



# Rapport d'Achèvement de Projet

---

## PCR

**Nom du Projet : Programme de Développement Local**

**Pays: Haïti**

**Secteur/Sous-secteur: Investissement Social**

**Equipe de Projet Initiale :** Josep A. Garí (RE2/SO2), Chef de Projet; Amelia Cabrera (RE2/SO2); Marie Gaarder (RE2/SO2); Javier Jiménez Mosquera (LEG/OPR); Emma Näslund-Hadley (RE2/SO2); Ferdinando Regalia (RE2/SO2); Astrid Wynter (COF/CHA); Jorge Alfaro (consultant); and Aleksander Kawalec (consultant)

**Numéro du/des Prêt (s), CT(s): 1491/SF-HA (opération HA0079)**

**Date du Conseil de Révision Directif (CRG):**

**Date d'Approbation Finale du PCR:**

**Equipe Responsable de la Préparation du PCR (Auteur Principal et Membres):** Marie Pascale Théodate, Consultante en gestion de projets, Sophie Makonnen, Martha Guerra (SCL/SPH), Chef des Opérations et Meri Helleranta, Chef d'Équipe.

PCR Version 1.1. Juillet 2006



**DEV**  
DEVELOPMENT EFFECTIVENESS  
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT



## Acronymes et Abréviations

FAES	:	Fonds d'Assistance Économique et Sociale
IDH	:	Indice de Développement Humain
MEF	:	Ministère de l'Économie et des Finances
MENJS	:	Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports
MPCE	:	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
OE	:	Organisme d'Exécution
OPS	:	Opérateur Prestataire de Services
PAC	:	Programme d'Appui aux Communautés
PAIP	:	Programme d'Appui aux Initiatives Productives
PIB	:	Produit Intérieur Brut
PDL	:	Programme de Développement Local
PNUD	:	Programme des Nations Unies pour le Développement





## Table des Matières

<b>I.</b>	<b>DONNEES DE BASE SUR LE PROJET .....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>LE PROJET .....</b>	<b>2</b>
A.	CONTEXTE DU PROJET .....	2
B.	DESCRIPTION DU PROJET .....	3
i.	<i>Objectif (s) de Développement.....</i>	<i>3</i>
ii.	<i>Composantes .....</i>	<i>4</i>
C.	REVUE DE LA QUALITE A L'ENTREE (NON APPLICABLE) .....	4
<b>III.</b>	<b>RESULTATS .....</b>	<b>4</b>
A.	EFFETS DIRECTS .....	4
B.	EXTERNALITES.....	7
C.	PRODUITS/EXTRANTS.....	7
D.	COUTS DU PROJET (EN MILLIONS DE US\$).....	10
<b>IV.</b>	<b>L'EXECUTION DU PROJET .....</b>	<b>10</b>
A.	ANALYSE DES FACTEURS CRITIQUES .....	10
B.	PERFORMANCE DE L'EMPRUNTEUR/ORGANISME D'EXECUTION .....	11
<b>V.</b>	<b>DURABILITE .....</b>	<b>12</b>
A.	ANALYSE DES FACTEURS CRITIQUES .....	12
B.	RISQUES POTENTIELS .....	12
C.	CAPACITE INSTITUTIONNELLE .....	13
<b>VI.</b>	<b>SUIVI ET EVALUATION .....</b>	<b>13</b>
A.	INFORMATIONS SUR LES RESULTATS .....	13
B.	SUIVI FUTUR & EVALUATION EX-POST .....	13
<b>VII.</b>	<b>LEÇONS APPRISES/ENSEIGNEMENTS TIRES.....</b>	<b>14</b>

## Annexes

### 1. Evaluation du Projet par l'Emprunteur





## I. Données de Base sur le Project

### DONNEES DE BASE (MONTANTS EN \$US)

<b>NO. DU PROJET:</b>	<b>TITRE: Programme de Développement Local</b>
<b>Emprunteur: République d'Haïti</b>	<b>Date d'Approbation par le Conseil d'Administration: 12 novembre 2003</b>
<b>Organisme d'Exécution (OE): Fonds d'Assistance Économique et Sociale (FAES)</b>	<b>Date d'Entrée en Vigueur du Contrat de Prêt : 10 décembre 2003</b>
<b>Prêt (s):</b>	<b>Date d'Éligibilité du Premier Décaissement: 3 août 2004</b>
<b>Secteur: Investissement Social</b>	<b>Durée de l'Exécution (en mois)</b>
<b>Instrument de prêt: Prêt d'investissement</b>	<b>* depuis l'Approbation: 68</b>
	<b>* depuis l'Entrée en Vigueur du Contrat de Prêt : 67</b>
	<b><u>Périodes de Décaissement</u></b>
	<b>Date Initialement Prévue du Décaissement Final: 10 décembre 2008</b>
	<b>Date Effective du Décaissement Final: 30 juin 2009</b>
	<b>Extension (de délais) Cumulée: 6 mois</b>
	<b>Extension Spéciale (Mois): 0</b>
	<b><u>Montant du/des Prêt (s)</u></b>
	<b>* Montant Initial: 65,000,000</b>
	<b>* Montant Actuel: 65,000,000</b>
	<b>* Pari-Passu (si applicable): 96,57%</b>
	<b>Y a-t-il eu un redirectionnement des fonds :</b>
	<b>- de ce projet vers d'autres projets [No]</b>
	<b>- d'autres projets en faveur de celui [No]</b>
	<b>Montant en \$US:</b>
<b>Investissements Cible Pauvreté (PTI): 0</b>	
<b>Equité Sociale : 0</b>	
<b>Classification Environnementale:</b>	<b><u>Décaissements</u></b>
	<b>* Montant à date: (%) : 100</b>
	<b><u>Coût Total du Projet (Estimation Initiale): 72,200,000</u></b>
	<b><u>Etat d'Alerte</u></b>
	<b>Le projet est-il actuellement classé comme étant en « état d'alerte » par le Système d'Alerte sur les Projets en Difficulté ( PAIS)</b>
	<b>Oui [ ] / No [X ]</b>

#### Résumé de la Classification de la Performance du Projet

<b>OD</b>	<input type="checkbox"/> Hautement Probable (HP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (P)	<input type="checkbox"/> Faible Probabilité (FP)	<input type="checkbox"/> Improbable (I)
<b>PE</b>	<input type="checkbox"/> Très Satisfaisante (TS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfaisante (S)	<input type="checkbox"/> Insatisfaisante (I)	<input type="checkbox"/> Très Insatisfaisante (TI)
<b>DU</b>	<input type="checkbox"/> Hautement Probable (HP)	<input type="checkbox"/> Probable (P)	<input checked="" type="checkbox"/> Faible Probabilité (FP)	<input type="checkbox"/> Improbable (I)



## II. Le Projet

### a. **Contexte du Projet**

Dans son rapport sur le Développement Humain sorti en 2003, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) avait fait ressortir la dégradation de la situation socio-économique en classant Haïti au 153<sup>ème</sup> rang sur 173 pays selon l'indice de développement humain (IDH). La proportion de la population vivant en-dessous de la ligne de la pauvreté était estimée à 76%, 4 haïtiens sur 5 tandis que 56% vivait dans des conditions d'extrême pauvreté, soit environ 3 haïtiens sur 5. Plus de 30% de la population n'arrivait pas à se procurer la ration calorifique quotidienne nécessaire. Comme autres données de référence, citons l'espérance de vie qui était estimée à 49 ans, le pourcentage de ménages ayant accès à l'eau potable (moins de 50%), la domesticité enfantine (très répandue) sans oublier l'inégalité de genre.

Les indicateurs économiques et financiers étaient eux aussi préoccupants. Le taux d'inflation en rythme annuel avait atteint le niveau record de 42% réduisant davantage le pouvoir d'achat de la population. Les exportateurs n'arrivaient pas à profiter de l'appréciation du dollar par rapport à la gourde pour augmenter leurs exportations. Tout au contraire, le déficit de la balance commerciale démontrait une nette augmentation des importations avec un impact négatif sur la balance des paiements. Un taux de croissance négatif (-0,3% en 2001-2002 et -3,5% en 2003-2004) traduisait la faible performance de l'économie nationale. Le phénomène de pauvreté prenait de l'ampleur aggravant ainsi les conditions de vie déjà très précaires de la majorité de la population.

C'est dans le cadre d'un prêt de la Banque Interaméricaine de Développement (1491/SF-HA) que le Programme de Développement Local (PDL) est monté en appui aux efforts du Gouvernement haïtien pour la réduction de la pauvreté. La mise en place de ce programme répondait ainsi à un besoin exprimé par les autorités publiques de l'époque dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté et à une opportunité financière identifiée par la Banque.

Le PDL s'inscrit dans le cadre des interventions de la Banque en appui au programme intégré de développement social et économique. Il prend ancrage sur une structure mixte existante, le Fonds d'Assistance Économique et Sociale (FAES). Cet organisme autonome à caractère financier est placé sous la tutelle du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Le décret-loi du 9 décembre 1990 portant création du FAES précise le mandat de cette institution : *financer des projets de courte durée et à haute intensité de main d'œuvre visant à améliorer les conditions de vie des populations démunies dans les zones urbaines et rurales et à accroître leur potentiel productif*. Cette mission a été reformulée en 2007 par le FAES : *accompagner les communautés défavorisées dans le développement de leurs capacités et la valorisation de leurs potentialités en vue de dégager une vision commune de leur avenir en apportant l'appui nécessaire à leur renforcement et en finançant des projets prioritaires identifiés par ces communautés*.

Le PDL constitue le troisième programme financé par la BID et exécuté par le FAES. Le premier dénommé FAES 1 (854/SF-HA) comprenant un financement de la BID de l'ordre de US 12,4 millions a été réalisé entre 1991 et 1996. D'un montant total de US 24 millions, il incluait également une enveloppe de US 11,6 millions de la Banque Mondiale. À la fin de l'année 1995, une évaluation externe de ce programme conduite par des consultants nationaux et internationaux avait fait ressortir l'impact positif de cette opération, ce qui avait porté la BID à monter un autre programme (prêt 983/SF-HA). Cette deuxième intervention d'un montant de US 27 millions visait à appuyer les efforts du Gouvernement haïtien en matière de lutte contre la pauvreté. Approuvé le 13 novembre 1996, ce programme a dû être prolongé et a pris fin en juillet 2005 alors que le dernier décaissement était initialement prévu pour décembre 1999. L'arrêt provisoire des décaissements par la BID au FAES sur une période de 18 mois était lié à la décision prise par le bailleur de suspendre ses opérations en Haïti avant 2001 en raison du non paiement par le Gouvernement haïtien des arriérés. Le support financier



reçu des autorités publiques avait toutefois permis au FAES de poursuivre un certain nombre d'activités. En dépit de ce retard dans l'exécution du projet, la performance du FAES a été, une fois de plus, jugée satisfaisante. Plus de 2 millions de personnes réparties sur l'ensemble du territoire ont bénéficié de ce programme à travers 413 projets.

