors des heures de travail et durant le weekend et les jours fériés afin de rencontrer l'équipe d'évaluation, ce qui a tout de même permis d'obtenir 60 entretiens y compris avec les bénéficiaires directs, en plus des visites sur les sites des projets.

Pour des questions de temps il n'a pas été possible d'aller soit dans le département du Sud ou du Nord pour apprécier les résultats des actions de relèvement entreprises dans le cadre des projets de CFW. La priorité a été donnée aux consultations avec les contreparties gouvernementales et nationales au détriment de plus de travail sur le terrain. Les visites de terrain ont dû se circonscrire à la capitale de Port-au-Prince (projets débris I et II, 16/6, Carmen) et Léogane qui a été l'épicentre du séisme (débris Léogane). Les autres départements n'ont donc malheureusement pas pu être visités.

En termes de méthodologie, l'évaluation n'est pas à même de parler d'échantillonnage représentatif des bénéficiaires, ce qui aurait été impossible dans un délai aussi court. À défaut de représentativité statistique, l'évaluation a néanmoins utilisé les entretiens avec les informateurs clés et la codification afin d'obtenir la vision des répondants sur les effets des interventions du PNUD au niveau de la population et au niveau des institutions. Ces données qualitatives sont bien entendu subjectives, et sont naturellement d'une validité relative. Néanmoins sans avoir plus de temps et de moyens pour réaliser des échantillons représentatifs, l'évaluation a cherché à joindre le plus grand nombre possible d'acteurs nationaux (gouvernement et acteurs locaux) afin d'obtenir une vision plus complète des différents prismes des acteurs de l'aide internationale.

Une autre limitation a été l'évaluabilité limitée des interventions, par manque d'informations documentées sur les effets des interventions du PNUD. Les rapports narratifs indiquent bien les résultats des interventions du PNUD (au niveau des outputs), mais il y a peu de documentation sur les changements induits et les apports de ces changements par rapport aux effets escomptés.

Le PNUD n'a pas entrepris d'évaluations durant la période de référence à l'exception du projet MDG-F sur la prévention des crises. Il est important pour les évaluations subséquentes que la préparation logistique et documentaire soit complétée et que le calendrier des entretiens soit fixé avant l'arrivée de l'équipe d'évaluation dans le pays de manière à pouvoir concentrer les efforts sur les objectifs de l'évaluation.

Une autre limitation a été l'absence d'un bon nombre d'acteurs clés durant la période, qui ne sont plus en poste ou dans le pays. L'évaluation n'a notamment pas pu interviewer les chefs d'agences qui ont participé comme partenaires aux projets de relèvement (BIT, UNOPS, UN-HABITAT, PAM), ou les membres du cluster de relèvement.

2. DESCRIPTION DES EFFETS ET DEFIS RENCONTRES

Les interventions du PNUD qui contribuent aux effets d'« améliorer les conditions de vie des populations vulnérables aux crises » sont regroupées dans le tableau ci-après. A noter que les interventions ont un caractère évolutif à mesure de l'expérience grandissante du PNUD et de ses partenaires dans les actions de relèvement :

Tableau 3 – Interventions du PNUD contribuant à l'effet d'améliorer les conditions de vie des populations vulnérables aux crises.

No	ID	Titre	Début	Fin	Montant \$	Objectifs	Résultats
1	62941, 63238, 64024, 70259, 70260, 73978, 74023, 74025, 74027, 74028	Cash for Work et Cash for Production (CFW – CFP)	Fév-2010	Déc-2012	40.900.000	Réduction de la pauvreté à 825.000 personnes sur 43 communes dans 6 départements	162 projets avec 122 partenaires et création de 165,000 emplois temporaires
2	63239	Relèvement Coordination	Mar-2010	En cours	1.024.750	Coordination du cluster 2010 à juin 2012 (plus de 200 partenaires). Facilitation de 4 groupes de travail. Assistance technique aux Ministères clés. Appui à la CIRH. Systématisation des efforts de relèvement en Haïti.	4 brochures de systématisation publiées. Meilleure compréhension et intégration des actions de relèvement.
3	75720	Débris	Oct-	En	9.700.000	Déblayement débris et création d'emplois	259,731 m3 de débris déblayés, 12,446 emplois CT travailleurs=6223;

		Léogane	2010	cours		temporaires	travailleuses=6223
4	76983	Débris I (Port-au-Prince)	Jan-2011	Oct-2012	16.950.000	Déblayement débris et provisions d'emplois temporaires	368,000 m3 de débris déblayés, 8,012 emplois CT travailleurs=5806 travailleuses=2206
5	79471	Débris II (Port-au-Prince)	Mai-2012	Oct-2012	PNUD 19.500.000 ONU Habitat 2.500.000 BIT 2.700.000	Déblayement débris et provisions d'emplois temporaires	536,200 m3 de débris déblayé, 16,043 emplois CT créés travailleurs=9974 travailleuses=6069
6	79750	16/6 (Port-au-Prince)	Sept-2011	Déc-2013	50.500.000 PNUD 7.025.877	Création d'un modèle d'intervention intégré et pouvant être reproduit pour fermer les camps de déplacés et aménager les quartiers de retour	Plus de <u>11,000</u> familles relocalisées; <u>50</u> camps fermés; 936 Maisons jaunes réparées. <u>1,410</u> familles ont bénéficié d'un logement amélioré; <u>60</u> maisons rouges reconstruites; <u>236</u> ouvriers formés en construction parasismique;; <u>3,302</u> ml de routes + <u>902</u> ml de sentiers réhabilités; <u>3,657</u> ml de caniveaux construits; <u>2,746</u> ml de trottoirs construits; <u>300</u> ml de murs de soutènement construits; <u>4,196</u> ml de canaux de drainage construits; <u>4,473</u> emplois créés; <u>780</u> femmes formées en développement personnel, formation professionnelle et gestion d'entreprises; <u>527</u> sont des micro-entreprises créées par des femmes; <u>8</u> plateformes communautaires validées et formées;
7	79379	CARMEN (PAP)	Oct-2011	Jul-2013	3.300.000	Appui à l'auto-reconstruction avec la création de 5 centres communautaires et appui locatif	12,781 familles enregistrées dans les centres. 1,000 familles ont reçu un soutien financier pour la réparation des maisons
Budget total des 7 interventions					147.205.250,00	Ensemble des 7 interventions de relèvement du PNUD depuis février 2010 avec les dates d'échéance respectives. <i>Source : Tableau des projets PNUD et chronogramme PNUD remis à l'équipe d'évaluation, octobre 2013</i>	

Bien que le PNUD ne soit pas le réceptionnaire de la totalité des fonds du budget des sept interventions (compte tenu des projets conjoints, comme le projet Débris I, Débris II ou le 16/6 qui sont des projets multi-agence), le volume de financement pour les actions de relèvement reste conséquent, en ligne avec le niveau de dommages et des besoins de reconstruction du pays.

La première intervention, le Cash For Work, a eu lieu très tôt après le séisme. Pour une agence comme le PNUD qui n'est pas une agence opérationnelle et ne dispose pas de mécanismes financiers pour des réponses rapides, la capacité de commencer le CFW dès février 2010, soit deux semaines après le séisme, est un exemple de célérité et de bonne

pratique. Dès mars 2010, les efforts de coordination des activités de relèvement ont eu lieu. Pendant six mois à douze mois après le séisme, les interventions du PNUD se sont articulées autour de la modalité de CFW et la coordination du relèvement, notamment à travers le cluster relèvement et les groupes techniques de travail. Ce n'est qu'à partir du mois d'octobre de 2010 que des interventions plus structurées commencent à avoir lieu (les projets débris avec le projet débris Léogane en Octobre 2010, suivi de débris I à Port-au-Prince en janvier 2011 et débris II qui débute en mai 2012). Au deuxième semestre de 2011 le projet de relocalisation des populations déplacées des camps dans leur quartier d'origine (projet 16/6), ainsi que le projet CARMEN, financé entièrement sur fonds propres du PNUD, sont mis en œuvre.

Un chronogramme a été préparé par le bureau du PNUD pour l'évaluation et figure en annexe à ce rapport. La séquence des interventions se doit à plusieurs facteurs et de grands défis: 1) le besoin pour le PNUD de se relever de la conséquence de la crise qui l'a aussi frappé de plein fouet. Grâce au système SURGE, des capacités ont pu être mobilisées pour pallier aux énormes besoins. Mais le bureau de pays a été sévèrement touché par le désastre, au même titre que tous les habitants du pays, et a donc eu besoin d'un certain temps pour pouvoir surpasser la douleur, se reconstruire et se concentrer pleinement sur le travail, ce qui explique en partie le délai pour passer du CFW à des interventions mieux structurées. 2) le changement de leadership au bureau du PNUD et l'introduction d'une vision de relèvement qui a pris en compte la problématique de la gestion des débris, ce qui figurait déjà parmi les priorités gouvernementales, 3) la capacité malgré tout limitée du bureau de pays d'assumer le leadership du relèvement dans un contexte de faiblesse institutionnelle, de critique sur la gestion de l'aide internationale, et d'une forte politisation de l'aide, mais aussi 4) la volonté ou la réticence des bailleurs de fonds et de la communauté internationale à financer les actions de relèvement dans un contexte où la plupart des fonds étaient engagés sur des interventions d'urgence humanitaire avec l'objectif principal, comme l'a dit Bill Clinton, de faciliter la fermeture des camps de déplacés – cela au détriment d'une vision de plus long terme qui permette de planifier les besoins de développement déjà dans la phase de relèvement – ce que le PNUD a essayé de faire avec plus ou moins de succès selon les points de vue. L'inclusion des projets de relèvement dans le CAP (Consolidated Appeal Process) qui est essentiellement la liste de priorités humanitaires constitue un succès. Mais le manque de support des bailleurs malgré la proposition du PNUD et du gouvernement (MTPTC) pour un projet Débris III (pour les maisons à risque pas encore démolies et déblayées, avec une estimation de 2,5 millions de mètres cubes de débris potentiels) montre aussi que les financements n'étaient pas toujours disponibles pour les actions de relèvement et que la période de support aux actions de relèvement a été limitée dans le temps.

Le désir du gouvernement de s'approprier des fonds de l'aide internationale en dépit de ses capacités limitées a aussi contribué à créer des frictions alors que l'aide était canalisée par le Fond pour la Reconstruction de Haïti (FRH) partiellement en faveur du système des nations

unies. Il est donc important de souligner l'attente autant du gouvernement et des populations par rapport aux fonds promis par la communauté internationale.

Politique, mode de gouvernance de l'aide et stratégie du gouvernement

Avant le séisme le gouvernement avait développé une planification (Stratégie Nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté) sur la base de laquelle le CPAP et l'UNDAF du système des Nations Unies avait été élaborés pour la période 2009-2011. Toutefois le séisme de janvier 2010 a complètement changé l'ordre des priorités compte tenu des énormes besoins humanitaires de relèvement et de reconstruction qui ont été ressentis dans le sillage du séisme. Avec le support du système des Nations Unies, de la Commission Européenne, de la BID, de la Banque Mondiale, et de la CEPAL, une évaluation des dommages (PDNA) a été réalisée à la demande du gouvernement du 18 février au 24 mars 2010 en Haïti. Les dommages ont été estimés à 7,804 milliards de US\$, soit plus que le PIB du pays en 2009. Le PDNA a servi de base à l'établissement du document « Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti » (PARDH), qui détermine les priorités immédiates de relèvement sur une période de 18 mois, mais définit aussi les priorités de développement sur un horizon de dix ans. Le PARDH s'établit en tenant compte des nouveaux mécanismes d'aide qui sont apparus suite au séisme : d'une part, la Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti (CIRH), et d'autre part le Fonds pour la Reconstruction d'Haïti (FRH).

La CIRH a été établie par arrêt présidentiel le 19 avril 2010 et a eu pour but « de superviser et coordonner les efforts de relèvement et de reconstruction ». Co-présidée par le Premier Ministre d'Haïti Bellerive et l'ex Président américain Bill Clinton, la CIRH soumet des demandes de financement au FRH alignées avec les priorités du PARDH. Le Comité de pilotage du FRH a été quant à lui chargé de la gestion globale des activités du FRH. Il a pris les décisions concernant l'allocation des fonds (par consensus) et a assuré le contrôle qualité lors de l'élaboration des documents de projet correspondant aux notes conceptuelles sélectionnées par la CIRH. Le comité de pilotage est présidé par un représentant du gouvernement d'Haïti. Il se compose de :

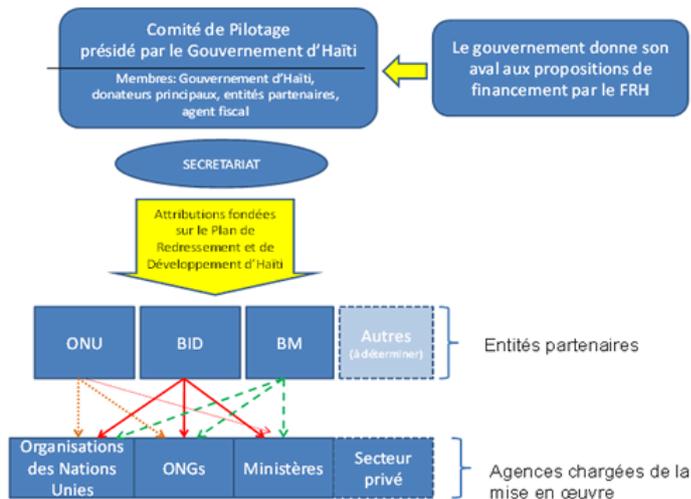
- a) un représentant du Gouvernement haïtien;
- b) un représentant de chaque Bailleurs faisant une contribution minimale d'un million au FRH ;
- c) un représentant de chaque Entité Partenaire (BID, NU et Banque Mondiale); et
- d) un représentant du Fiduciaire en tant que membre.

Des membres observateurs sont aussi identifiés :

- a) un représentant des organisations internationales non-gouvernementales;
- b) un représentant du secteur privé;
- c) un représentant de la Diaspora haïtienne;

- d) un représentant des autres partenaires de développement;
- e) un représentant de la Société Civile haïtienne; et
- f) un représentant du Gouvernement local.

Figure 2 : Gouvernance du FRH



Source : site web du FRH, <http://www.haitireconstructionfund.org/fr/gouvernance>

Avec en toile de fond les critiques proférées envers le gouvernement pour sa gestion de la crise, des élections présidentielles se sont tenues dans un climat tendu, avec de nombreux problèmes et des délais qui démontrent la difficulté d'assurer un état de droit et le besoin d'une refondation démocratique. En avril 2011, moins d'une année après le séisme, un nouveau président est élu, Michel Martelly.

En octobre 2011 le mandat de la CIRH expire sans renouvellement, et la gestion de l'aide est reprise par le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe de manière intérimaire, avec le support du PNUD, jusqu'à la présentation officielle en novembre 2012 d'un nouveau mécanisme pour la gestion de l'aide, le CAED (Cadre de coopération pour la gestion de l'aide externe au développement d'Haïti, qui inclut un secrétariat technique de coopération sous la responsabilité du MPCE). Afin de préserver les acquis de la CIRH le PNUD se voit leur prêter main-forte avec un soutien en ressources humaines durant cette période de transition difficile, alors même que les entreprises privées qui avaient appuyés la CIRH ne continuent pas leur appui au terme de leur contrat.

Le contexte a donc été particulièrement difficile en raison des énormes attentes (les dix milliards de dollars US promis à la conférence de New York) du gouvernement et des populations, mais aussi par le manque de stabilité politique et institutionnelle. Il n'y a

toujours pas de date à l'heure actuelle pour la tenue des élections législatives partielles et locales.

Situation actuelle

Trois ans après le séisme, la stratégie du gouvernement et la politique de développement sont résolument tournées vers les défis de développement du pays : l'emploi, la réduction de la pauvreté, la protection sociale, la refondation institutionnelle. Le nouveau cadre stratégique intégré des Nations Unies pour la période 2013-2016 (ISF) et le CPAP de 2013-2016 se basent sur le « plan stratégique de développement d'Haïti - pays émergent en 2030 », document préparé en 2012. Le nouvel axe est résolument axé sur le développement et cherche à pallier aux déficits historiques et chroniques du pays afin de construire un pays moderne et plus développé d'ici l'an 2030. Il reste néanmoins encore quelques 200,000 personnes vivant dans des camps de déplacés.

3. LA STRATEGIE DU PNUD ET LA THEORIE DE CHANGEMENT

Stratégie et positionnement

Les interventions de relèvement du PNUD ne sont pas établies selon une stratégie prédéfinie, puisque le CPAP a été établi en avril 2009, neuf mois avant le séisme, et les interventions de relèvement ont eu lieu après le séisme, alors que la planification et le positionnement du PNUD avaient été établis comme mentionnés dans le CPAP et l'UNDAF pour la période de 2009 à 2011. La programmation du relèvement pour le PNUD correspond donc à une progression séquentielle basée sur l'apprentissage obtenu en cours de route, autrement dit basé sur le concept « apprendre en travaillant ». Même si le PNUD a eu recours à des experts avec une grande expérience dans le relèvement, l'ampleur des besoins et la complexité du contexte a requis une solution spécifique à l'échelle des besoins du pays. Il s'ensuit donc que la progression de la programmation relèvement n'a pas été linéaire, et la reconstruction de la théorie de changement de cette programmation identifie deux périodes distinctes, comme mentionné dans le rapport initial validé par le bureau de pays : a) la période immédiatement après le séisme allant de février 2010 à septembre 2010, et b) la période allant d'octobre 2010 à fin 2012, à un moment où l'évolution du contexte national donnait un peu plus d'espace aux activités de relèvement.

Pour la période immédiatement post-séisme, la théorie de changement était que l'injection massive d'argent et la création d'emplois temporaires avec le programme Cash For Work (CFW) allait contribuer à améliorer les conditions de vie des populations vulnérables aux crises. La logique étant que SI de l'argent pouvait être rapidement injecté dans l'économie locale et SI la population affectée par la crise, appauvrie et traumatisée pouvait obtenir un emploi temporaire et une source de revenu, ALORS les conditions de vie des populations vulnérables aux crises seraient améliorées. Ceci s'inscrit dans les priorités du gouvernement

d'Haïti au sein du PARDH, qui mentionne spécifiquement les travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) comme le CFW l'une des réponses immédiates nécessaires aux besoins post-séisme. Les effets de ces interventions sont présentés à la section suivante.

La deuxième période allant d'octobre 2010 à fin 2012 correspond aussi à un changement dans la direction du PNUD, et une vision différente du relèvement et de plus long terme, avec une approche qui conçoit graduellement les débris comme une opportunité de contribuer au relèvement et au développement du pays. Trois projets débris sont donc lancés, d'abord à Léogane, puis à Port-au-Prince (DI et DII) qui s'efforcent non seulement de nettoyer et de déblayer les débris, mais de trouver des alternatives pour l'utilisation des débris comme pôle de croissance, avec des activités d'entreposage, de recyclage et même de commercialisation, malgré les limites rencontrées notamment face à la difficulté de recyclage et commercialisation des débris. Des plus les leçons des différents programmes débris ont été utilisées dans la conception des projets 16/6 et CARMEN qui ont commencé après les deux premiers projets débris. Dans cette deuxième phase ou l'impératif humanitaire était moindre, et couplé à la réduction du nombre de personnes déplacées vivant dans les camps, la théorie de changement des interventions de relèvement était que SI les interventions de relèvement qui permettaient de créer des emplois temporaires et contribuaient à la réhabilitation des structures affectées par le séisme incorporaient une approche de développement de plus long-terme, et SI le gouvernement et les bailleurs soutenaient ces interventions de relèvement, ALORS les conditions de vie des populations vulnérables aux crises seraient améliorées à travers la réhabilitation physique des infrastructures et la création d'emplois temporaires.

L'effet recherché d' « améliorer les conditions de vie des populations vulnérables aux crises » est très vaste et doit être ramené à un niveau plus pragmatique et opérationnel. Pour la planification des interventions du PNUD en matière de relèvement, cet effet devait correspondre, durant ces trois années, à : 1) la création d'emplois temporaires (notamment à travers les programmes de CFW et Cash for Production (CFP)) comme mesure de réduction de la pauvreté durant la période de relèvement immédiatement suivant le séisme, comme mesure d'urgence ; 2) la réhabilitation des infrastructures physique, et notamment les logements, à travers l'évaluation des besoins, le nettoyage et déblayement des débris, et leur réutilisation dans certains cas ; 3) la coordination des actions de relèvement comme lead du cluster correspondant, et la participation dans différents groupes techniques de travail (dont logement, débris et moyens de subsistance) qui ont produit des conseils pour les actions de réhabilitation et de relèvement avec une optique intégré qui inclut le court, moyen et long terme. De plus le PNUD a facilité une assistance technique à différents acteurs nationaux afin d'influencer également le positionnement du gouvernement sur les efforts de relèvement.