Lors de la conception du PDL, il avait été décidé de tenir compte des expériences précédentes du FAES qui avaient fait ressortir la nécessité de financer des projets issus d'un processus de planification participative pour assurer l'appropriation de la démarche et des résultats par les bénéficiaires. Les évaluations des autres programmes exécutés par le FAES avaient permis d'identifier certaines faiblesses telles que le manque de développement local, de prise en charge et d'entretien après l'exécution des projets. Ces faiblesses étaient liées au fait que les communautés bénéficiant des projets n'étaient pas nécessairement impliquées lors de l'identification du projet, ce qui se traduisait fort souvent par un faible taux de participation tout au long de l'exécution. Dans le cadre du Programme d'Appui aux Communautés (PAC), le FAES avait expérimenté un modèle de processus participatif et le Programme d'Appui aux Initiatives Productives (PAIP) financé par le FIDA et lancé peu de temps avant le PDL avait lui aussi privilégié une démarche participative. C'est sur la base de ces expériences que le PDL a été élaboré en encourageant la participation des communautés de base au choix de développement.

La mise en œuvre du PDL s'est faite dans un contexte particulièrement difficile avec l'éclatement d'une crise politique ayant conduit au départ pour l'exil du Président Jean-Bertrand Aristide en février 2004 et la mise en place d'un nouveau gouvernement provisoire à partir du mois de mars de la même année. L'opération est devenue éligible 8 mois après sa signature dépassant la période maximum de 180 jours habituellement accordée par la Banque. Les remous du contexte politique n'ont pas été sans effet sur le FAES qui, outre les difficultés générales de fonctionnement pendant cette période, a également connu un changement du Président de son Conseil d'Administration qui est le Ministre de l'Économie et des Finances. Par ailleurs, la non disponibilité de la carte de pauvreté du Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, financée également par la Banque à travers une assistance technique ATN-/SF-8080-HA, a affecté le démarrage des activités une fois que l'opération est devenue éligible au décaissement. En effet, cette carte de pauvreté devait permettre au Programme de Développement Local (PDL) de cibler les communautés bénéficiaires. Cet outil de ciblage n'étant pas encore disponible lors de la phase de démarrage du PDL, il a fallu, dans un premier temps, solliciter des projets des ministères sectoriels concernés puis, dans un second temps, après avoir identifié les communautés ciblées, lancer le processus participatif. Ces ministères avaient de leur côté des difficultés à présenter des projets pouvant être financés par le Fonds social haïtien. Les secteurs éducation et santé ont été les premiers à réagir en soumettant des projets conformes aux procédures de l'organisme d'exécution. Quelques temps après être devenu éligible (en août 2004) et compte tenu de sa capacité à délivrer, le FAES a été sollicité par le Gouvernement pour venir en aide aux populations touchées par les intempéries de 2004 (inondation de mai 2004 et conséquence de la tempête tropicale Jeanne en septembre de la même année). Ceci a eu un impact sur la programmation du FAES. Près de 13 mois après sa signature, période marquée par deux catastrophes naturelles et un changement de gouvernement, les premiers projets du PDL ont démarré.

## **b. Description du Projet**

### **i. Objectif (s) de Développement**

Un nombre accru de foyers ont accès aux services sociaux de base. Les groupes vulnérables de la population ont un accès accru à l'assistance sociale ; les communautés pauvres ont des revenus accrus et diversifiés ; et les communautés marginalisées ont une capacité renforcée de planifier, formuler et gérer des projets.



## ii. Composantes

La stratégie d'intervention de la banque dans le cadre du programme de développement local (PDL) s'articule autour de trois composantes :

- 1) Développement et assistance sociaux : cette première composante comprend un ensemble d'interventions visant à augmenter l'accès des populations pauvres à des services de base tels que l'éducation, la santé, la nutrition, l'eau potable et l'assainissement. Des actions visant la réintégration des enfants et adolescents à risque font également partie de la composante 1.
- 2) Développement productif et rural : la composante 2 se décline en un ensemble d'interventions allant des projets d'infrastructure économique (construction et réhabilitation de routes ou pistes, de systèmes d'irrigation) aux projets productifs (appui à l'élevage, installation de dispositif de concentration de poissons, introduction de nouvelles techniques de culture et de nouvelles variétés) dans une perspective d'accroissement et de diversification des revenus des communautés pauvres.
- 3) Gouvernance locale et développement institutionnel : la troisième composante consiste en des activités de renforcement de la capacité des communautés dans la formulation, la planification et la gestion de projets. Elle inclut également un volet renforcement de l'Organisme d'Exécution.

## c. Revue de la Qualité à l'Entrée (non applicable)

Revue de la Qualité à l'Entrée			
<input type="checkbox"/> Hautement Satisfaisante (HS) - 1	<input type="checkbox"/> Satisfaisante (S) - 2	<input checked="" type="checkbox"/> Moins que Satisfaisante (MS) - 3	<input type="checkbox"/> Insatisfaisante (I) - 4

## III. Résultats

### a. Effets Directs

REALISATION DE/DES OBJECTIF (S) DE DEVELOPPEMENT (OD)	
Objectif/s de Développement (Objectif)	Principaux Indicateurs des Effets Directs
1. Un nombre accru de foyers ont accès aux services sociaux de base. Les groupes vulnérables de la population ont un accès accru à l'assistance sociale ; les communautés pauvres ont des revenus accrus et diversifiés ; et les communautés marginalisées ont une capacité renforcée de planifier, formuler et gérer des projets.	
1.1 % de mortalité infantile	
1.2 % d'enfants de 6 à 12 ans scolarisés	
1.3 % de prévalence des maladies hydriques	
1.4 Taux de malnutrition	
1.5 % de projets durables un an après leur fin	
Classification: Probable dans la zone d'intervention	



<b>Effets Directs Escomptés</b>			<b>Effets Directs Obtenus</b>
<u>Ligne de Base</u>	<u>Intermédiaire</u>	<u>Fin du Projet</u>	<u>Fin du Projet</u>
1.1B 0 (3 août 2004)	1.1I 0 (date)	1.1E 0 (10 déc 2008)	1.1 ____ (date)
1.2 0 (3 août 2004)	1.2I 0 (date)	1.2E 0 (10 déc 2008)	1.2 ____ (date)
1.3 0 (3 août 2004)	1.3I 0 (date)	1.3E 0 (10 déc 2008)	1.3
1.4 0 (3 août 2004)	1.4I 0 (date)	1.4E 0 (10 déc 2008)	
1.5 0 (3 août 2004)	1.5I 0 (date)	1.5E 0 (10 déc 2008)	

2.

**Classification : P** La ligne de base n'a pas été établie ; il n'est donc pas possible de classer les effets directs escomptés.

**Reformulation**  
☒ **X** ] N/A

**Réajustement des Rapports de Suivi de la Performance des Projets (PPMR).** Indiquez si et quand le PPMR de cette opération a été réajusté et expliquez de façon succincte les changements qui ont découlé de cet exercice  
☒ **X** ] N/A

**Résumé de la Classification de l'/des Objectif(s) de Développement (OD):**  
☐ Hautement Probable (HP)      ☒ **X** ] Probable (P)      ☐ Faible Probabilité (FP)      ☐ Improbable (I)



**Justifiez en des termes succincts la classification de/des l'OD (s), en vous basant sur le degré selon lequel les cibles escomptées ont été atteints; expliquez les différences entre cibles atteints et escomptées tout en soulignant les facteurs considérés importants. Veuillez inclure les références aux données qui appuient ces résultats.**

Il convient de souligner en tout premier lieu que dans le cadre du *retrofitting* effectué en mai 2005, les indicateurs de produit ont été formulés de façon à faire ressortir les progrès réalisés d'un semestre à l'autre dans l'exécution des activités.

En nous référant aux indicateurs d'effet préalablement retenus, il ne nous est pas possible de comparer les effets directs escomptés aux effets directs obtenus en raison de l'absence d'une ligne de base. La firme ayant le mandat d'établir cette ligne de base, n'a pas fourni le produit fini auquel le FAES prétendait. L'évaluation du produit remis par la firme a révélé des faiblesses dans l'utilisation des outils méthodologiques, sur la représentativité des échantillons des zones témoin et sur la collecte des données dans le cadre de l'enquête de ligne de base. Les réserves exprimées sur la qualité de l'enquête avaient porté le FAES à abandonner la ligne de base. Cependant, indépendamment de l'existence ou non de cette ligne de base, il convient de préciser les difficultés liées à la mesure des activités à partir des indicateurs d'effet retenus compte tenu du fait que ces indicateurs devaient couvrir 5 domaines de changement escomptés, et que les indicateurs sont nationaux présupposant que l'opération pouvait avoir une couverture et un impact sur tout le territoire. D'où le caractère irréaliste de ces indicateurs d'effet. Ce constat a d'ailleurs été renforcé lors du *retrofitting*. Si nous prenons, à titre d'exemple, le taux de mortalité infantile qui est passé de 117/1000 des nés vivants en 2004 à 72/1000 en 2008, il s'avère difficile d'imputer cette baisse aux interventions du FAES.

En dépit de l'absence de cette ligne de base, il est possible d'affirmer, en se référant plus particulièrement aux résultats de l'évaluation finale, que le programme a atteint en grande partie les objectifs de développement avec une expansion des services de base aux communautés. À titre d'exemple, l'évaluation a révélé que le taux net de scolarisation était de 74,1%, ce qui correspond à un taux élevé en comparaison aux statistiques antérieures ; l'augmentation de l'offre scolaire est l'une des hypothèses retenues pour justifier ce taux. Pour ce qui est du secteur santé, les projets d'approvisionnement en eau en tout premier lieu, puis les projets de construction et de réhabilitation de dispensaires et centres de santé en seconde position ont contribué à améliorer l'état de santé. À noter que cet effet est plus fréquent que l'effet intermédiaire, à savoir l'accroissement des opportunités de se faire soigner. Pour ce qui est des composantes 2 et 3, il est vrai que les projets sont porteurs d'effets pour les ménages. Sur un effectif de 171 projets productifs du FAES, l'évaluation a permis d'identifier 75 qui seraient porteurs d'effets. Les effets finaux sont l'augmentation des revenus (déclarée pour 54,7% des projets) et l'augmentation de la capacité d'épargne (54,7% des projets). Comme effets secondaires, il est fait mention de l'amélioration des conditions de production. Les résultats sont satisfaisants mais il convient de souligner certains écarts par rapport aux attentes pour les raisons suivantes :

- Les procédures de passation de marché qui n'étaient pas adaptées aux types d'intervention. Les compétences en matière d'exécution des communautés bénéficiaires et des collectivités locales étant plutôt faibles, le FAES utilise des opérateurs pour exécuter ces projets. Cette façon de faire est en ligne avec les modalités des projets de génie civil occupant une large place dans le portefeuille du FAES. Non seulement, ces modalités sont difficilement transférables dans les projets d'appui institutionnel ou de renforcement des capacités mais afin de respecter ces procédures de passation de marché, la Banque a mis un plafond de US 50.000 par projet pour un opérateur donné et une communauté ciblée. Ces projets avec un opérateur sélectionné par le FAES sont considérés comme des gré à gré, donc des contrats sans compétition. Si cette façon de fonctionner a respecté les politiques et procédures, elle n'a pas permis d'identifier des projets ayant une plus forte valeur ajoutée.
- Le PDL s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Les bénéficiaires des interventions font effectivement partie des communautés défavorisées. L'outil de ciblage privilégié a été la carte de pauvreté qui utilise l'accès aux services de base pour l'identification de la population cible. Cet outil peut être certes remis en question mais au-delà de ce questionnement quant à l'utilisation de cet instrument, il convient de jeter un regard critique sur le choix des interventions à travers des micro projets avec un impact limité en termes de changement des conditions de vie des populations pauvres. Le rapport d'évaluation précise que 53,8% des projets productifs n'ont pas été porteurs d'effets en raison de l'insuffisance des ressources financières nécessaires pour toucher plus de ménages.
- Ce programme a permis d'expérimenter et non de consolider un nouveau modèle participatif. Les doutes persistent quant à la capacité des communautés à reprendre l'exercice de planification et de formulation de projets. Les faiblesses des structures locales que ce soit en termes de ressources humaines ou financières constituent les principaux obstacles. Il aurait fallu d'autres activités de renforcement en vue de consolider les acquis que ce soit au niveau des Opérateurs Prestataires de Services (OPS), des communautés de base et des autorités locales ou encore du personnel de l'Organisme d'Exécution.



### Stratégie-Pays.

La stratégie-pays de la Banque reposait à l'époque sur l'investissement dans le capital humain à travers la fourniture de services de base essentiels à l'amélioration des conditions de vie de la population en général, des communautés pauvres en particulier. Elle consistait également en des investissements visant à augmenter la capacité de ces communautés à prendre en charge leur développement avec des initiatives économiques et productives génératrices de revenus et d'emplois à travers un processus de planification participative. Compte tenu des objectifs définis et des axes d'intervention retenus, le PDL s'aligne bien sur la stratégie-pays de la Banque. À travers ses différentes composantes, le Programme a adressé les problèmes relatifs au manque d'accès aux services de base avec des projets d'éducation, de santé, de nutrition et d'assainissement. En privilégiant une approche participative basée sur l'appropriation des projets par les bénéficiaires, il a renforcé la gouvernance locale. De façon générale, le choix des projets financés s'inscrit en droite ligne de la stratégie-pays de la Banque.

## b. Externalités

Le choix du FAES d'avoir des structures plus modernes a certainement eu des effets positifs. On peut citer, à titre d'exemple, une augmentation de la confiance chez les parents qui avaient plutôt tendance dans le temps à privilégier les écoles privées en raison de l'état de délabrement des établissements scolaires publics. Comme autre externalité positive, il convient de citer la disponibilité des plans stratégiques dans les communes touchées.

Les retombées extérieures sur l'environnement n'étaient pas prises en compte lors de l'évaluation ex-ante des projets, ce qui a porté le FAES à créer à la fin du programme une unité environnement devant se prononcer sur les aspects environnementaux avant l'approbation de tout projet.

Le FAES est considéré de nos jours comme une référence en matière de démarche participative et est sollicité que ce soit par des institutions internationales ou par des partenaires locaux pour un accompagnement dans le processus de planification stratégique. Comme autre externalité positive, citons la réanimation des tables rondes de concertation des directeurs des Ministères déconcentrés.

## c. Produits/Extrants

PROGRES DE L'EXECUTION DU PROJET (PE)					
Composantes (Produits/Extrants)		Principaux Indicateurs de Produits/Extrants			
1. Nom de la Composante 1 : Développement et assistance sociaux Coût Total de la Composante 1: 36,650,000 Contrepartie: 0 BID: 36,650,000 Décaissement par la BID: 100 %					
<b>Classification: S</b>					
1.1 Centres de santé primaires construits, agrandis ou réhabilités offrant des services de santé 1.2 Écoles réhabilitées, agrandies offrant des services d'éducation aux enfants en âge de scolarisation 1.3 Projets d'eau potable et d'assainissement fonctionnels 1.4 Enfants de 0 à 5 ans et femmes enceintes et nourrices ayant bénéficiés de suppléments alimentaires et de micronutriments 1.5 Enfants et adolescents à risque ayant reçu une assistance sociale intégrée					
<b>Produits/Extrants Escomptés</b>			<b>Produits/Extrants Obtenus</b>		
<u>Ligne de Base *</u>	<u>Annuel/Intermédiaire</u>	<u>Fin du Projet</u>			
1.1 B 0 (8 mar 2004)	1.1 I 30 (8 mar 2006)	1.1 E 60 (30 juin 09)	1.1	29 (17 décembre 2008)	
1.2 B 0 (8 mar 2004)	1.2 I 45 (8 mar 2006)	1.2 E 90 (30 juin 09)	1.2	73 (17 décembre 2008)	
1.3 B 0 (8 mar 2004)	1.3 I 25 (8 mar 2006)	1.3 E 50 (30 juin 09)	1.3	58 (17 décembre 2008)	
1.4 B 0 (8 mar 2004)	1.4 I 13.000 (8 mar 2006)	1.4 E 25.000 (30 juin 08)	1.4	23.067 (17 décembre 2008)	
1.5 B 0 (8 mar 2004)	1.5 I 2.500 (8 mar 2006)	1.5 E 5.000 (30 juin 08)	1.5	7.132 (17 décembre 2008)	



**Expliquez brièvement les différences entre les produits/extrants escomptés et ceux qui ont été obtenus (si applicable) [ ] N/A**

Dans le cadre du PDL, 29 projets d'infrastructure de santé, 73 d'infrastructure scolaire, 58 d'eau potable et d'assainissement, 29 de nutrition touchant 23.067 femmes enceintes et enfants, 40 projets dont on bénéficié 7.132 enfants et adolescents à risque ont été réalisés. Le nombre de projets d'infrastructure de santé et scolaire est inférieur au nombre prévu en raison de l'augmentation considérable des coûts des interventions. Rappelons que le PDL a été préparé sur la base des projets à coût unitaire de l'opération précédente, le prêt 983/SF-HA. Lors de la mise en œuvre du PDL, les normes des Ministères avaient changé, les clôtures dans les projets d'infrastructure par exemple n'avaient pas été prévues initialement. De plus, dans le cadre des programmes précédents, les études des projets n'étaient pas réalisées ce qui causait de nombreux avenants substantiels aux contrats, ce qui a été corrigé avec le PDL. L'une des conséquences immédiates a été évidemment une augmentation du coût d'une école par exemple qui passait de US 80.000 à 250.000<sup>1</sup> et ainsi la réduction du nombre de projets de construction d'école. Il importe de souligner également le suivi et la prise en charge des projets pendant 2 ans à travers les bureaux régionaux, ce qui n'avait pas été prévu. Le contexte particulièrement difficile dans lequel le PDL a été mis en œuvre doit être également pris en compte : changement de gouvernement, catastrophes naturelles, contexte socio-économique morose. Rappelons que le taux d'inflation en 2004 avoisinait les 40%. Les dispositions prises par les autorités monétaires avaient permis de le ramener à 22% en 2005, niveau jugé quand même très élevé. C'est également en 2005 que le taux de criminalité atteint son pic avec notamment une hausse vertigineuse des cas de kidnapping. En raison de cette insécurité, il s'est avéré parfois difficile de trouver des firmes pour travailler dans certaines régions du pays.

S'il est vrai que le nombre de projets pour ce qui est des infrastructures scolaires et de santé a été réduit, il convient toutefois de souligner les résultats jugés satisfaisants. On peut citer, en se référant à l'évaluation finale, une hausse de la fréquentation scolaire (déclarée pour 19,6% des projets du FAES), une amélioration de l'apprentissage (10,5%) et de l'état de santé (16,1% des projets sociaux du FAES), une augmentation des opportunités de se faire soigner. La réduction du temps de déplacement a été aussi notée, ce qui est particulièrement positif compte tenu des problèmes d'accessibilité physique aux infrastructures et services sociaux.

Le système d'entretien n'a pas été mis en place comme initialement prévu. Le consultant externe recruté pour la conception de ce système n'a jamais remis son rapport final. En raison des carences en ressources humaines locales qualifiées, cette activité n'a pu être finalisée. Un système d'entretien présuppose des capacités et des ressources financières au niveau local ou décentralisé pour que, en effet, l'entretien soit effectif, ce qui ne l'est pas encore.

**Restructuration.** Indiquez si cette composante a été restructurée (date d'approbation par un Gérant) ; Discutez brièvement les conséquences qu'ont entraînées ces changements.

[ X ] N/A

**2. Composante 2 : Développement productif et rural**

Coût total de la Composante 2: 14,950,000

Contrepartie: 0

BID: 14,950,000

Décaissement BID: 100%

**Classification: S**

2.1 Micro et petits projets productifs en fonctionnement

2.2 Micro entreprises rurales et individuelles appuyées

2.3 Ouvrages d'infrastructure économique communautaire construits et en utilisation

2.4 Associations productives renforcées

2.5 Associations productives légalisées

<b>Produits/Extrants Escomptés</b>			<b>Produits/Extrants Obtenus</b>
<u>Ligne de Base *</u>	<u>Annuel/Intermédiaire</u>	<u>Fin du Projet</u>	
2.1 B 0 (8 mar 2004)	2.1 I 100 (8 mar 2006)	2.1 E 200 (30 juin 09)	2.1 85 (17 décembre 2008)
2.2 B 0 (8 mar 2004)	2.2 I 50 (8 mar 2006)	2.2 E 100 (30 juin 09)	2.2 85 (17 décembre 2008)
2.3 B 0 (8 mar 2004)	2.3 I (8 mar 2006)	2.3 E 130 (30 juin 08)	2.3 61 (17 décembre 2008)
2.4 B 0 (8 mar 2004)	2.4 I (8 mar 2006)	2.4 E 300 (30 juin 09)	2.4 78 (17 décembre 2008)
2.5 B 0 (8 mar 2004)	2.5 I (8 mar 2006)	2.5 E 100 (30 juin 09)	2.5 58 (17 décembre 2008)

<sup>1</sup> Cette augmentation est également due à un renchérissement de 40% des matériaux de construction entre 2004 et 2009. Les coûts unitaires ont été établis en 2003 lors de la préparation du PDL.



**Veillez expliquer brièvement les différences entre les produits planifiés et ceux qui ont été obtenus.**

Le nombre de projets productifs s'élève à 85. On note un même nombre de projets visant un appui aux micro entreprises rurales et individuelles. 61 projets d'infrastructure économique ont été exécutés. À travers 78 projets, des associations productives ont reçu une formation pour des capacités d'organisation, de gestion et d'administration alors que 58 interventions ont permis de légaliser des associations productives, surtout des associations de femmes. Dans le cadre des projets productifs, on note un transfert de compétences et de technologie à travers les activités de formation technique et de renforcement. En raison de la petite dimension des projets, les résultats escomptés n'ont pas été tout à fait atteints. Il y a eu certes au sein des communautés une génération de revenus; cependant la vulnérabilité des bénéficiaires demeure préoccupante. À titre d'exemple, un projet d'appui à l'élevage qui repose sur le don de 2 chevrettes ne peut réduire la vulnérabilité d'un individu vivant dans un état de pauvreté et qui, en cas d'imprévu, risque de vendre ses chevrettes. Pour effectuer certains changements dans la conception même des projets, il aurait fallu une mission sur le terrain pour valider ces changements, ce qui s'avérerait difficile à cause des contraintes de temps, des difficultés financières et des pressions exercées sur le FAES pour décaisser rapidement. Le problème de compétences des OPS s'est également posé en particulier pour l'accompagnement des communautés dans la planification participative. En dépit de ces faiblesses, ces projets ont eu des effets, certes limités, sur les conditions de production et de vie des ménages. Ces résultats peuvent être appréciés à travers une certaine augmentation des revenus (déclarée pour 20% des projets du FAES) et de la capacité d'épargne (54,7%), l'amélioration des conditions de production (20%).