Il n'y a donc pas une théorie de changement unique, mais plutôt deux périodes (relèvement rapide d'urgence sur 6 mois et relèvement et reconstruction dans une optique de

développement sur 24 mois) qui reflètent l'évolution des besoins et pour lesquelles le PNUD a adopté une vision spécifique des objectifs à atteindre qui ont servi à former les deux théories de changement susmentionnées, compte tenu du fait que le séisme était postérieur au CPAP. Les commentaires du PNUD sont en fait opposés à cette affirmation, compte tenu de la vision intégrale qui couvrait autant le CFW d'urgence que les interventions de plus long terme. Sur la base des entretiens obtenus, il n'y a pas d'unanimité même au sein du PNUD sur cette question, certains répondants indiquant que la vision intégrale ne s'est réellement forgée qu'à partir de mi-2010, d'abord compte tenu des changements au niveau de la direction, et deuxièmement en raison du fait que les projets débris n'ont été conceptualisés qu'à partir de ce moment-là, et n'étaient donc pas déjà dans la vision initiale du PNUD lorsque le programme de CFW a commencé.

Le cadre de résultats du programme

Avec le support du bureau de pays en Haïti et le Centre Régional du PNUD à Panama, un cadre de résultats a été créé pour les interventions de relèvement. Ce cadre figure ci-dessous. En termes quantitatifs, les résultats sont généralement en ligne avec les projections. Dans certains cas, les résultats sont au-dessus des projections, parfois de manière significative. Dans d'autres cas, les cibles n'ont pas été atteintes. Une analyse des écarts quantitatifs ne permet pas d'arriver à des constats probants autre que constater ces écarts. Il semble plus utile d'apprécier la valeur des interventions en fonction des effets que celles-ci ont contribué à créer, et les changements qui ont eu lieu pendant et suite à ces interventions, que ceux-ci soient directs ou indirects, volontaires ou involontaires, désirés ou non. Ces effets sont discutés dans la section suivante qui présente les constats de l'évaluation.

EFETS DES INTERVENTIONS DE RELEVEMENT	<p>Effet ISF: Renforcer la capacité des autorités locales et du gouvernement à mitiger l'impact des désastres et d'y répondre; planifier et gérer le retour y compris la gestion des décombres; et élaborer des plans territoriaux fondés sur l'analyse de la population</p> <p>Effet No 3 escompté de l'UNDAF : Amélioration des conditions de vies des populations vulnérables aux crises</p> <p>Effet CPAP: Amélioration des conditions de vies des populations vulnérables aux crises</p> <p>Source : documentation fournie par le PNUD</p>						
Projets:	Cash for work – Relèvement	Relèvement Coordination	Débris I	Débris II	Débris Léogane	Carmen	16/6
Effets attendus par le projet	Amélioration immédiate et durable des moyens de subsistance des populations vulnérables affectées par le désastre naturel	- To strengthen the capacity of local and national government to mitigate and strengthen the capacity of local and national government to mitigate and respond to disasters; plan and manage return and resettlement, including debris management; and to develop territorial plans based on population analysis Effets CPAP: Amélioration des conditions de vie des populations vulnérables aux crises.	Effets de l'UNDAF: Effet #3: Les institutions nationales gèrent efficacement les risques naturels, répondent efficacement aux désastres naturels et assurent une gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles avec la participation de la population. Effets CPAP: Renforcement des capacités institutionnelles nationales de gestion des risques et des désastres	(plan de travail 2012) Effet ISF: Refondation territoriale: Renforcer la capacité des autorités locales et du gouvernement à mitiger l'impact des désastres et d'y répondre; planifier et gérer le retour et la réinstallation des populations affectées, y compris la gestion des décombres; et élaborer des plans territoriaux de développement fondés sur l'analyse de la population.	(plan de travail 2012) Effet ISF: Refondation territoriale: Renforcer la capacité des autorités locales et du gouvernement à mitiger l'impact des désastres et d'y répondre; planifier et gérer le retour et la réinstallation des populations affectées, y compris la gestion des décombres; et élaborer des plans territoriaux de développement fondés sur l'analyse de la population.	Amélioration des conditions de vies des populations vulnérables aux crises	Amélioration des conditions de vies des populations vulnérables aux crises

PROGRAMME RELEVEMENT ET MOYENS DE SUBSISTANCE NATIONAL ET TERRITORIAL

Projets:	Cash for work - Relèvement	Relèvement Coordination	Débris I	Débris II	Débris Léogane	Carmen	16/6
Objectifs et résultats spécifiques	<p>Objectifs spécifiques</p> <p>1. Créer des emplois d'utilité publique pour redonner un sens et une dignité à tout Haïtien qui souhaite pouvoir subvenir à ses besoins par le fruit de son travail</p> <p>2. Raccourcir autant que possible la phase humanitaire vitale qui risque de mettre une large couche de la population en situation de dépendance</p> <p>3. Placer le plus rapidement possible la société haïtienne dans le cycle de la reconstruction et la voie du développement social et économique.</p>	<p>Résultats CPAP:</p> <p>Programme de relèvement dans 4 régions mis en œuvre, incluant la réhabilitation du cadre de vie urbain, récupération des bassins versants, réhabilitation du cadre de vie urbain, récupération des bassins versants, réhabilitation des systèmes d'eau et sensibilisation aux risques de désastre.</p> <p>*Un exercice de Leçons Apprises a été réalisé et quatre produits ont été élaborés : (i) une introduction générale à la Gestion des Débris « The tip of the Iceberg »; (ii) Un guide technique sur la Gestion des Débris; (iii) Un Roster d'Experts ; et, (iv) Une collection de documents et formats que d'autres projets de gestion des débris peuvent utiliser. Les produits seront disséminés en octobre 2013.</p>	<p>Résultats spécifiques: 6 plans zonaux (par zones) développés et validés par la communauté et les partenaires clés du projet;</p> <p>*La gestion des débris est inscrite dans les objectifs du MTPTC et de la municipalité;</p> <p>*Une meilleure compréhension des enjeux de la reconstruction d'Haïti et des quartiers de Port-au-Prince;</p> <p>*Les micro-entreprises voient leurs capacités de mise en œuvre de suivi de projet renforcées</p> <p>*Un plan de restructuration des quartiers sert de base au plan de gestion des débris. Les capacités des organisations communautaires sont établies;</p> <p>*24 entreprises créées dans les quartiers - 600 personnes formées en gestion d'entreprises;</p>	<p>Résultats spécifiques:</p> <p>*Au moins 625,000 m³ de débris seront enlevés et gérés.</p> <p>*3,000 personnes (40% femmes) au minimum bénéficieront des activités génératrices de revenus (HIMO à travers une méthodologie de « Cash for Production ») et un encadrement fourni à des petites et micro-entreprises</p> <p>*Développer des plans d'aménagement urbain pour les zones d'intervention en préconisant l'utilisation de débris bruts ou recyclés dans la mise en œuvre des projets.</p> <p>*Environ 2 000 personnes (révisé à 800 personnes) employées dans les zones d'intervention, pour l'enlèvement, le recyclage des débris et autres initiatives, selon pertinence.</p> <p>*Plus de 2 000 personnes (révisé à 800) vivant dans les zones d'intervention, bénéficieront du support aux petites et micros entreprises.</p>	<p>*Un système et une capacité d'enlèvement des débris est lancé et est soutenu des zones sinistrées de Léogane vers un site établi.</p> <p>*Site de traitement des débris à Léogane prêt à recevoir et à traiter 1 million de tonnes de débris et de gravats de béton.</p> <p>*Politique et méthodologie développées avec les autorités locales et centrales, qui examine tous les facteurs du cycle de l'enlèvement des débris, et clarifie la propriété et l'utilité publiques des matériaux recyclés, le paiement des frais récurrents, et le recouvrement des coûts de débris transformés</p>	<p>Objectif:</p> <p>Renforcer la gouvernance de la reconstruction : appui efficace pour améliorer le processus d'autoréparation, construction et démolition dans les zones affectées grâce à l'accès à l'information, la formation, aux matériaux de bonne qualité et aux subventions pour les familles vulnérables.</p>	<p>Objectifs spécifiques</p> <p>Les déplacés des six camps associés aux 16 quartiers ciblés ont trouvé une solution durable de logement.</p> <p>- Le retour vers les quartiers d'origine est facilité par la reconstruction de l'offre de logements de qualité.</p> <p>- Une réhabilitation de 16 quartiers ciblés est promue sur la base des priorités de ses habitants.</p> <p>- L'augmentation des revenus et l'accès à l'emploi de ses habitants permet la pérennité des services sociaux de base et l'accès au crédit pour maintenir un logement adéquat</p> <p>- Les capacités des acteurs Haïtiens sont renforcées afin de mener à bien la reconstruction en Haïti en appliquant le modèle des 16 quartiers</p>