**Restructuration.** Indiquez si cette composante du projet a été restructurée (date d'approbation par un Gérant) Discutez brièvement les conséquences qu'ont entraîné ces changements.

[ X ] N/A

**Résumé de la Classification de l'Exécution du Projet**

[ ] Hautement Satisfaisante (HS) [ X ] Satisfaisante (S) [ ] Insatisfaisante (I) [ ] Très Insatisfaisante (TI)

**3. Composante 3:** Gouvernance locale et renforcement institutionnel

Coût total de la Composante 3: 11,000,000

Contrepartie: 0

BID: 11,000,000

Décaissement BID: 100%

**Classification: S**

3.1 Communes impliquées dans le processus de planification

3.2 Élus locaux impliqués dans des exercices de planification participative

Ligne de Base *	Produits/Extrants Escomptés			Produits/Extrants Obtenus	
	Annuel/Intermédiaire	Fin du Projet			
3.1 B 8 (8 mar 2004)	3.1 I 15 (8 mar 2006)	3.1 E	38 (30 juin 09)	3.1	11 (17 décembre 2008)
3.2 B 0 (8 mar 2004)	3.2 I (8 mar 2006)	3.2 E	25.000 (30 juin 09)	3.2	564 (17 décembre 2008)

**Veillez expliquer brièvement les différences entre les produits planifiés et ceux qui ont été obtenus.**

Dans le cadre d'une démarche de planification participative, des communautés ont appris à formuler, à négocier et à gérer des projets. La mise en place d'un programme de développement local a certainement des exigences auxquelles le FAES ne pouvait faire face sans ajustement. L'une des premières contraintes est évidemment le manque d'expertise des ressources humaines de l'institution en matière de processus participatif. Le FAES est en effet passé du financement de projets à la demande au financement de projets s'inscrivant dans une démarche participative. Le personnel a bénéficié de formation dans ce domaine. Cependant, le manque d'expertise que ce soit du personnel ou des OPS sans oublier les capacités limitées des collectivités locales ont affecté l'exécution du projet causant des retards considérables. Vu qu'il s'agit d'une expérience nouvelle, il convient de consolider les acquis à travers d'autres formations que ce soit pour le personnel ou pour les communautés ayant participé au processus de planification. Par ailleurs, les données collectées ne montrent pas une forte implication des femmes dans les processus de planification comme initialement prévu. En termes de renforcement institutionnel, le FAES a consolidé sa présence sur le terrain avec 5 bureaux régionaux opérationnels tout en se dotant de ressources humaines et matérielles. Ces bureaux ne sont plus des antennes vu qu'une certaine autonomie leur a été accordée. En dépit de l'augmentation du personnel pendant la période d'exécution (de 60 employés à 144), l'effectif est jugé insuffisant par le FAES surtout au niveau des bureaux régionaux.

**Restructuration.** Indiquez si cette composante du projet a été restructurée (date d'approbation par un Gérant) Discutez brièvement les conséquences qu'ont entraîné ces changements.

[ X ] N/A

**Résumé de la Classification de l'Exécution du Projet (**

[ ] Hautement Satisfaisante (HS) [ X ] Satisfaisante (S) [ ] Insatisfaisante (I) [ ] Très Insatisfaisante (TI)



#### d. Coûts du Projet (en millions de US\$)

Catégories budgétaires	Coûts projetés du PDL			Coûts actuels du PDL			Différence /Total
	BID	LOCAL	TOTAL	BID	LOCAL	TOTAL	
A. Composante 1. Développement et assistance sociaux	36,65	-	36,65	37,84	0,14	37,98	(1,33)
B. Composante 2. Développement productif et rural	14,95	1,96	16,91	13,26	1,21	14,47	2,44
C. Composante 3. Gestion locale et renforcement institutionnel	11	4,76	15,76	12,51	1,82	14,33	1,43
D. Audits externes	0,50	-	0,50	0,30	-	0,30	0,20
E. Imprévus	0,77	-	0,77	-	-	-	-
F. Charges financières	1,13	0,48	1,61	1,13	0,91	2,04	(0,43)
<b>TOTAL</b>	<b><u>65,0</u></b>	<b><u>7,20</u></b>	<b><u>72,20</u></b>	<b><u>65,0</u></b>	<b><u>4,08</u></b>	<b><u>69,13</u></b>	<b><u>3,07</u></b>

#### Expliquez brièvement les différences.

Une approche méthodologique centrée sur le cadre logique comme cadre de référence a été utilisée pour l'élaboration des instruments d'exécution. Cette désagrégation des éléments du cadre logique n'a pas permis de faire une estimation adéquate des coûts du programme qui ont d'ailleurs été revus. De plus, le FAES s'était inspiré des coûts unitaires du prêt 983/SF-HA, ce qui a faussé les résultats au départ. Le coût unitaire des infrastructures a donc été revu à la hausse. L'expertise du FAES en matière d'infrastructure lui a permis d'absorber rapidement le montant de l'enveloppe prévue pour la composante 1 alors qu'un certain retard était enregistré dans l'exécution des projets de la composante 2. L'exécution des projets productifs et la gestion du processus participatif étaient de nouvelles expériences pour le FAES, ce qui explique le retard accumulé et la décision par la suite de transférer des fonds de la composante 2 à la composante 1 sans oublier les pressions exercées pour décaisser.

### IV. L'Exécution du Projet

#### a. Analyse des Facteurs Critiques

Le PDL a démontré la nécessité d'avoir d'autres outils tels qu'une unité environnement pour conduire l'évaluation ex-ante avec les directions techniques.

Le processus participatif est une expérience relativement nouvelle en Haïti qui fait appel à des compétences bien précises pour l'accompagnement des communautés. Les OPS devaient ainsi jouer un rôle clef dans le renforcement institutionnel. Cependant, il s'est avéré difficile de trouver les ressources humaines qualifiées pour réaliser ce mandat. Le constat fait est que dans de nombreux cas, l'OPS n'a pas joué le rôle de facilitateur pouvant susciter la discussion pour arriver à des idées innovantes mais s'est substitué à la communauté. De plus, une présence pour aider à résoudre les problèmes qui se présentent, s'avère indispensable mais n'avait pas été prévue. La mise en œuvre du PDL a donc été affectée par le manque d'expertise à la fois du FAES et des OPS dans l'approche participative.

Le temps est un facteur critique qui n'a pas été mesuré lors de la préparation du PDL en tenant compte de la spécificité du développement local. Les pressions exercées sur le FAES ont certainement affecté l'exécution du projet. Dans le cadre des projets productifs faisant appel à des compétences locales fort souvent absentes, il s'est avéré plus difficile de faire face à ces pressions, ce qui explique la performance moins impressionnante de la composante 2 comparée à la composante 1 par exemple. Comme autre facteur critique, sur lequel le FAES n'avait malheureusement aucune



emprise, citons les fonds de contrepartie au programme, ce qui avait porté l'OE à solliciter une dérogation de la BID pour le financement à 100% de certains projets, en particulier des projets productifs, dérogation qui lui a été accordée.

Soulignons également les tentatives d'influence des partenaires haïtiens, en particulier des parlementaires qui voulaient constituer leur capital politique. Ce problème avait été identifié mais sous-estimé lors de la préparation du programme ; il s'est manifesté dans toute son acuité lors de l'exécution, en particulier à l'approche des élections. Pour faire face aux pressions exercées par les parlementaires, le FAES a dû constamment se référer aux procédures précisant le mode de sélection des projets à financer. Les procédures ont permis ainsi de contrecarrer les demandes venant du politique. Pour faire face au manque d'informations qui parvenaient au terrain, le FAES a fait passer des spots sur les radios communautaires.

L'exécution du PDL a été également affectée par l'inadéquation entre le moment où l'on devait démarrer le projet et l'implication des entités devant assurer la prise en charge. Ceci était dû à une faiblesse de la Direction de Promotion et de Renforcement Institutionnel qui était sous-staffée.

## **b. Performance de l'Emprunteur/Organisme d'Exécution**

CLASSIFICATION DE LA PERFORMANCE DE L'EMPRUNTEUR/ORGANISME D'EXECUTION			
<input type="checkbox"/> Hautement Satisfaisante (HP)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfaisante (S)	<input type="checkbox"/> Insatisfaisante (I)	<input type="checkbox"/> Très Insatisfaisante (TI)

De façon générale, la performance de l'Emprunteur et celle de l'Organisme d'Exécution est jugée satisfaisante. Pour ce qui est de l'Emprunteur de façon spécifique, il a fallu beaucoup d'efforts pour obtenir la collaboration des Ministères sectoriels concernés au début des opérations. En cours d'exécution, les relations se sont considérablement améliorées facilitant ainsi les échanges entre le FAES et les ministères. Il convient toutefois de souligner les difficultés pour obtenir, conformément au contrat de prêt, les fonds de contrepartie qui ne sont pas venus à temps et qui ont quelque peu entravé la fin du programme.

Le FAES, en dépit des difficultés qu'il a connues dès la phase de démarrage et du contexte politique particulièrement ardu, a affiché une performance jugée satisfaisante à l'analyse du nombre de projets mis en œuvre et de la qualité des interventions. À titre d'exemple, le Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports (MENJS) a suivi le FAES dans la réflexion sur l'école en décidant d'appliquer les mêmes standards que ce soit dans le monde urbain ou dans le monde rural. Le Ministère s'est approprié des plans du FAES pour la mise en place d'infrastructures viables et fonctionnelles. Au niveau de la composante 1, il n'y avait pas de contraintes majeures compte tenu de l'expérience passée du FAES dans les secteurs éducation, santé, eau, etc. ; l'élément nouveau était l'approche participative. Par contre pour la composante 2, le FAES s'est appuyé sur la mise en œuvre du programme, pour tester des montages incluant les conseils de développement de la section communale (CDSC) récemment mis en place à l'occasion de l'élaboration de la planification participative. Certains référentiels techniques ont été rédigés et d'autres revus et améliorés. Soulignons que le modèle de dispositif de concentration de poissons demeure une intervention innovante.

Le FAES a su gérer les risques liés au politique en se référant au manuel de procédures et en faisant passer des spots sur les radios communautaires. Sur le plan financier, le FAES a effectué un suivi assez serré pour éviter les ruptures de fonds et garantir le respect des engagements à temps en dépit des difficultés de gestion de petits projets étalés sur le temps. Le renforcement de la structure avec le recrutement d'un spécialiste passation de marché a contribué à une gestion efficace, ce qui a d'ailleurs porté la Banque à passer le FAES en processus de révision ex-post.