<p>Résultats en chiffres (synthèse)</p>	<p>162 projets exécutés dans 43 municipalités de 6 départements avec 122 partenaires d'exécution et 165,000 emplois de court terme créés afin de stabiliser 825,000 personnes vulnérables aux crises.</p>	<p>Coordination du cluster 2010 à juin 2012. Facilitation de 4 groupes de travail. Assistance technique aux Ministères clés. Appui au CIRH. Systématisation des efforts de relèvement en Haïti.</p> <p>*La coordination du Groupe de Travail de Gestion de Débris (DMWG) a été garantie grâce au PNUD qui a coordonné les actions et les informations de tous les acteurs travaillant dans le domaine de la gestion de débris.</p>	<p>368,000 m3 de débris déblayés; 8,012 emplois de court terme créés dont 5,806 hommes et 2,2606 femmes</p>	<p>536,200 m³ de débris ont été enlevés et 16,199 personnes ont eu accès à des emplois à court terme HIMO, dont 37.8% de femmes (6,223).</p> <p>Une « Bourse aux Débris », créée par le PNUD, dans sa capacité de co-président du Groupe de Travail de Gestion de Débris avec une forte implication du projet Débris II, afin de faciliter la réception des demandes de débris de tous les calibres pour des macro et micro-projets de réutilisation, a facilité la réutilisation des débris recyclés pour certains projets et besoins.</p> <p>Le projet a livré 4,770 m³ de débris vers le site de recyclage de Truman et vers certains projets de remblayage (camps, écoles, etc)</p> <p>Le projet a recyclé 8,613 m³ <i>in situ</i></p> <p>*Le PNUD a finalisé une systématisation de la connaissance générée autour du projet Onusien en gestion des débris. La systématisation des leçons apprises sera disséminée en octobre 2013.</p> <p>*Le PNUD a collaboré avec l'écrivain haïtien M. Gary Victor dans l'élaboration de l'ouvrage « Collier de Débris ». L'ouvrage a été présenté au public en juin 2013.</p> <p>*Une stratégie de communication utilisant des produits différents a été réalisée: 4 vidéos; 1 brochure; 2 fiches; différents articles ont été publiés, différentes activités ont été réalisées dans les quartiers pour sensibiliser les communautés.</p>	<p>259,731 m3 de débris déblayés ; 12,446 emplois de court terme créés (50% de femmes, soit 6,223)</p>	<p>Mise en place et fonctionnement de cinq Centres de ressources communautaires (CARMEN) et 12,781 familles enregistrées. 7,000 maisons jaunes sont évaluées selon la méthodologie du MPTPC. 1,000 familles vulnérables ont reçu un appui financier de 500 US\$ pour la réparation de leurs maisons 1928 e-vouchers envoyés pour achat de matériaux de construction (mobile money).</p>	<p>Plus de <u>11,000</u> familles relocalisées; <u>50</u> camps fermés; <u>936</u> Maisons jaunes réparées. <u>1,410</u> familles ont bénéficié d'un logement amélioré; <u>60</u> maisons rouges reconstruites; 236 ouvriers formés en construction parasismique; <u>16</u> kiosques d'eau installés; <u>515</u> Lampadaires solaires installés; <u>18</u> transformateurs électriques installés; <u>5</u> Places publiques construites; <u>3,302</u> ml de routes + <u>902</u> ml de sentiers réhabilités; <u>3,657</u> ml de caniveaux construits; <u>2,746</u> ml de trottoirs construits; <u>300</u> ml de murs de soutènement construits; <u>4,196</u> ml de canaux de drainage construits. Emplois : <u>4,473</u> emplois créés; <u>780</u> femmes formées en développement personnel, formation professionnelle et gestion d'entreprises; <u>527</u> sont des micro-entreprises créées par des femmes; <u>8</u> plateformes communautaires validées et formées; <u>10</u> ml de passerelle et <u>24</u> m2 de dalot réalisés</p>
--	---	--	---	--	--	---	---

4. CONSTATS DE L'ÉVALUATION

Les données quantitatives n'expliquent pas par elles-mêmes les raisons de l'obtention ou du manque des résultats obtenus par le PNUD dans les interventions de relèvement en Haïti. Bien qu'il soit utile d'avoir les données pour assurer que les fonds engagés aient bien été utilisés afin de générer les effets escomptés, et aussi pour comprendre l'ampleur de la tâche des efforts de relèvement dans le pays, les chiffres seuls ne peuvent expliquer les changements et effets obtenus par le programme de relèvement. Certains aspects, comme le fait que dans le PNUD ait pu opérer dans des quartiers de Port-au-Prince (Bel Air, Fort National) jugés comme très sensibles du point de vue sécuritaire et où d'autres acteurs n'ont pu y effectuer d'interventions, ne peuvent être appréhendés que qualitativement.

Indéniablement la création de quelques 165,000 emplois temporaires dans des opérations de CFW ou de Cash for Production (CFP) est un résultat significatif, comme le montant total des débris gérés par les différents projets qui totalisent près de 1,2 million de m³ de débris (soit l'équivalent des débris des tours jumelles de New York), et qui ont pu être évacués et partiellement réutilisés dans la réhabilitation des infrastructures. Le montant des financements n'en est pas moins important, avec un budget global de plus de US\$ 147 millions pour l'ensemble des agences durant ces trois années. Mais les changements observés vont au-delà des chiffres. Il y a eu des changements de comportement, dès le séisme. Certains de ces changements ont eu une grande incidence sur la manière dont l'aide internationale a été gérée, alors que certains changements sont le fruit du travail du système des Nations Unies, et d'autres sont plus directement attribuable aux activités du PNUD (comme les effets de la gestion des débris).

Les effets générés peuvent se diviser en deux catégories : amélioration des conditions de vie de la population affectée par la crise par a) la mise en place d'interventions rapides visant à créer des emplois temporaires, et b) la réhabilitation des infrastructures physiques endommagées, couvrant les infrastructures municipales et les infrastructures communautaires, y compris les routes, ponts, caniveaux, ravines, etc.

Critères d'évaluation : Efficacité et effets générés : une analyse de contribution

1) Amélioration des moyens de subsistance des populations affectées par la crise

Pour le PNUD, la mise en place du programme massif de Cash For Work (CFW) répondait correctement à plusieurs impératifs : 1) assurer une injection d'argent dans l'économie locale afin de permettre aux populations de trouver une source de revenu ; 2) contribuer à une certaine stabilisation de la situation de sécurité économique et sociale en créant des emplois temporaires ; 3) favoriser l'émancipation de la femme et son rôle dans la phase post-urgence

avec une participation claire dans les travaux de déblayage et de réhabilitation ; 4) gagner du temps afin de pouvoir se reconstruire, redévelopper les capacités et assumer les conséquences du séisme, et inclure la prise en compte des besoins de plus long terme ; 5) répondre à un besoin urgent qui s'étend autant sur le court que sur le moyen et long terme (vision intégrée depuis fin 2010) ; 6) assurer des actions rapides de réhabilitation afin de répondre graduellement aux différents besoins.

Les activités du PNUD en matière de CFW ont été multiples et ne se sont pas limitées aux deux départements les plus affectés par le séisme, mais se sont étendues sur 43 municipalités dans six départements. À travers 122 partenaires d'exécution, et avec la supervision des commissions départementales de validations des projets, ce sont quelques 165,000 emplois temporaires qui ont été créés à travers 162 projets. Les premiers projets ont démarré dès février 2010, et se sont succédés jusqu'en décembre 2012. L'approche du CFW a elle aussi évolué dans le temps et s'est correctement redéfinie à travers la modalité appelée Cash for Production (CFP) qui s'est mise en œuvre graduellement au cours de 2011.

Les mécanismes du CFW-CFP

La phase de CFW s'est divisée en deux périodes distinctes : une phase de réponse à l'urgence et d'injection rapide monétaire à travers la création d'emplois temporaires, largement axé sur le déblaiement manuel des débris. Celle-ci s'est limitée à quelques six mois, voire plus, selon les zones. Les projets étaient de court terme et permettaient d'établir des listes des travailleurs et travailleuses selon les travaux à réaliser mais avec peu de viabilité. Même durant la phase de CFW les objectifs ont été modifiés selon l'évolution de la situation. Le CFW a commencé comme une injection d'argent indépendamment du travail à réaliser, puis s'est porté sur les petits travaux communautaires. A la demande du gouvernement, les travaux de CFW se sont aussi progressivement alignés sur les plans de développement locaux.

Dès septembre 2010 les projets choisis pour la modalité de CFW sont donc devenus plus soutenables, se font de concert entre les municipalités et le PNUD, et ciblent la réhabilitation d'infrastructures communautaires (y compris les routes) afin de faciliter l'accès aux populations.

La deuxième modification est la transformation des programmes de CFW en cours au profit d'une modalité différente : le Cash for Production (CFP) – aussi appelé argent contre production, ou travail à la tâche. A priori il semble s'agir de la même approche que le CFW – à savoir, la réalisation de travail à haute intensité de main d'œuvre (HIMO). Toutefois il existe des différences importantes, tant au niveau de l'exécution que des résultats obtenus.

Dans le CFW traditionnel, des listes de personnes sont établies selon les projets et il n'y a que peu de supervision pour vérifier la présence quotidienne des travailleurs. De plus, le système

est contre-productif, puisque plus vite le travail est fini, plus vite les travailleurs se retrouvent sans source de revenu. La tendance est donc à faire durer aussi longtemps que possible le projet, afin que chacun puisse obtenir un maximum de revenu, et le salaire est fixé à un taux journalier.

Dans la modalité du CFP, le projet paie les travailleurs sur la base des résultats des travaux entrepris. Chaque projet comporte un cadre de résultat précis, qui est défini en termes, par exemple, de mètre cubes de débris à déblayer pour les projets de débris. Les travailleurs individuels pour le travail non qualifié sont payés au mètre cube déblayé, donc en fonction de la production du travail journalier, et non pas seulement en faisant acte de présence sur le site du projet. Les résultats sont nettement plus probants en termes collectifs et individuels, puisque les individus sont motivés pour produire le plus possible, ce qui contribue à réduire les délais d'exécution des projets. Ceci devrait être la modalité la plus souvent utilisée par le PNUD.

Effets sur les populations bénéficiaires

La création d'emplois temporaires avec les activités de CFW permettant ainsi à la population affectée d'obtenir des revenus est un effet direct des interventions du PNUD. L'importance de ces interventions, du point de vue de la population, est critique : dans un contexte de destruction massive des infrastructures, de la perte des emplois suite au séisme, et dans une situation de paupérisation massive, il fallait à tout prix injecter de l'argent dans les communautés pour leur permettre de se stabiliser, tant au niveau économique que social, afin d'assurer une certaine stabilité sociale et éviter les risques de violence. Dans un premier temps et comme décrit plus haut, les activités du CFW ont suivi initialement cet objectif, au détriment de l'aspect souhaitable de la durabilité. Des dizaines de milliers de personnes ont ainsi pu bénéficier du revenu fixé selon le salaire journalier durant plusieurs mois, alors que des activités essentielles, comme le déblaiement des débris, avaient lieu. Au gré du temps les interventions ciblent plus particulièrement les infrastructures communautaires, y inclut la réhabilitation des routes. Alors que le PNUD a assuré un programme de CFW, les acteurs des Nations-Unies ont travaillé de concert puisque le Programme Alimentaire Mondial (PMA) a effectué un programme massif d'Aliments contre travail (FFW). La complémentarité des deux types d'intervention est évidente, et les populations affectées ont donc pu obtenir autant un support financier avec le CFW qu'un support en nature avec les aliments du programme FFW.

L'incorporation de la femme dans les programmes CFW et CFP fait partie de l'approche PNUD qui inclut l'équité de genre. La plupart des bénéficiaires interviewés étaient des femmes. Elles ont confirmé l'importance de cet argent gagné à la sueur de leur front, alors qu'après le séisme il était très difficile d'avoir des activités génératrices de revenu. Les femmes ont utilisé cet argent, selon l'époque à laquelle les projets étaient réalisés, pour l'économie familiale, principalement pour l'achat d'aliments (améliorer l'ordinaire) et les frais d'école des enfants.