## a. Performance de la Banque

CLASSIFICATION DE LA PERFORMANCE DE LA BANQUE			
<input type="checkbox"/> Hautement Satisfaisante (HP)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfaisante (S)	<input type="checkbox"/> Insatisfaisante (I)	<input type="checkbox"/> Très Insatisfaisante (TI)

Dès la conception du programme, la volonté de la Banque a été manifeste pour un accompagnement rapproché et dynamique du FAES dans l'identification d'éléments de solution aux problèmes identifiés dans l'exécution des programmes précédents. Une équipe multisectorielle de la Banque, coordonnée par la Représentation, a réalisé avec l'équipe du FAES un travail de conception et d'élaboration d'un document qui dessinait en fait les contours d'une Institution en mutation, en même temps qu'il était caractérisé par sa simplicité et des conditions d'application favorables.

Les conditions de démarrage ont été facilitées par la mise à disposition du FAES d'outils de planification, tel le rapport initial. Le tâtonnement du début a vite été évacué quand le support de la Banque est devenu vraiment effectif, soit par l'adjonction à son équipe de responsables disposés à cultiver une meilleure compréhension de la dynamique du FAES, soit par le rappel, au cours de réunions périodiques de suivi, des attentes du bailleur quant aux résultats attendus et l'analyse des conditions susceptibles de favoriser leur atteinte. La Banque a œuvré grandement pour faciliter la mise en œuvre technique et financière du Programme en participant, voire en suscitant des visites de terrain conjointes, jusqu'à servir d'intermédiaire quand, par exemple, des relations de partenariat naturel butent sur des faiblesses institutionnelles.

Une collaboration efficace, une disponibilité jamais démentie, l'accueil toujours favorable aux requêtes spécifiques du FAES relatives à certains éléments de la mise en œuvre, tels les délais et les coûts unitaires, ont caractérisé les relations de l'organisme d'exécution du programme avec le bailleur et de façon générale, le FAES estime que la qualité des échanges avec la Représentation de la Banque et surtout le bon état d'esprit qui a toujours prévalu ont pavé le chemin pour une réalisation objective et harmonieuse des mandats respectifs et regrette du même coup de ne pas disposer de ressources pour la poursuite d'un tel programme.

## V. Durabilité

### a. Analyse des Facteurs Critiques

Si, dans le cadre des infrastructures scolaires, le MENJS a pris les dispositions dans de nombreux cas pour garantir la présence d'un corps professoral, les autres Ministères sectoriels concernés, en particulier le secteur santé, n'ont pas toujours suivi cet exemple. Il aurait fallu une meilleure articulation entre le PDL et le programme du Gouvernement.

La vulnérabilité des bénéficiaires qui est étroitement liée à la dimension et au type de projets demeure un facteur critique sur lequel le FAES n'a aucune emprise. Dès la conception du PDL, il avait été prévu de financer des projets qui sont pour la plupart des projets de subsistance qui n'ont pas été raisonnés en termes de génération réelle de revenus.

La durabilité des projets risque d'être sérieusement compromise par l'absence d'un système d'entretien.

### b. Risques Potentiels

Le risque de détérioration des structures demeure élevé en l'absence d'un système d'entretien. Les coûts récurrents ne sont pris en charge ni par les autorités locales, ni par l'État Central. Aucune



disposition n'a été prise pour gérer les risques alors que les communautés bénéficiaires ne peuvent assumer la durabilité des projets. En outre, la majorité des interventions du FAES sont dans le rural où la qualité des matériaux laisse à désirer. Les vices de construction risquent d'apparaître dans un délai relativement court si l'entretien n'est pas assuré en dépit du fait que les projets d'infrastructure du FAES sont en général de bonne qualité.

Le manque de capacité des communautés et des autorités locales constitue un risque non négligeable pour la durabilité des projets.

Le PDL est considéré comme un programme qui a permis d'expérimenter une nouvelle approche. Cependant, le risque de perdre cet acquis, ce savoir-faire est élevé si aucune suite n'est donnée à cette opération.

### **c. Capacité Institutionnelle**

En termes d'actions spécifiques pour assurer le suivi de la durabilité institutionnelle, la Banque n'a rien prévu. Le FAES, pour sa part, a beaucoup mis l'accent sur l'approche participative, ce qui a conduit à une plus grande implication des communautés dans le cycle de vie des projets. Cependant, compte tenu de l'état de pauvreté de ces communautés, il s'avère difficile de leur demander de garantir la durabilité des interventions sans un apport financier.

CLASSIFICATION DE LA DURABILITE <sup>SU</sup>			
<input type="checkbox"/> Hautement Probable (HP)	<input type="checkbox"/> Probable (P)	<input checked="" type="checkbox"/> Faible Probabilité (FP)	<input type="checkbox"/> Improbable (I)

## **VI. Suivi et Evaluation**

### **a. Informations sur les Résultats**

La ligne de base qui devait permettre d'établir les résultats à atteindre n'a pas été élaborée. Comme mentionné plus haut, les résultats soumis par la firme ayant ce mandat n'ont pas répondu aux attentes du FAES. L'absence de cette ligne de base constitue une faiblesse.

Le système de suivi et d'évaluation mis en place par le FAES a permis de suivre l'évolution des engagements et des décaissements. Il n'est pas centré sur les effets mais sur la mesure des produits immédiats. Les données sont collectées sur le terrain par les OPS au niveau des communautés, puis transférées aux Bureaux Régionaux qui les traitent avant de les communiquer aux Directions techniques situées à Port-au-Prince. Des réunions hebdomadaires sont tenues dans les bureaux régionaux. Ce sont des réunions de prévision, de planification et de bilan. Une grande rencontre se tient également une fois l'an pour élaborer le plan annuel.

Le Système de gestion de projets installé au début du PDL ne répondait pas aux besoins et était très difficile d'application, ce qui a porté l'institution à investir, dans le cadre d'un partenariat avec un centre universitaire public, dans un nouveau système qui devrait être opérationnel sous peu.

### **b. Suivi Futur & Evaluation Ex-Post**

Les ressources n'ont pas été prévues pour une évaluation ex-post du PDL. Il n'existe pas non plus d'indicateurs pour le suivi ex-post. Il importe toutefois de souligner les résultats jugés plutôt satisfaisants de l'évaluation participative conduite par la Direction Suivi et Évaluation du FAES. Les résultats sont jugés satisfaisants du point-de-vue organisationnel en raison de la qualité de la réflexion suscitée chez les communautés.



## **VII. Leçons Apprises/Enseignements Tirés**

La qualité des micro projets a quelque peu pénalisé le programme. Dans le cadre de futures interventions, il serait intéressant de revoir à la hausse la dimension des interventions afin d'augmenter l'impact en termes d'amélioration des conditions de vie des communautés défavorisées. Une approche plus intégrée facilitant la coordination des différentes interventions tout en prenant en compte les divers aspects du développement social et économique d'une zone pourrait être envisagée. De plus, pour ce qui est des secteurs d'activité nécessitant l'intervention d'un Ministère pour compléter un projet, il serait souhaitable que dès le départ une meilleure articulation entre les projets exécutés par le Gouvernement et ceux du FAES soit assurée. Il est primordial de pouvoir établir les meilleures conditions d'efficacité et de complémentarité des interventions à travers une action concertée.

L'OE doit pouvoir accompagner les OPS en investissant dans leur formation, ce qui, à long terme, devrait rendre le FAES plus efficace et efficient. Cet investissement dans l'humain doit toucher également les communautés de base et les autorités locales compte tenu du rôle crucial qu'elles jouent dans un processus de développement socio-économique.

Le FAES a choisi de poursuivre le processus participatif en dépit du fait qu'il n'avait pas les ressources financières pour financer au moins un projet par région touchée. Cet exercice a suscité des attentes chez les communautés qui se retrouvent sans financement pour les projets prioritaires identifiés. Il ne nous est pas possible d'affirmer, sans risque de nous tromper, que ces communautés ont les capacités de mettre à jour leur plan stratégique et de chercher du financement. Le contraire ne peut non plus être affirmé laissant ainsi planer un doute sur leur aptitude réelle sans une action visant à consolider les acquis.

Dans le cadre d'un programme de développement local, le facteur temps et également les passations de marché doivent être pris en compte surtout pour les projets productifs et ceci dès la préparation de l'opération. Il serait également souhaitable que l'OE soit associé au travail de réflexion dans le cadre de la conception du programme.

Par ailleurs, pour compléter les interventions, il aurait peut-être fallu un projet de microfinance. Rappelons qu'à travers des opérateurs de microfinance, le FAES intervient déjà dans ce secteur et a donc l'expertise pouvant lui permettre d'intégrer une composante microfinance dans des projets touchant d'autres secteurs afin, encore une fois, de compléter les interventions.

Vu que les communautés sont très souvent dans l'impossibilité de contribuer financièrement, surtout pour garantir la durabilité des interventions, il serait intéressant d'intégrer des projets productifs, par exemple, pour les parents d'élèves, ce qui leur permettrait de générer des revenus.

Dans le cadre de ses interventions futures, des efforts doivent être consentis par le FAES pour combler les lacunes liées au suivi et à l'évaluation avec l'établissement d'une ligne de base. Une plus grande préoccupation doit être démontrée par l'OE pour la mise en place d'un système permettant de disposer de données fiables pour l'analyse et la prise de décision. En outre, pour assurer la viabilité des arrangements de suivi et d'évaluation, des actions visant à combler les lacunes en termes de capacité de l'OE pourraient être conduites par des agences spécialisées avec des ressources de coopération technique gérées par la BID.

### **Annexes:**

#### **1. Evaluation du Projet par l'Emprunteur**



**Fonds d'Assistance Économique et Sociale**



## **Évaluation finale du programme de développement local**

### **RAPPORT D'ÉVALUATION**

**15 mai 2009**

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
Rappel de la commande. ....	5
Analyse des termes de référence .....	5
Méthode de l'évaluation.....	6
Déroulement du travail.....	7
Contenu du rapport.....	9
 <b>CHAPITRE 1 : PRESENTATION DE LA REALISATION DU PDL.....</b>	 <b>10</b>
<b>1.1. Le PDL : un programme d'équipement.....</b>	<b>12</b>
111. Les réalisations du programme : forces et faiblesses .....	14
112. Les outils du programme : forces et faiblesses .....	14
<b>1.2. Répartition des projets par composante et par territoires .....</b>	<b>16</b>
121. La composante 1 .....	16
122. La composante 2 .....	17
123. La composante 3 .....	19
 <b>CHAPITRE 2. LES FONDEMENTS ET LES OBJECTIFS DU PDL .....</b>	 <b>21</b>
<b>2.1. Les fondements du PDL .....</b>	<b>21</b>
<b>2.2. Les objectifs du PDL.....</b>	<b>23</b>
<b>2.3. La qualification de développement local.....</b>	<b>28</b>
<b>2.4. En synthèse .....</b>	<b>28</b>
 <b>CHAPITRE 3. LA MISE EN ŒUVRE DU PDL PAR LE FAES .....</b>	 <b>29</b>
<b>3.1. Le processus participatif .....</b>	<b>29</b>
311. La participation : une priorité.....	29
312. Promotion et développement de la participation pour le « développement local ».....	30
313. Résultats du processus participatif .....	31
314. Les perceptions du processus participatif par les ménages .....	35
315. En synthèse sur le processus participatif.....	42
<b>3.2. Le cycle de projet .....</b>	<b>44</b>
321. La répartition des tâches entre le niveau central et le niveau régional du FAES .....	44
322. Le recours aux OPS : modalités, avantages et limites.....	45
323. La typologie des projets .....	45

<b>3.3. La déconcentration .....</b>	<b>46</b>
331. Le contexte institutionnel de la déconcentration du FAES .....	46
332. Les divers aspects de la déconcentration dans la mise en œuvre du PDL.....	47
333. Les perspectives d'évolution.....	50
<b>3.4. Le système de suivi – évaluation .....</b>	<b>50</b>
<b>3.5. En synthèse .....</b>	<b>52</b>
<b>CHAPITRE 4. PORTEE ET EFFETS SUR LES CONDITIONS DE VIE DES MENAGES.....</b>	<b>54</b>
<b>4.1. La question de l'impact des projets sur les ménages .....</b>	<b>54</b>
411. Mesurer l'impact des projets sur les ménages.....	54
412. L'abandon de la ligne de base.....	54
413. L'enquête rétrospective : portée et effets des projets du PDL .....	55
414. Quatre axes d'analyse .....	55
<b>4.2. Présentation de l'enquête quantitative auprès des ménages .....</b>	<b>56</b>
<b>4.3. Profil des ménages enquêtés.....</b>	<b>57</b>
431. Profil socio-démographique et logement .....	57
432. Profil socio-économique : sources de revenu et niveau de vie .....	57
433. La scolarisation des 6-24 ans .....	58
434. L'incidence des maladies d'origine hydrique ou hydro-fécale .....	59
<b>4.4. Les projets sociaux.....</b>	<b>60</b>
441. Présentation des projets sociaux déclarés par les ménages .....	60
442. Connaissance des projets sociaux du FAES.....	61
443. Les ménages bénéficiaires des projets sociaux du FAES : poids et profil.....	62
444. Les effets des projets sociaux sur les conditions de vie selon les ménages .....	65
445. Les raisons de l'absence d'effet des projets sociaux du FAES .....	66
<b>4.5. Les projets productifs .....</b>	<b>68</b>
451. Présentation des projets économiques.....	68
452. Présentation des projets productifs.....	69
453. Connaissance des projets productifs du FAES.....	69
454. Les ménages bénéficiaires des projets productifs du FAES : poids et profil .....	70
455. Les effets des projets productifs sur les conditions de production et de vie des ménages.....	73
456. Les raisons de l'absence d'effet des projets productifs du FAES .....	74
<b>4.6. Les projets d'infrastructures .....</b>	<b>75</b>
461. Présentation des projets d'infrastructures .....	75
462. Connaissance des projets d'infrastructures du FAES .....	75
463. Les ménages bénéficiaires des projets d'infrastructures du FAES : poids et profil .....	76
464. Les effets des projets d'infrastructures du FAES sur les conditions de vie des ménages .....	78
465. Les raisons de l'absence d'effet des projets d'infrastructures du FAES.....	79

<b>4.7. En synthèse .....</b>	<b>79</b>
471. Effets de mémoire et connaissance des projets du FAES .....	79
472. Les bénéficiaires des projets du FAES.....	80
473. Les effets des projets du FAES sur les conditions de vie.....	81
474. Les raisons de l'absence d'effet des projets du FAES .....	83
 <b>CHAPITRE 5. APPROCHE INSTITUTIONNELLE .....</b>	 <b>84</b>
<b>5.1. Le FAES, un fonds social.....</b>	<b>84</b>
<b>5.2. Les objectifs du FAES et ceux du DNSCRP .....</b>	<b>85</b>
<b>5.3. L'insertion institutionnelle du FAES .....</b>	<b>85</b>
531 L'inscription du FAES dans une coordination des programmes de développement en Haïti.....	85
532. Le FAES : un fonds social ou une agence d'exécution ? .....	86
533. La dépendance à l'égard des bailleurs de fonds.....	87
534. Les implications institutionnelles de l'approfondissement du processus d'harmonisation et d'alignement des bailleurs de fonds sur l'organisation institutionnelle du FAES .....	87
<b>5.4. L'évolution du système de suivi-évaluation du FAES.....</b>	<b>89</b>
541. Le cadre de résultats du FAES .....	89
542. La typologie d'indicateurs du Manuel .....	90
543. L'opérationnalisation du S&E.....	91
 <b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	 <b>93</b>
<b>Principales conclusions .....</b>	<b>93</b>
Conclusions de l'évaluation du PDL.....	93
Conclusions de l'audit institutionnel.....	96
<b>Recommandations .....</b>	<b>97</b>
Recommandations de l'évaluation du PDL.....	97
Recommandations de l'audit institutionnel.....	99

## INTRODUCTION

L'évaluation du PDL, Programme de Développement Local, a été demandée par le FAES, Fonds d'Assistance Economique et Sociale d'Haïti, à l'approche de l'achèvement du programme. Il n'a pas été procédé à une évaluation intermédiaire.

Le PDL fait l'objet d'un prêt de la BID n°1491/SF-HA et d'un apport du gouvernement d'Haïti (GOH). Le contrat de prêt a été signé le 20 novembre 2003 entre la Banque Interaméricaine de Développement et la République d'Haïti. Le FAES est l'organe d'exécution du programme. Le montant du prêt est de 65 millions USD. L'apport du gouvernement d'Haïti est de 7 200 000 USD, soit un financement total de 72 200 000 USD, dont 53 560 000 sont dédiés à la mise en œuvre du PDL.

ACT Consultants a été retenu pour effectuer cette évaluation, au terme d'un appel d'offres international, par décision du 26 novembre 2008.

### Rappel de la commande.

Les termes de référence ont énoncé les attentes du FAES quant à l'évaluation. Nous les rappelons ici :

« L'objectif général de l'évaluation sera d'analyser la mise en opération du Programme en vue de statuer de sa réussite dans l'atteinte des effets et impacts convenus à travers ses trois composantes. De façon spécifique, cette évaluation finale vise à (i) mesurer les résultats du programme en terme de réalisations techniques dans les secteurs économiques, sociaux et de la gouvernance locale couverts par le programme, (ii) analyser la performance dans sa mise en œuvre au cours de la réalisation, (iii) mesurer les effets finaux dans le contexte de la réduction de la pauvreté, en termes d'amélioration dans l'accès aux services sociaux de base, de création de nouvelles opportunités économiques et dans le développement du capital social, (iv) attester de la capacité réelle de l'Institution dans son choix de décentralisation et de son efficience dans la mise en œuvre du programme à travers ses choix d'ordre stratégique et des moyens matériels et humains engagés, et (v) repérer les réussites de cette mise en œuvre, ainsi que ses échecs, pour proposer des recommandations susceptibles de faciliter l'amélioration de la performance du FAES dans la mise en œuvre de programmes. »

Il était également précisé que l'évaluation devait travailler sur deux axes : d'une part l'audit institutionnel et d'autre part l'évaluation des résultats et des impacts du programme.

« L'audit institutionnel examinera d'abord les aspects liés à l'évolution de la structure du FAES, l'adéquation des choix de décentralisation et la nature réelle de la mutation vécue. Il s'attachera ensuite à analyser les modalités et procédures mises en place pour atteindre les objectifs visés. »

« L'évaluation des résultats et impacts sera effectuée à travers des enquêtes auprès des communautés bénéficiaires du programme. »

### Analyse des termes de référence

La lecture des termes de référence et des documents fournis au départ par le FAES a permis de situer quelques uns des enjeux de l'évaluation et de positionner la démarche eu égard aux objectifs stratégiques du PDL et à la déclinaison de ces objectifs en objectifs opérationnels. Ainsi peuvent être caractérisés :

- La finalité du PDL : améliorer la qualité de vie et les capacités de création de revenus des couches les plus pauvres et les plus vulnérables de la population.

- Les objectifs généraux :
  - o accroître le nombre de ménages ayant accès aux services de base
  - o étendre l'aide sociale à certains groupes
  - o accroître et diversifier le revenu des communautés pauvres.
- Les objectifs opérationnels :
  - o Stimuler dans les régions les plus pauvres du pays le développement le développement d'activités sociales et économiques par la participation et le renforcement des capacités des communautés locales
  - o Formuler, planifier et gérer des projets issus d'un processus participatif
  - o Améliorer la capacité des couches les plus défavorisées à générer des revenus
  - o Améliorer la capacité de l'Etat à favoriser le développement économique et social au niveau local

## Méthode de l'évaluation

L'évaluation procède par trois volets complémentaires : une enquête statistique auprès de ménages bénéficiaires, une approche qualitative, un audit institutionnel.

### *L'enquête auprès des ménages*

L'enquête statistique répond à la nécessité de mesurer les changements induits par le programme dans les conditions de vie des communautés caractérisées par une grande pauvreté. Elle a été conçue après avoir conclu à l'impossibilité de se fonder sur la ligne de base.

Le choix a été fait de partir d'un échantillon de projets et de réaliser une enquête rétrospective et la démarche s'est construite de la manière suivante :

- Enquête sur les projets des composantes 1 et 2 du PDL permettant de les localiser et de les caractériser dans le processus de constitution de la base de données nécessaire à l'enquête.
- Elaboration d'un questionnaire à administrer à 1 000 ménages répartis entre les départements proportionnellement à leur poids dans la population bénéficiaire du PDL, celle-ci étant définie comme la population habitant les sections communales où le PDL a fait au moins un projet.
- Tirage de l'échantillon en cinq étapes :
  - o Stratification par département
  - o Tirage à probabilité proportionnelle des sections communales à enquêter dans le département
  - o Répartition proportionnelle de l'échantillon départemental entre les sections communales à enquêter
  - o Distribution de l'échantillon de la section communale entre quelques localités
  - o Sélection du ménage selon la méthode des itinéraires au sein de la localité.

Précisions et remarques de méthode : lorsqu'on demande aux ménages d'identifier les projets réalisés et de préciser de quels organismes ils émanent, on peut être confronté à des effets de mémoire de la part des interlocuteurs. Il faut en tenir compte dans l'analyse. En même temps, l'incapacité à faire correspondre des projets à des organismes ouvre à des interprétations évaluatives de plusieurs types : au-delà du défaut de mémoire, peuvent être en cause les outils de

communication du programme et l'accompagnement des communautés dans la mise en œuvre et l'appropriation des réalisations des projets.

### ***L'approche qualitative***

Cette approche a été conçue de manière à recueillir un matériau d'analyse de la mise en œuvre du PDL sur les lieux mêmes des projets. Il n'était évidemment pas possible de mener cette approche de façon exhaustive, pour des raisons de temps et de budget, mais le travail a concerné tous les départements. Pour cela, on s'est appuyé sur l'ensemble des bureaux régionaux et sur le bureau central pour les départements de l'Ouest et de l'Artibonite.

L'étude des fichiers de projets du FAES et les entretiens préliminaires avec les cadres des différentes directions, DIE, DPRI, DPS, DSE, ont permis de déterminer un certain nombre de projets à cibler dans les différentes composantes.