Pour les bénéficiaires masculins, les projets de CFW et CFP étaient absolument critiques, et ont constitué la seule source de revenu de beaucoup des populations affectées dans la phase suivant immédiatement le séisme. C'est pour cela que les populations avaient d'importantes attentes dans le but de chercher à faire pérenniser ces projets, et chercher aussi à les institutionnaliser. Pour beaucoup, le FFW et le CFW ont été la principale source de revenu pendant les mois suivants au tremblement de terre. Mais les interventions n'ont pas été institutionnalisées ou poursuivies à grande échelle une fois que le PMA et le PNUD ont terminé leurs projets.

Au niveau des organisations communautaires de base et des ONGs locales, l'expérience des interventions de CFW et CFP a été très importante pour développer des services qui ne faisaient pas partie des expériences antérieures. Bien que le CFW ait été largement utilisé en Haïti et que la plupart des partenaires d'exécution avaient déjà cette expérience de collaboration avec le PNUD, ce qui explique en partie la rapidité de la réponse dans le lancement des projets CFW, la nature des projets et la dynamique sociale créée par la situation post-séisme étaient nouvelles. A titre illustratif, voici un exemple de l'effet d'un projet de CFW qui a réhabilité 3,2 km de route et des ravins et a créé 2,440 emplois temporaires : « La situation économique (des populations bénéficiaires) s'est réellement améliorée car avec l'argent du projet les bénéficiaires pouvaient payer d'autres choses et utiliser l'argent autrement. Avant la route les voitures ne pouvaient pas arriver jusqu'à la communauté, donc il n'y avait pas d'accès au marché, il y avait des problèmes d'évacuation des produits et des gens en cas de maladie, etc. ».

L'un des effets positifs des interventions CFW et CFP a été la formation technique que les cadres ont reçu durant l'exécution des différents projets, basés sur l'« apprentissage par le travail ». Des compétences techniques ont donc été créées qui vont au-delà de la création d'emplois temporaires, pour autant qu'il existe une demande soutenue pour ces services durant la reconstruction du pays.

Un autre effet important est la valeur ajoutée de certains projets qui visaient la réhabilitation des infrastructures communautaires. Les zones à risque se caractérisent par le manque d'un plan d'urbanisme ou d'aménagement évident. La capitale de Port-au-Prince, conçue pour quelques 300,000 ressortissants, abrite désormais quelques 2,5 millions de personnes, selon des sources du gouvernement. La construction se fait de manière rapide et sans planification réelle, les maisons étant souvent bâties sur des terrains en forte pente, et séparées par d'étroits couloirs en terre qui subissent une forte érosion et qui se transforme en torrents en période de pluie. Ceci rend l'accès aux communautés extrêmement difficile, et contribue à leur isolement.

La réhabilitation de ce que les haïtiens appellent « corridors », à savoir cette espèce de chemin qui traverse les quartiers ou se situent les logements précaires, a contribué d'une part à une plus grande sécurité des infrastructures, par l'utilisation de matériaux plus durables (dont notamment les adoquins faits en débris recyclés) et par l'installation de petites places de jeux pour enfants, qui s'utilisaient avant le séisme comme dépotoir d'ordures. Aujourd'hui dans de nombreux quartier réhabilités, les enfants jouent dans ces petites places publiques, et l'accès est largement amélioré. Le changement de dépotoir à placette contribue également à de meilleures conditions d'hygiène.

Les effets des interventions sur la dynamique sociale sont notoires à deux niveaux : tout d'abord par l'importance de la participation féminine dans les travaux HIMO (CFW ou CFP), alors que les « travaux lourds » étaient censés être réservés aux hommes. Cela ne s'est pas fait sans difficulté. Il a fallu une grande sensibilisation communautaire pour faire accepter le fait que les travaux pouvaient être réalisés également par des femmes. Pour certaines bénéficiaires, c'était bien la première fois qu'elles participaient à ce type d'activités. La documentation démontre que les femmes n'ont rien eu à envier aux hommes en termes de résultats lorsque les modalités de CFP ont été introduites – et donc la force physique de l'homme n'a pas été l'unique facteur à prendre en considération pour les travaux lourds. Une plus grande discipline des femmes ont permis à celles-ci d'obtenir parfois de meilleurs résultats (et donc plus de revenus) que les hommes.

L'autre aspect social touche le tissu social même des quartiers précaires. La violence est largement présente au sein des quartiers vulnérables, et de nombreux « gangs » armés, pilotés par différents politiciens, font la loi. Le développement d'un travail de réhabilitation communautaire a requis l'effort de tous. Pour que certains partenaires d'exécution puissent travailler dans certains endroits, il a fallu que l'ONG ou l'OCB négocie avec les gangs afin d'obtenir leur accord pour soutenir les projets identifiés. Ceci requiert d'un effort spécifique car les projets sont perçus comme une source de revenu pour le partenaire d'exécution par les groupes armés, qui cherchent aussi à en tirer profit. Il faut donc entamer une dynamique de négociation afin de pouvoir obtenir l'assurance que les projets pourront être réalisés sans problème. C'est cela qui a permis aux partenaires d'exécution d'entrer dans un autre type d'approche des relations communautaires, et la réalisation de certains ouvrages a contribué à une meilleure cohésion sociale au sein des différents groupes qui composent la communauté, puisque par exemple certains projets (comme les corridors) ont bénéficié à l'ensemble de la communauté, et non pas seulement aux travailleurs du CFW/CFP. D'autre part, l'installation de passerelles entre les quartiers, ou l'installation de lampadaires, ont aussi contribué à améliorer l'intégrité physique des populations des quartiers bénéficiaires.

Les plateformes communautaires

Afin de pouvoir travailler avec un relai local, le PNUD a utilisé dans le cadre du Projet 16/6 et supporté une nouvelle structure : les « plateformes communautaires » (PFC). Leur rôle est de servir de pont et de point d'entrée entre les intervenants externes de la communauté (ONU, ONGs) et les communautés. Les PFC révisent les projets identifiés et donnent leur accord pour la réalisation de ces projets. Elles sont censées également veiller au bon déroulement des projets. Les relais locaux au sein des communautés ne sont pas un concept nouveau en Haïti. Différents acteurs ont créé différents groupement censés être représentatif des communautés, avec ou sans la dénomination de « plateforme communautaire ». L'essentiel était d'avoir un interlocuteur représentatif des communautés bénéficiaires des projets. Toutefois la différence avec les PFC créés par d'autres ONGs est que les PFC conçues par le PNUD ont été officiellement reconnues, et les efforts déployés pour que les membres des PFC, qui sont volontaires et ne reçoivent aucune rétribution, soient représentatifs des intérêts des communautés.

Dans la difficile décentralisation des pouvoirs qui n'a pas encore eu lieu en Haïti, les autorités municipales sont divisées en mairie, puis en CASEC et ASEC. Toutefois compte tenu des capacités et des moyens très limités des institutions locales, il était nécessaire d'établir un pont de proximité avec les communautés. Ce pont a été la PFC. Mais leur soutenabilité après la fin des projets n'est pas assurée.

2) La réhabilitation des infrastructures physiques endommagées par le séisme

Il y a eu de nombreuses interventions engagées par le PNUD dans le secteur de la réhabilitation. Par rapport aux populations affectées, cela s'est tout d'abord traduit par le besoin urgent de déblayer les décombres et les débris du séisme. Si cet aspect est devenu le plus connu des activités du PNUD, cela n'est certainement pas l'unique aspect à relever, puisque face aux priorités nationales, il fallait également trouver une solution durable pour les 1,5 millions de personnes vivant dans les camps de déplacés. Cela impliquait non seulement la gestion des débris, mais compte tenu de l'étendue des dégâts dans la capitale, une politique de d'aménagement territorial et d'urbanisation afin de pouvoir créer des conditions propices à la réinstallation des populations dans les communautés et les quartiers de la ville.

La tâche était énorme, autant que les besoins. Le premier aspect important, à savoir la gestion des débris, a commencé avec le déblayement manuel des débris avec l'utilisation de pelles et de brouettes pour amonceler les débris dans un endroit à partir duquel les débris étaient transportés jusqu'à un point d'entreposage. Cette première phase a été très importante pour garantir l'accès aux communautés et a permis de désenclaver les quartiers et libérer les voies d'accès. Face aux estimations de 10 millions de mètre cubes de débris, le PNUD et ses partenaires ont gérés 1,2 million de mètre cube avec les différents projets débris à Léogane et à Port-au-Prince. Il est découlé que la plupart du travail de déblayement de débris s'est fait

directement par la population, les acteurs locaux et le gouvernement, quand bien même il n'y a pas de documentation sur ces actions de déblayement. Il est donc important de souligner que la population et le gouvernement ne sont pas restés passifs en attente des interventions de la communauté internationale, mais ont directement pris en main, dans la mesure du possible et de leur capacité, les actions de déblayement post séisme. Toutefois le PNUD a apporté dans la gestion des débris beaucoup plus que le déblayement physique des décombres : c'est toute une approche est une philosophie de gestion de débris qui a été développée, allant au-delà de l'ouverture de voies d'accès et des actions de nettoyage.

Le concept de gestion intégrale de débris utilisé par le PNUD en Haïti va beaucoup plus loin que cela et ne se limite pas à de simples actions ponctuelles de déblayage en créant des emplois temporaires. Il existe une vision de plus long terme, qui inclut toutes les phases du cycle de gestion de débris, et cherche à exploiter les possibilités offertes durant toutes les phases en créant non seulement un soutien temporaire, mais aussi dans une optique de viabilité. Bien que l'aspect le plus visible ait été le déblayage des débris, et les réhabilitations effectuées dans les quartiers (autant les différents projets eux-mêmes que les micro-projets exécutés avec les communautés au sein de certains projets comme le 16/6), il y a eu toute une réflexion sur l'incorporation graduelle des besoins de moyen et long terme dans le cycle de gestion des débris.

Le problème de la gestion des débris est en relation directe avec un problème de développement plus aigu : la reconstruction et le réaménagement de la capitale. D'une part il fallait réhabiliter les infrastructures endommagées, mais aussi est surtout il fallait planifier comment réinstaller cette énorme quantité de population déplacées, de plus de 1.5 millions, et pour cela aménager des quartiers en situation précaire.

Le séisme a affecté différemment les maisons et les édifices selon les quartiers, et les dommages ont inclus toute la gamme possible de niveaux de gravité, allant de la destruction entière de logements et des infrastructures, à de légers dommages réparables. Pour connaître réellement la situation et aussi organiser les efforts de relèvement, il a fallu organiser un recensement des dommages. Le système retenu s'est basé sur une évaluation rapide des dommages à trois niveaux : Les maisons « rouges » pour les bâtiments sérieusement affectés et devant être soit démolis soit être sujet à une évaluation technique approfondie, mais qui constituent un risque réel pour les habitants et les voisins ; les maisons « jaunes » qui requièrent des travaux de remise en état ; et les maisons « vertes » qui n'ont soit pas besoin de remise en état, ou qui n'ont besoin que de travaux mineurs pouvant être réalisés par les propriétaires. L'une des grandes difficultés a été d'obtenir les permis de démolition, compte tenu du fait que de nombreux logements étaient loués, et aussi compte tenu de la difficulté à

identifier et contacter les propriétaires dans certains cas (particulièrement pour les propriétaires étant à l'étranger).

En plus du recensement des dommages, il fallait aussi décider que faire de débris. Cet aspect a été particulièrement douloureux, puisque de nombreuses personnes ont péri sous les débris, et les débris étaient parfois mêlés à des restes humains. Les populations ont donc, dans la mesure du possible, cherché à retirer les restes humains et à les séparer des débris pour respecter et honorer les personnes ayant péri sous les débris, mais cela n'a pas toujours été possible. Il a fallu à travers une importante sensibilisation vaincre certaines habitudes culturelles afin de pouvoir convaincre la population de s'associer à la gestion de débris.

L'un des problèmes majeurs a été le transport des débris. L'étroitesse du marché local a obligé les opérateurs, dont le PNUD, à importer des camions. Mais les conditions du réseau routier, les difficultés de circulation traditionnelles dans la capitale (embouteillages, coupures de route en raison de manifestations), et la pluie qui parfois inonde les routes en terre et les rends impraticables, ont contribué à rendre le transport des débris extrêmement lent et difficile. En même temps, les coûts ont été énormes, et malgré les efforts de contentement, il n'a pas été réellement possible de fonctionner de manière efficiente au vu des contraintes exposées antérieurement. De fait, certains jours les convois ne pouvaient réaliser qu'un seul aller-retour du site d'enlèvement des débris au site d'entreposage, ce qui a aussi généré les critiques des partenaires au gouvernement en raison des fortes sommes allouées au transport des débris.

Les effets directs de la gestion des débris ont aussi été la création de milliers d'emplois temporaires, mais aussi le développement de centaines d'entrepreneurs et femmes entrepreneurs dans des nouvelles activités jugées porteuses, liées à la gestion, recyclage et commercialisation des débris. Plus de 8,000 m³ de débris ont été recyclés et sont devenus des adoquins qui ont pu être utilisés dans de nombreux projets de réhabilitation, autant du PNUD que des partenaires et ONGs. Le problème de la commercialisation des débris recyclés est lié à la qualité des adoquins. Des nombreux débris étaient déjà le résultat d'une construction de pauvre qualité, et il n'était pas possible de fabriquer des produits de haute qualité avec des débris de mauvaise qualité⁷. Le gouvernement n'a donc pas pu donner l'autorisation pour l'utilisation des matériaux recyclés pour les réhabilitations structurelles par manque de résistance. Par contre les débris recyclés sont largement utilisés pour des réhabilitations comme pavement de route (moins coûteux que l'asphaltage), les corridors, passerelles, ravines, etc.

⁷ Le Bureau de Pays indique son désaccord sur ce point. Toutefois après révision des notes d'entretiens avec les parties prenantes nationales, ce point demeure inchangé.

Pendant ces différentes interventions, de nombreux maîtres d'ouvrage ont été formés dans différentes techniques de réhabilitation. L'incorporation par le gouvernement de codes de construction parasismiques (après le séisme) a aussi permis que les formations dispensées aux partenaires d'exécution incluent la construction et la réhabilitation avec les normes parasismiques (en plus des normes anticycloniques), qui n'avaient jusqu'alors pas été utilisées dans la construction. Mais il faut aussi souligner que l'incorporation des normes parasismiques entraîne un surcoût au niveau de la construction, et que les populations affectées continuent à reconstruire en précaire selon les techniques traditionnelles sans incorporer les codes de construction en raison du coût des matériaux. Il est donc trop tôt pour parler de changement de comportement au niveau de la population pour augmenter la résilience face à un futur séisme.

Des centaines d'entrepreneurs ont pu développer des activités dans les activités liées à la gestion des débris.

D'autres effets importants pour les populations ont été la réhabilitation des infrastructures communautaires, y inclut les monuments à la mémoire de ceux qui ont péri durant le séisme, et la création d'un meilleur aménagement de l'espace des quartiers.

Le PNUD s'est également engagé dans une optique intégrée sur les aspects connexes de la gestion des débris, notamment avec des projets d'auto-construction et support à la réhabilitation des logements (le projet CARMEN). Malgré de bons résultats en termes de fréquentation et la création de cinq centres communautaires d'appui à la reconstruction qui ont permis d'appuyer 1,000 familles avec un subside locatif et 12,781 familles enregistrées auprès des centres, le projet n'a pas eu l'appropriation nationale désiré. Mais cela a servi à envisager des solutions alternatives à la question du logement, au vu de l'impossibilité de rebâtir tous les logements affectés par le séisme. L'approche était donc intéressante. De même, certaines composantes à caractère démonstratif, comme la construction de maisons à base de débris recyclés par l'ONG entrepreneurs du monde, a permis de montrer comment construire au sein du projet Debris I des maisons plus écologique à moindre coût, et peut servir de modèle pour les programmes de reconstruction.

Encore plus ambitieux, le projet 16/6 vise au retour des populations vivant dans les camps de déplacés dans un quartier réaménagé. Il y a donc toute la dimension de l'aménagement des quartiers avec la participation des communautés (via les PF) qui reflète une approche plus intégrée des besoins des populations affectées. Ce projet est le sujet d'une évaluation séparée et n'est donc pas traité ici en profondeur. On peut toutefois indiquer à titre illustratif que les interviews avec les bénéficiaires du 16/6 ont fait ressortir l'importance d'avoir pu bénéficier des travaux HIMO et de la réhabilitation des infrastructures dans l'amélioration et l'aménagement des quartiers ciblés.

Partenariat avec le gouvernement et les autorités locales

La relation avec le gouvernement et les différents ministères impliqués dans les efforts de relèvement a été bonne au niveau central. Même si le PNUD a été perçu comme concurrent direct pour l'exécution de projets (comme débris), les ministères comme le MTPTC ont reconnu avoir une bonne collaboration. D'autres ministères et directions départementales (ministère de l'agriculture, de l'environnement, MTPTC) ont également reconnu les bonnes relations avec le PNUD dans le travail d'identification et de validation des projets (notamment dans les interventions de CFW en dehors de la capitale). Mais le niveau gouvernemental le plus sensible aux efforts de coordination et de concertation du PNUD a été le niveau municipal. Autant au niveau de Port-au-Prince que pour Léogane, de nombreuses ONGs travaillaient de manière indépendante et sans coordonner leurs activités avec les mairies. Les efforts de concertation du PNUD ont été fortement appréciés : toutefois des opportunités de reconstruire les capacités techniques au niveau local n'ont pas été saisies, et l'idée d'appuyer les mairies avec un appui technique plus fort pour permettre l'expérience du relèvement de passer aux cadres techniques locaux n'a malheureusement pas été suivie. Il est possible que ce soit dû au fait que les structures municipales ne sont pas élues et donc la légitimité de ces structures peut être questionnée.

En plus de l'analyse des effets mentionnés dans la section antérieure, une appréciation globale de l'efficacité du PNUD a été obtenue durant les interviews avec les bailleurs de fonds et les contreparties nationales. Toutefois compte tenu de la complexité et du volume des différentes interventions, la codification sous forme de note de l'appréciation du travail de relèvement du PNUD ne devrait pas être considérée nécessairement comme représentative de tous les partenaires. Mais cela permet tout de même d'obtenir en un coup d'œil rapide le niveau d'appréciation des partenaires interviewés.

La question posée était de juger l'efficacité des interventions du PNUD en matière de relèvement en sachant si celles-ci avaient contribué à améliorer les conditions de vie des populations affectées, sur une échelle allant de 1 (minimum) à 5 (maximum). La moyenne mathématique est de 3 sur 5, et les notes correspondent aux appréciations suivantes : 1=mauvais, 2=bas, 3=moyen, 4=bon, 5=excellent. (Source : notes des interviews structurées tenues par la mission d'évaluation).

3 bailleurs			Total	moyenne
B1	B2	B3		
4	3,5	4	11,5	3,83

Parmi les trois bailleurs de fonds qui ont donné une appréciation de l'efficacité des interventions du PNUD, la moyenne se situe proche de 4, donc une bonne appréciation de l'efficacité du PNUD. Il existe au sein de cette valorisation pour l'un des bailleurs (B2) quelques variations entre les différentes interventions, notamment au niveau des projets débris avec une note plus haute (4 sur 5) que pour le projet 16/6 (3 sur 5) en ce qui concerne leur efficacité.

La table ci-après reproduit les appréciations de 14 partenaires nationaux (gouvernement et aussi trois ONGs/OCB/Casec) :

N1	N2	N3	N4	N5	N6	N7	N8	N9	N10	N11	N12	N13	N14	total	Moyenne
4	4	3	4	5	4	4,5	4,5	4	4	2,5	3,5	4	3,2	54,2	3,87

Ici aussi l'appréciation de l'efficacité du PNUD est élevée avec une note moyenne de 3,87, proche du 4 qui correspond à bon. Il faut ici aussi mentionner que ces résultats cachent les disparités entre les différentes interventions. A titre d'exemple, le répondant N14 nous a donné les notes suivantes concernant l'efficacité des différentes interventions du PNUD :

5 sur 5	Nettoyage et gestion des débris
1 sur 5	CFW – trop d'abus
4 sur 5	CFP – modalité préférée au détriment du CFW trop laxiste
4 sur 5	16/6
2 sur 5	Recyclage des débris
3,2 sur 5	Moyenne compose

La moyenne composée de l'efficacité de ces différentes interventions est donc la note globale de 3,2 mentionnée au tableau ci-dessus.

Il est aussi nécessaire de faire remarquer que les répondants N4 et N5 jugent uniquement le CFW par rapport aux besoins des populations mais non pas par rapport à l'exécution des interventions.

Les répondants N7 et N8 se limitent à juger l'efficacité de l'exécution des interventions du PNUD.

Le répondant N9 indique une note de 3 pour l'efficience, plus basse que l'efficacité.

Le répondant N12 donne une note globale des efforts de relèvement de l'aide internationale de 2 sur 5, alors que l'efficacité des interventions du PNUD est notée 3,5, soit supérieure à la moyenne de 3 sur 5.