A partir des questions énoncées sur les trois composantes du PDL dans le texte de l'offre de départ de ACT, des outils ont été confectionnés dans la période de démarrage de l'évaluation, adaptés aux différents acteurs à rencontrer et aux différentes sous-composantes. La planification des déplacements sur le terrain a été soumise aux directeurs des bureaux régionaux.

Dans la préparation des missions de terrain, il a été difficile, dans un premier temps, d'appréhender précisément les sections communales et communes dans lesquelles des PDSC et des PDC avaient été établis. Or, cette donnée paraissait importante à prendre en compte dans la répartition des projets à visiter et, conséquemment des acteurs avec lesquels des entretiens ou des focus groupes devaient être prévus. Les listes exactes de PDSC et de PDC n'ont été connues qu'une fois sur place ; les bureaux régionaux les ont communiquées.

Par la suite, les missions n'ont rencontré d'autre difficulté que celles liées au mauvais état des routes et des pistes. Mais les déplacements ont été effectués pratiquement comme prévu, grâce notamment à une coopération parfaite avec les bureaux régionaux.

### ***L'audit institutionnel***

Le FAES est en attente d'une analyse des moyens que l'institution s'est donnés pour atteindre ses objectifs. Le choix a été fait de centrer cette analyse sur l'exécution du PDL qui est le vecteur actuel de la réalisation des objectifs du Millénaire et du DSNCRP et sur la décentralisation du FAES qui est contemporaine de ce programme.

L'audit institutionnel a procédé par étude de nombreux documents et par entretiens.

## **Déroulement du travail**

L'évaluation a été réalisée par une équipe de six consultants spécialisés dans les différents champs concernés. Elle s'est déroulée en trois temps.

### ***Une phase de démarrage***

La période du 5 au 17 janvier a été consacrée à l'affinement de la méthode, à la prise de connaissance de divers documents, à la conclusion de l'évaluation de la ligne de base et aux entretiens préliminaires avec les cadres du FAES et avec la BID. Au cours de cette phase, une note de présentation a été rédigée pour une communication devant la réunion de planification trimestrielle du FAES, le 8 janvier. Une réunion a été tenue avec les responsables des Bureaux régionaux le 10 janvier à Port-au-Prince. Une note de cadrage a été rédigée en date du 13 janvier, qui comportait le résultat de l'évaluation

de la ligne de base, la méthode et le calendrier de l'enquête auprès des ménages, la méthode et le calendrier provisoire de l'approche qualitative, ainsi que le positionnement de l'audit institutionnel.

### ***Une phase de travail de terrain***

Le travail de terrain a été scindé en deux démarches, quantitative d'une part et qualitative de l'autre.

#### **L'enquête auprès des ménages**

Une fois l'essentiel de la méthodologie mis en place, les étapes de l'enquête ont été les suivantes :

- Recrutement d'enquêteurs ayant une connaissance des thématiques du développement local
- Formation des enquêteurs par les consultants ACT
- Enquête pilote réalisée par les consultants ACT avec le personnel de supervision de l'enquête le 24 janvier
- Enquête auprès des ménages dans tous les départements, du 2 au 14 février 2009
- Saisie de questionnaires et codification
- Analyses

L'enquête a été effectuée par vingt quatre enquêteurs et six superviseurs répartis en six équipes composées chacune d'un superviseur et de quatre enquêteurs.

#### **L'approche qualitative**

Le travail de terrain s'est déroulé du 19 janvier au 7 mars 2009 en missions successives auprès des différents bureaux régionaux, ainsi qu'il apparaît sur le tableau ci-dessous.

Dates	Lieux
19 au 24 janvier	Bureau central pour Ouest et Artibonite (et Nord-ouest partiellement pour la composante 1)
26 au 30 janvier	BRNO
2 au 6 février	BRSE
9 au 13 février	BRS
16 au 20 février	BRC
2 au 7 mars	BRNE

Les consultants ont travaillé distinctement sur les composantes 1 et 3 d'un côté et sur les composantes 2 et 3 de l'autre. Dans chaque bureau régional, des entretiens ont été réalisés avec les directeurs, les chargés de projets, les gestionnaires-administrateurs et les promoteurs. Sur le terrain, des entretiens également avec des OPS (exécutants et superviseurs), des élus locaux, ainsi que des focus groupes avec des comités de gestion, des comités de pilotage, des bénéficiaires et des OCB. Ont également été rencontrés des représentants des services de l'Etat.

#### **L'audit institutionnel**

Les entretiens préliminaires du mois de janvier ont comporté une partie destinée à l'audit institutionnel, notamment sous l'angle de la remise en contexte historique et institutionnel du PDL et de l'évolution du FAES et de la circulation de l'information entre les différents segments et niveaux de l'organisme.

Début mars, des entretiens spécifiques ont été conduits au siège et dans les bureaux régionaux (à l'exception du BRSE, le temps ayant manqué pour cela) avec tous les cadres. En complément, un séminaire d'une journée a été organisé au bureau central le 13 mars, avec tous les directeurs régionaux, le coordonnateur des BR, le DSE, avec également la présence pour une partie du temps, du DGA, du DPRI de l'assistante du DSE, de l'assistant du DIE et du conseiller de la coopération allemande.

Des entretiens ont également été menés avec des représentants de l'Administration d'Etat et avec des partenaires du FAES.

## Contenu du rapport

Le présent document est le rapport final de l'évaluation. Il prend en considération les remarques et commentaires énoncés par les membres du FAES et leurs partenaires lors de la restitution du 29 avril à Port-au-Prince ainsi que ceux adressés par le FAES à ACT Consultants, par écrit, à la suite de cette restitution.

Le rapport comporte cinq chapitres qui mêlent les apports de l'évaluation des trois composantes du PDL et de l'audit institutionnel mais dont le dernier est davantage le fruit de l'audit institutionnel.

Le premier chapitre est une présentation de la réalisation du PDL, donnant une vue d'ensemble de ses principaux aspects et de la répartition des projets du PDL par composante dans les différents territoires. Il est construit à partir de l'analyse des documents remis par les directions du bureau central et par les bureaux régionaux ainsi qu'à partir des approches quantitative et qualitative de l'évaluation.

Le deuxième chapitre est une analyse évaluative des fondements et des objectifs du PDL, dans lequel est examinée l'évolution des objectifs au cours de la réalisation du PDL. Elle est principalement issue de l'analyse documentaire et complétée par des éléments de l'approche qualitative.

Le troisième chapitre traite de la mise en œuvre du PDL sous l'angle du processus participatif, du cycle de projet et de la déconcentration en cours au FAES, à partir des deux approches quantitative et qualitative.

Le quatrième chapitre est consacré à l'analyse des résultats de l'enquête auprès des ménages sur la portée et les effets du PDL. Il est le résultat de l'enquête auprès des ménages (approche quantitative) et de l'analyse de l'ensemble de ce matériau.

Le cinquième chapitre est une remise dans le contexte institutionnel du FAES. Après avoir resitué le FAES dans sa qualité de Fonds social, il est question de la place du FAES dans la lutte contre la pauvreté, puis dans les programmes de développement conduits en Haïti. La question est ensuite posée de la caractéristique qui l'emporte de Fonds social ou d'Agence d'exécution ; le chapitre se termine, après avoir abordé la dépendance à l'égard des bailleurs de fonds, par des questions de stratégie. Il est directement issu de l'audit institutionnel.

Les conclusions et les recommandations constituent un dernier chapitre appuyé sur les enseignements des précédents.

## CHAPITRE 1 : PRESENTATION DE LA REALISATION DU PDL

Ce chapitre, après avoir indiqué dans l'encadré ci-dessous les éléments qui le composent, présentera de façon résumée les principales caractéristiques de la mise en œuvre du programme, telles que l'évaluation a permis de les mettre en évidence. Des détails sur les projets et des analyses plus fournies figurent dans les chapitres suivants ainsi que dans les annexes.

Le programme de développement local a été mené par le FAES dans le cadre d'un prêt de la Banque Interaméricaine de développement (1491/SF-HA) complété par un apport du gouvernement de la République d'Haïti, entre 2004 et le début de l'année 2009.

Le Programme était à exécuter en 5 ans, à l'échelle de tout le pays, dans les communautés les plus pauvres en milieu rural et périurbain, déterminées à partir de la Carte de pauvreté intérimaire d'Haïti.

Le démarrage de ce programme s'est fait dans les conditions très difficiles de la crise politique qui a abouti au départ du président Aristide. Le FAES s'est néanmoins mobilisé pour le mettre en œuvre selon les trois composantes prescrites.

### Composante 1. Développement social et assistance sociale

Cette composante permettra de financer des projets de développement social et d'assistance sociale à l'intention des ménages pauvres et de certains groupes vulnérables dans les domaines suivants : (i) éducation; (ii) eau et assainissement; (iii) soins de santé primaires; (iv) nutrition; (v) enfants et adolescents à risque; et (vi) autres projets sociaux.

**Éducation.** Cet ensemble de projets comprend : (i) construction et remise en état de l'infrastructure scolaire ; préscolaire et primaire, y compris des réfectoires, des cours de récréation, des installations d'approvisionnement en eau et des équipements sanitaires ; (ii) équipement des écoles primaires et préscolaires et des réfectoires scolaires ; et (iii) fourniture de matériels didactiques et pédagogiques et de matériels de bibliothèques scolaires.

**Eau et assainissement.** Cet ensemble comprend essentiellement des projets d'approvisionnement en eau et d'assainissement adaptés à la densité de la population et aux caractéristiques géomorphologiques et des activités connexes de formation et d'entretien. En particulier, le Programme permettra de financer des projets d'approvisionnement en eau, comprenant la construction, l'expansion et la remise en état de réseaux de distribution de quartiers d'habitation (tels que réseaux de collecte des eaux de pDIÉ, branchements communautaires et fontaines publiques). Il financera de façon dégressive la formation nécessaire pour l'entretien des systèmes d'adduction d'eau potable et les citernes. Le Programme permettra également de financer des projets d'assainissement, tels que latrines familiales et communautaires, enlèvement des ordures ménagères, recyclage et évacuation appropriée, et initiatives de production de compost organique à des fins d'assainissement et pour les besoins de l'agriculture.

**Soins de santé primaires.** Dans ce champ, les projets suivants pourront être financés: (i) remise en état, construction, expansion et équipement de centres de soins de santé primaires avec lits de maternité dans les communautés pauvres, dispensant des soins préventifs à 90 % et curatifs 10 % ; (ii) distribution de fournitures médicales de base, notamment de lots pour mère et bébé, conformément aux directives du Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP), et des services de santé reproductive, mettant l'accent sur la prévention et la lutte contre le VIH/sida et les maladies sexuellement transmissibles (MST) ; et (iii) formation et entretien. En ce qui concerne les services de santé dispensés dans les centres construits ou remis en état dans le cadre du Programme, le Fonds d'Assistance Economique et Sociale (FAES) conclura des accords avec le MSPP. Ces accords stipuleront l'une des propositions suivantes : (i) le MSPP financera les services, (ii) le FAES financera pendant une période prédéterminée la fourniture à titre privé de services (choisis en coordination avec le MSPP), étant entendu que le MSPP assumera par la suite la responsabilité financière de ces services.