Conformément aux normes d'évaluation et afin de garantir l'anonymat et l'identité des répondants, les interviews ont été codées comme le veut l'usage.

Au-delà des notes et appréciations reçues, l'évaluation considère que l'efficacité du PNUD compte tenu du contexte est globalement bonne sur l'ensemble des interventions. Toutefois il y a aussi eu des opportunités manquées, qui doivent être soulignées afin d'éviter de retomber dans des situations similaires.

Pertinence

La réponse initiale du PNUD à la situation post-séisme avec le lancement d'une campagne massive de CFW/CFP, et l'exécution des différentes interventions, sont des réponses nécessaires qui couvrent les besoins des populations affectées et répondent aux priorités identifiées par le gouvernement. La conceptualisation des interventions par le PNUD est bonne, et les effets générés par les interventions ont été décrits dans la section antérieure. La pertinence des interventions n'a pas été remise en cause par les partenaires interviewés, et le concept de chacune des interventions était solidement ancré dans une analyse des besoins qui reflète l'évaluation de la situation. Le fait que le PNUD a établi des projets évolutifs (e.g. avec un niveau de complexité croissant en fonction de la période : les interventions les plus simples étant le CFW en période d'urgence, puis les projets débris pour la gestion des débris, et l'ambitieux projet 16/6 qui recoupe et intègre les expériences du PNUD dans les projets antérieurs) montre sa capacité d'adaptation aux besoins changeant de la période.

Globalement, le PNUD a su adopter une approche évolutive et innovatrice. Mais il a été difficile de résister aux pressions, particulièrement en 2010 avec la situation d'urgence humanitaire qui faisait que toute intervention devait obtenir des résultats visibles et rapides, ce qui est contraire à une planification pour le développement. Le PNUD a tenté de faire comprendre aux différents acteurs le besoin d'inclure une vision de développement dans toutes les activités entreprises, et a même formulé des propositions d'investissements en logement de moyen et long terme comme alternative aux investissements massifs dans les camps de déplacés, argumentant correctement que cela n'allait pas générer les effets désirés auprès des populations vulnérables.

Le PNUD a aussi été tributaire, dans la séquence de ses interventions, du support des bailleurs de fonds, bien qu'une large partie du financement ait été canalisé par le FRH.

Le PNUD a tenté d'intégrer les contreparties nationales dès le début des actions de relèvement, mais avec des résultats mitigés, particulièrement au niveau local avec une forte instabilité durant la période de référence. Si le maire de Léogane est l'un des seuls à être resté en poste, la mairie de Port-au-Prince a connu cinq changements durant les interventions du PNUD.

Les effets générés sur les populations vulnérables sont globalement positifs et le PNUD a su contribuer à l'effet d' « améliorer la situation des populations vulnérables aux crises » à travers les différentes interventions en prodiguant des milliers d'emploi de court terme et une réhabilitation des infrastructures avec la participation des populations affectées. Les entretiens avec les bénéficiaires des différents projets ont servi à illustrer les effets des interventions du PNUD, et obtenir des exemples concrets d'amélioration, quand bien même ceux-ci ne peuvent pas être considérés statistiquement représentatifs compte tenu de l'étroitesse de l'échantillon.

Il est aussi utile d'ouvrir une réflexion plus profonde sur certains points, et particulièrement :

1. Une meilleure compréhension du mandat du PNUD par les agences partenaires, les bailleurs de fonds, et les contreparties nationales en matière de relèvement, cela étant directement lié à la capacité de communication de la vision du PNUD. Si les projets ont des équipes de communication, la valeur ajoutée globale du PNUD par rapport aux effets escomptés auprès des populations et des institutions n'est que partiellement comprise par ses partenaires et le gouvernement ;
2. Une meilleure connaissance de la dynamique sociale des communautés, basée sur une évaluation socio-anthropologique et non pas sur un jugement rapide, qui tienne compte de la complexité des relations dans un environnement fragilisé et vulnérable, afin de ne pas prôner des solutions trop simples à des défis complexes, comme la difficulté d'identifier une interface crédible entre les acteurs de relèvement et les communautés (comme les plateformes communautaires, dont la durabilité au-delà du temps d'intervention des projets est douteuse).
3. Construire plus sur l'acquis et mieux connaître, comprendre et utiliser l'expérience locale avant que d'importer des modèles qui peuvent ne pas être adaptés au contexte.
4. La question de l'impact agrégé des différentes activités. Certains partenaires nationaux auraient préféré un nombre plus limité d'interventions et de composantes, mais des projets de plus grande envergure. La composante « petits projets » (comme ceux au sein du 16/6, gérés directement par les communautés) n'a pas toujours eu les effets escomptés. Le besoin d'une vision partagée des efforts de relèvement entre les différents partenaires est nécessaire pour obtenir les effets recherchés et assurer la complémentarité des interventions.

5. Une reddition de compte et de transparence augmentées envers les populations affectées et les autorités locales (mairies, plateformes communautaires, CASEC, etc.). Le PNUD s'efforce de rendre compte à ses bailleurs, au gouvernement, et à son siège des interventions entreprises. Mais cet effort n'est pas appliqué au niveau local. Un plus grand effort de transparence est de mise, car les populations affectées et les autorités locales ont aussi le droit d'avoir accès aux informations des projets qui les concernent, ce qui favoriserait les relations communautaires.
6. Le développement des capacités est l'un des mandats du PNUD. Un support a été établi à différents niveaux des institutions du gouvernement, mais pas au niveau local (mairie), alors que cela avait été initialement envisagé. La faiblesse de toutes les institutions après le séisme et le manque de légitimité et de représentativité des autorités locales ne sont qu'un facteur supplémentaire qui plaide en faveur de la création d'une unité technique au sein des (quatre) mairies participant aux actions de relèvement et qui permette justement le maintien de la planification, de la vision et des mécanismes d'exécution adéquats afin de générer les effets escomptés en visant à neutraliser les influences et les changements politiques.
7. Le rôle du PNUD comme leader du relèvement n'est pas ressorti dans les interviews. Certes, le PNUD a assumé les interventions de relèvement et coordonné les groupes de travail et le cluster correspondant. Mais malgré, ou en raison, le poids politique de la MINUSTAH, le PNUD ne semble pas avoir eu la capacité de mettre d'accord les bailleurs et le gouvernement du pays sur une vision commune concernant l'importance du relèvement, malgré l'importance des financements obtenus à travers le FRH. Un plus grand plaidoyer pour le relèvement pourrait être possible, même dans un contexte d'urgence humanitaire.
8. L'importance de l'appui technique soutenu pour développer une vision de long terme allié à une culture de planification transversale au sein du gouvernement, avec une dynamique réelle d'engagement des ministères autour d'une planification conjointe – non pas seulement dans l'écrit, mais également dans l'action.
9. Prendre le temps de considérer les alternatives à certaines actions qui semblent positives sur le court terme, mais peuvent s'avérer négatives sur le long terme, et ce malgré les pressions des bailleurs de fonds sur la visibilité des résultats. Particulièrement il y a eu lieu d'engager une réflexion plus profonde sur la viabilité de déblayer des constructions informelles dans des zones à haut risque et de permettre le retour des populations dans ces endroits où un logement sûr ne peut être bâti. L'option de ne pas déblayer afin d'éviter le retour des populations dans certaines zones à haut risque n'a pas été sérieusement considérée, alors que plusieurs répondants considèrent que la population ne se serait pas réinstallé dans ces zones si les débris n'avaient pas été déblayés.

Efficiences

Les données font défaut afin de pouvoir juger de l'efficacité de la programmation du relèvement dans son ensemble. Il faudrait avoir des points de comparaison afin de juger l'efficacité des interventions du PNUD, et compte tenu de l'importance du volume de financement reçu sur cette période de trois ans, une analyse de coût-efficacité requiert plus de temps.

L'évaluation constate que le PNUD a systématiquement été audité durant la période, afin d'assurer la transparence et la reddition de compte de l'utilisation des fonds reçus. En interne, le PNUD a allégé les procédures afin de faciliter la mise en œuvre des projets (système Fast Track), ce qui se justifie en raison du contexte post-séisme.

Toutefois les commentaires des contreparties nationales et de certains bailleurs constituent un point négatif concernant l'efficacité du PNUD. Selon plusieurs membres du gouvernement, le gouvernement aurait pu exécuter les mêmes interventions que le PNUD pour un coût plus réduit, compte tenu de l'utilisation de procédures différentes. Il est possible que les contreparties nationales expriment à travers ces commentaires leur désir de voir une plus grande implication du gouvernement dans le leadership de la reconstruction, mais au moment des interventions, les capacités du gouvernement étaient fortement réduites. Il n'empêche que plusieurs informateurs clés ont indiqués les « coûts élevés » des interventions du PNUD. Le PNUD reconnaît les difficultés de maintenir les coûts aussi bas que possible, et particulièrement pour le transport des débris, qui a posé un sérieux problème pour les transporter sur les sites d'entreposage, et qui a contribué à une augmentation des coûts, pour les raisons mentionnées dans l'analyse. Selon le PNUD, il est arrivé que le convoi de transport ne puisse faire qu'un seul aller-retour durant la journée, avec une distance parcourue de moins de 20 kilomètres.

Des suggestions ont été émises pour que le PNUD achète, au lieu de louer, les camions et autre machinerie lourde comme les concasseurs afin de les remettre au gouvernement à la fin des opérations pour contribuer à l'augmentation de la capacité nationale.

L'efficacité des interventions multiples qui ont été entreprises dans les mêmes quartiers est difficile à juger. Les observations semblent indiquer que les leçons apprises des projets antérieurs ont été utilisées dans la conceptualisation de projets plus complexes (comme le 16/6).

Il n'est pas non plus évident que les interventions conjointes aient mené à un meilleur niveau d'efficacité. En termes de coûts, les contreparties nationales considèrent généralement que les coûts opérationnels du PNUD (par exemple dans le transport des débris) et les autres agences (comme ONU Habitat pour la construction de logement) sont trop élevés. Il n'est pas évident que ces projets conjoints aient obtenu des économies d'échelle ou de meilleurs résultats.

Viabilité

Le PNUD a, depuis la deuxième phase de son programme de CFW en 2010, cherché à inscrire les résultats de ses interventions dans une optique de pérennité. Certaines compétences ont été transmises et des unités d'appui créées, autant au niveau des institutions gouvernementales qu'en dehors de celles-ci (comme la création de l'UCLBP où le 16/6 est logé). Au niveau des communautés toutefois, l'évaluation met en doute la viabilité des structures comme les plateformes communautaires après la fin des projets.

Deux informateurs clés, cadres gouvernementaux, s'accordent à dire que vu la structure et le tissu économique en Haïti, l'abondance de main-d'œuvre est une opportunité pour pérenniser pendant plusieurs années un programme HIMO basé sur les résultats à la tâche (modalité CFP), notamment dans le domaine de l'agriculture. C'est là une possibilité dans laquelle le PNUD pourrait s'engager.

L'incorporation de l'approche basée sur le genre et les droits de l'homme a contribué à favoriser la participation et l'émancipation féminine avec un rôle actif et une large représentativité dans les interventions entreprises, y compris dans les travaux de CFW. Un changement de mentalité est en cours après que les communautés aient vu comment les femmes sont à même de participer activement et assumer des responsabilités même dans un contexte aussi exigeant que celui du post-séisme.

Au niveau institutionnel, la combinaison des efforts déployés dans les interventions du PNUD, de concert avec sa capacité de plaider, l'appui technique fourni à des ministères clés comme le MEF, le MCI et le MPCE pour développer les capacités et permettre le développement de nouvelles politiques et stratégies témoigne le souci de contribuer à la viabilité en recherchant des politiques qui puissent répondre aux défis de développement du pays. Par exemple, la nouvelle politique de logement présentée publiquement durant l'évaluation, a bénéficié du soutien du PNUD, et constitue un important élément de viabilité répondant directement aux besoins des populations.

5. CONCLUSIONS

Le PNUD a fait d'énormes efforts pour atteindre les effets escomptés et se reconstruire suite au séisme. La complexité des structures de l'aide internationale, la politisation de l'aide, l'instabilité politique et institutionnelle au court de la période, l'ampleur des dommages humains, physiques et socio-économiques, sont autant de facteurs qui ont caractérisé la période post-séisme de janvier 2010 à décembre 2012. Malgré certaines carences le programme de relèvement du PNUD a contribué à améliorer les conditions de vies des populations vulnérables à travers diverses interventions visant la création d'emploi

temporaires, la gestion de débris et la réhabilitation des infrastructures. Par rapport aux critères d'évaluation, la contribution du PNUD est pertinente et efficace par rapport à l'amélioration des conditions de vie des populations affectées. L'efficacité par rapport aux effets est beaucoup moins évidente. La viabilité des efforts peut encore être améliorée si le gouvernement est à même d'incorporer dans une nouvelle politique d'emploi une solution pour s'approprier du programme CFW/CFP.

Il faut relever le bon engagement et la motivation de la jeune équipe de l'unité de relèvement du PNUD, le bon séquençage des interventions sur la durée, et la flexibilité de revoir la fonction et le rôle de l'unité (créée en 2009 comme unité de relèvement, actuellement unité de relèvement, moyens de subsistance et protection sociale) au sein d'un environnement en constante évolution.

Le PNUD est reconnu pour sa capacité conceptuelle des interventions, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour définir plus clairement les rôles et responsabilités des partenaires (comme les agences participantes des nations-unies dans les projets conjoints) et les mécanismes d'articulation des interventions, afin d'éviter des interprétations divergentes et s'assurer que tous les intervenants collaborent envers un même effet d'améliorer les conditions de vie de la population plutôt que de se retrancher sur les technicités des documents de projet de chacun des intervenants et les différences de mandat. La vision intégrale prônée par le PNUD n'a pas toujours été partagée par les autres agences du système des nations unies.

De même la transparence concernant la gestion des interventions et les résultats doit s'étendre en aval afin d'atteindre les autorités locales et les communautés.

Le manque de leadership pour la reconstruction en Haïti n'a pas favorisé le support des actions de relèvement, alors que les priorités ont été données à la réponse humanitaire. Selon plusieurs informateurs clés, le PNUD n'a pas pu combler ce vide conceptuel et offrir une vision systémique du relèvement, même si cela n'a pas empêché ses interventions de contribuer aux effets escomptés.

La communication est restée incomplète afin que les acteurs nationaux et internationaux comprennent mieux le rôle, les responsabilités et la valeur ajoutée du PNUD en matière de relèvement, ce qui a pu parfois fragiliser les opportunités de financement pour les interventions envisagées mais surtout fait ressortir la difficulté du PNUD de communiquer clairement son positionnement aux différents acteurs et partenaires.

6. BONNES PRATIQUES ET LEÇONS IDENTIFIÉES

Plusieurs bonnes pratiques doivent être signalées durant la période de janvier 2010 à fin 2012 :

- La rapidité de la mise en œuvre du programme CFW dès février 2010 et sa couverture à 43 communes et 6 départements, pour une création totale d'emploi temporaire de plus de 165,000 postes.
- L'incorporation de la dimension de genre systématiquement et de manière spécifique dans toutes les interventions (malgré des difficultés initiales dans le CFW). L'introduction systématique de quota pour la participation de la femme dans les interventions, avec des taux allant jusqu' à 50% (Débris Léogane) mais aussi dans les structures créées pour l'exécution des interventions (par exemple 40% de femmes dans les plateformes communautaires). Cela a permis de générer un changement d'attitude par rapport à la participation de la femme au sein des communautés.
- L'identification et la valorisation des débris comme opportunité de développement communautaire, et la conceptualisation et la systématisation du cycle nettoyage-transport-déblayement-entreposage-recyclage-réutilisation. Ceci est un produit phare pour le PNUD qui pourra inspirer le programme de relèvement d'autres contextes post-séisme.
- L'utilisation des partenariats existants avec les ONGs locales pour pouvoir assurer une couverture et une réponse rapide dans les interventions urgentes CFW post-séisme.
- L'incorporation de projets qui n'avaient pas pu être financés avant le séisme dans les projets de CFW, dont des projets d'environnement et de gestion et réduction des désastres (réhabilitation bassins versants, gabionnage, ravines, réhabilitation d'infrastructures communautaires) afin de compléter l'approche en matière de relèvement dans les zones où les débris n'étaient pas une priorité.
- Les efforts du PNUD de développer des modèles pouvant être reproduits (Débris, 16/6, Carmen) dans d'autres situations de relèvement.
- Les efforts du PNUD de convaincre les partenaires de planifier sur le long terme les efforts de relèvement, au-delà des besoins humanitaires, notamment avec une assistance technique pour les ministères clés (MPCE, MEF) en charge de la gestion de l'aide avec ses propres fonds.
- Les efforts d'inclure le gouvernement et les autorités dans le processus de relèvement.

De même le contexte haïtien a généré un certain nombre d'enseignements suite aux efforts de relèvement du PNUD en Haïti :

- Limiter la période des projets CFW au strict minimum (2 mois) et préparer et utiliser la modalité de Cash for Production (travail à la tâche, basé sur les résultats obtenus) ;
- Chercher à partager la vision d'un « programme » de relèvement, en visualisant les effets escomptés, plutôt que de rester sur une approche par projet, aussi afin de faciliter le support financier pour le relèvement dans son ensemble ;
- Prendre le temps de planifier, questionner le bien-fondé des interventions et sortir de la boîte à projet : certaines contreparties nationales ont demandé pourquoi le PNUD n'avait pas considéré ne pas déblayer les débris de certaines zones particulièrement vulnérables et inadaptées au logement de populations, puisque les débris jouaient un rôle dissuasif en empêchant l'installation de ces populations. Avec le déblayement des débris, les populations se sont réinstallées dans ces zones particulièrement vulnérables. Une opportunité à peut-être été perdue de penser plus stratégiquement et de défendre une approche plus adaptée à la relocalisation des populations déplacées dans des zones de moins haut risque.
- La provision d'une unité d'appui technique au sein des mairies a été envisagée mais n'a pas été retenue. Avec le recul et les contraintes de travailler avec des institutions locales qui n'ont que peu de capacités et un faible degré de légitimité, il aurait été utile justement pour contrer à la politisation des actions de relèvement de pouvoir créer des capacités et compétences techniques au niveau de mairies avec l'engagement de ne pas les changer lors des remaniements des conseils municipaux.

10. RECOMMANDATIONS

Pour le PNUD en Haïti :

1. Le PNUD devrait résolument se centrer sur les défis à venir dans une optique de développement, et particulièrement sur la question de l'utilisation de CFP comme modalité pour générer des emplois et des moyens de subsistance au sein d'un programme national ;
2. Finaliser les interventions de relèvement au profit des interventions de développement, en accord avec les priorités du gouvernement et conformément à la programmation en vigueur;
3. Continuer à appuyer le MPCE et le mécanisme de coordination de l'aide (CAED) avec un appui technique qui favorise la planification intersectorielle et facilite la gestion de l'aide ;

4. Revoir les modalités de fonctionnement des plateformes communautaires et leur viabilité post-projet ;
5. Inclure l'adaptation au changement climatique en l'intégrant avec l'environnement et la gestion de risques de désastres dans le portefeuille d'interventions du PNUD, compte tenu des implications pour les actions de relèvement et de l'existence d'engagements financiers pour la lutte contre le changement climatique, dans une période de diminution des ressources ;
6. Revoir les relations de partenariats inter-agences et aussi les personnalités des collaborateurs. Chercher une solution pour les projets en cours et envisager par le remplacement des personnes trop conflictuelles si une solution commune ne peut être trouvée ;
7. Conserver une mémoire institutionnelle et des capacités techniques pour le relèvement dans le bureau de pays (pouvant être utilisées régionalement). La rotation de personnel fait que les capacités techniques ne soient plus les mêmes qu'il y a deux ans et il ne faut pas minimiser la nécessité d'une expertise de relèvement sur place dans le futur.

Pour le PNUD au niveau corporatif

1. Accorder plus d'importance et d'écoute aux expériences locales en matière de relèvement et une meilleure compréhension des mécanismes de résilience communautaires ;
2. Assurer un message clair et univoque concernant le rôle, les responsabilités et la valeur ajoutée du PNUD dans un contexte de relèvement, et une meilleure communication aussi bien en interne qu'en externe;
3. Revoir les relations de partenariat et assurer une vision commune et partagée des effets à atteindre
4. Améliorer les mécanismes d'opérationnalisation des interventions avec une meilleure définition des rôles et des responsabilités de tous les acteurs et partenaires ;
5. Développer un manuel ou un guide afin de faciliter le développement des capacités nationales par le PNUD dans un contexte d'instabilité politique et institutionnelle ;
6. Apporter un appui technique non seulement au niveau des ministères clés, mais aussi auprès des administrations locales.

11. ANNEXES

Annexe 1: Termes de référence

Annexe 2: Bibliographie

Annexe 3 : Agenda et liste des interviews

Annexe 4: Rapport Initial

Annexe 5 : Présentation préliminaire des constats