**Nutrition.** Le Programme financera des activités de nutrition destinées à : (i) enseigner aux familles certaines pratiques de soins et de nutrition, en mettant l'accent sur une nutrition adéquate pour les femmes enceintes et les enfants ; (ii) promouvoir et encourager l'allaitement maternel exclusif pendant les 6 premiers mois de la vie ; (iii) administrer les micro nutriments vitaux et distribuer des suppléments alimentaires aux enfants de moins de cinq ans ; et (iv) distribuer des lots nutritifs aux enfants des écoles, comprenant des suppléments alimentaires, des micro nutriments et des produits vermifuges, et dispenser une éducation en matière d'hygiène.

**Enfants et adolescents à risque.** Le Programme financera des projets intégrés d'offre de services sociaux aux groupes vulnérables, y compris aux enfants des rues, aux victimes de trafic d'enfants et aux enfants en domesticité non rémunérés. Ces projets appuieront la prévention, la réadaptation et la réinsertion sociale de ces groupes à haut niveau de risque. Priorité sera donnée aux services de santé, qui comprendront des services de santé générale et reproductive, d'éducation et de traitement en matière de VIH/sida et de MST, ainsi que d'aide psychologique. Parmi les autres activités pourront figurer la fourniture d'une éducation non formelle et pratique, ainsi que des activités culturelles et de sensibilisation aux questions de famille.

**Autres projets sociaux.** D'autres types de projets, outre ceux décrits ci-dessus, pourront également être financés dans le cadre du Programme, à condition que le FAES soumette à l'approbation de la Banque les critères spécifiques appliqués à leur admissibilité, leur sélection et leur supervision. Ces critères seront fondés sur des expériences fructueuses évaluées par le FAES, en coordination avec l'institution administrant le secteur touché. Le Programme ne financera pas de travaux d'infrastructure destinés principalement à des fins religieuses, politiques ou d'application des lois, ni à des activités connexes.

## **Composante 2. Développement productif et rural**

Cette composante permettra de financer des projets de développement productif et rural destinés à accroître et à diversifier les sources de revenus dans les communautés rurales et périurbaines pauvres. Les projets jugés aptes à être financés découleront principalement de plans de développement communautaire. Cette composante mettra en outre spécialement l'accent sur une gestion durable de l'agriculture et de l'environnement, conditions critiques de l'amélioration de la base de l'agriculture, de la nutrition et des revenus dans les zones rurales.

Les catégories suivantes de projets admissibles ont été identifiées : (i) appui aux activités agricoles non traditionnelles, telles que l'horticulture, la diversification des cultures et l'aviculture ; (ii) infrastructure économique agricole et rurale, telle que marchés communautaires, petits réseaux de collecte de l'eau et d'irrigation, infrastructure et équipement pour le traitement, le stockage et la commercialisation des produits agricoles, les pistes d'accès en milieu rural, les passerelles pour piétons et les murs de soutènement pour la protection contre les glissements de terrain et les inondations ; (iii) appui aux petites et micro entreprises des régions rurales ; (iv) appui aux initiatives de création de revenus non agricoles, telles que production artisanale ; et (v) projets de protection et de gestion durable des ressources naturelles, tels que conservation des sols, agriculture organique et initiatives de restauration de la végétation. Le Programme ne financera pas de projets qui menacent l'environnement, aggravent le processus de désertification ou appuient des produits qui font partie de monopoles de l'État ou sont illicites. Les bénéficiaires des projets seront essentiellement des communautés entières ou certaines associations communautaires de production données.

Le Programme pourra financer temporairement les coûts d'entretien de certains ouvrages publics d'infrastructure productive et économique (par exemple, pistes rurales, entrepôts communautaires), sous réserve d'une justification adéquate. Le financement de ces coûts d'entretien ne dépassera pas 5 % du coût total des investissements de cette composante, ni 10 % du coût total du projet.

Les projets d'infrastructure économique rurale offrant d'importants avantages aux communautés (par exemple, pistes rurales ou marché communautaire) entreront normalement dans la catégorie des projets dont la paternité revient aux municipalités. S'il y a besoin de gestion, un comité local composé de représentants de la communauté et de l'administration locale administrera l'exploitation de ces projets.

### Composante 3. Gestion locale et renforcement institutionnel

Cette Composante est destinée à financer l'assistance technique et opérationnelle liées à la gestion locale et au renforcement institutionnel, qui constituent deux piliers importants des investissements sociaux et économiques. Cette Composante permettra en particulier : (i) de renforcer l'aptitude des communautés et des pouvoirs locaux à identifier, systématiser et présenter leurs demandes de services et d'appui en réponse à leurs besoins essentiels ; et (ii) d'étayer la capacité du FAES à financer les projets, à décentraliser ses fonctions et à améliorer l'efficacité de son ciblage des couches les plus pauvres et les plus vulnérables de la population. En outre, cette composante comprendra un fonds spécial destiné à couvrir l'entretien des ouvrages d'infrastructure dans certaines circonstances particulières, afin d'assurer la viabilité à long terme des investissements.

**Gestion locale.** Le Programme financera un certain nombre d'activités propres à renforcer la gestion des affaires locales pour ce qui est du cycle des projets, en particulier la planification communautaire participative et l'élaboration de plans de développement communautaire (PDC) au niveau communal. Ces activités visent à consolider le développement local en tant que processus avec le plein engagement des communautés. La planification communautaire participative deviendra peu à peu la base pour le financement des projets sociaux (Composante 1), et servira de base au financement de la plupart des projets productifs (Composante 2). Le Programme financera des activités d'assistance technique liées à la consolidation de la planification participative et de la formulation des projets, en particulier (i) des activités de diffusion de la méthodologie de planification participative et de formation d'Opérateurs prestataires de services (OPS) pour l'appliquer ; (ii) une assistance technique aux OCB pour l'élaboration de propositions de projets, l'accès au statut juridique et l'obtention d'un appui adéquat pour mener à bien les initiatives définies dans leurs plans de développement communautaire ; et (iii) une formation pour les OCB et les comités de gestion des projets dans les domaines de l'entretien des ouvrages d'infrastructure, de la protection de l'environnement et de la gestion des projets lorsqu'ils ne sont pas couverts par les propositions de projet.

**Renforcement institutionnel.** Le Programme financera un certain nombre d'actions destinées principalement à (i) améliorer l'efficacité du ciblage de l'assistance technique sur les couches pauvres et vulnérables de la population ; (ii) doter le FAES de personnel et d'équipement adéquats pour lui permettre de surmonter les obstacles de l'exécution du Programme ; et (iii) appuyer le plan de décentralisation du FAES.

**Entretien.** Le Programme financera l'entretien des infrastructures dans deux cas particuliers : (i) lorsqu'un projet est jugé important pour répondre aux besoins essentiels mais que la communauté n'est pas en mesure de payer ce service ou de contribuer de façon satisfaisante à d'autres titres à l'entretien ; et (ii) lorsque des circonstances imprévues causent de grands besoins d'entretien. Comme il est spécifié dans le Manuel d'Opérations (Cf. Chapitre 8), ce financement sera géré par le FAES et sera réduit peu à peu pendant la période d'exécution, avec le transfert progressif de la responsabilité de l'entretien à la communauté ou à un organisme pertinent.

Source : Manuel de procédure HA 0079

## 1.1. LE PDL : UN PROGRAMME D'EQUIPEMENT

Il serait hasardeux de vouloir mettre en regard les succès et les échecs du PDL. En effet, ce programme se caractérise par de grandes qualités qui portent en elles-mêmes leurs propres revers, il n'est donc pas possible de tracer une limite claire entre le positif et le négatif. Les lignes qui suivent donnent à voir les traits principaux du PDL, toujours contrastés. Ce qui en ressort, et qui sera développé plus loin, est l'image d'un programme qui a jeté les bases de dispositifs importants pour le développement local, sans assurer la solidité de ces bases. En ce sens, il est important que d'autres programmes et que les services de l'Etat en prennent la suite.

TABLEAU 1.1. LE NOMBRE DE PROJETS DU PDL PAR TYPES ET PAR DEPARTEMENTS

DEPARTEMENTS	COMPOSANTES	Total
Artibonite	Appui aux Initiatives Productives et au Développement Agricole	1
	Assistance Sociale	22
	Développement Productif et Rural	7
	Développement Social	27
	Gouvernance Locale et Renforcement Institutionnel	9
Artibonite Total		66
Centre	Appui aux Init. Prod. et au Dév Agr	4
	Assistance Sociale	7
	Développement Productif et Rural	1
	Développement Social	12
	Gouvernance Locale et Renforcement Institutionnel	3
Centre Total		27
Grand'Anse	Assistance Sociale	8
	Développement Productif et Rural	1
	Développement Social	11
	Gouvernance Locale et Renforcement Institutionnel	13
Grand'Anse Total		33
Nippes	Assistance Sociale	6
	Développement Productif et Rural	23
	Développement Social	11
	Gouvernance Locale et Renforcement Institutionnel	42
Nippes Total		82
Nord	Appui aux Init. Prod. et au Dév Agr	2
	Assistance Sociale	4
	Développement Productif et Rural	13
	Développement Social	12
Nord Total		31
Nord-Est	Appui aux Init. Prod. et au Dév Agr	2
	Assistance Sociale	6
	Développement Productif et Rural	4
	Développement Social	17
	Gouvernance Locale et Renforcement Institutionnel	3
Nord-Est Total		32
Nord-Ouest	Appui aux Init. Prod. et au Dév Agr	4
	Assistance Sociale	8
	Développement Productif et Rural	3
	Développement Social	12
	Gouvernance Locale et Renforcement Institutionnel	3
Nord-Ouest Total		30
Ouest	Appui aux Init. Prod. et au Dév Agr	6
	Appui aux Inst. Microfinance	1
	Assistance Sociale	42
	Développement Productif et Rural	24
	Développement Social	45
	Gouvernance Locale et Renforcement Institutionnel	13
Ouest Total		131
Sud	Appui aux Init. Prod. et au Dév Agr	1
	Assistance Sociale	4
	Développement Productif et Rural	27
	Développement Social	19
	Gouvernance Locale et Renforcement Institutionnel	35
	Renforcement des Capacités Locales	2
Sud Total		88
Sud-Est	Appui aux Init. Prod. et au Dév Agr	2
	Assistance Sociale	14
	Développement Productif et Rural	29
	Développement Social	28
	Gouvernance Locale et Renforcement Institutionnel	37
Sud-Est Total		110
<b>Grand Total</b>		<b>630</b>

## 111. Les réalisations du programme : forces et faiblesses

Au 24 décembre 2008, le montant total des engagements du programme était de 52,940,653.03 USD (pour un montant prévu de 53,560,000 USD à l'achèvement du programme).

Les trois composantes ont été développées de façon inégale : la composante 1 est dominante tant en nombre de projets, qui représentent près de la moitié du nombre total de projets du PDL, qu'en montants financiers affectés (voir ci-dessous 1.2). Les réalisations les plus nombreuses sont les écoles nationales construites dans des sections communales dans tout le pays ainsi que les systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement.

Le fait le plus marquant est la satisfaction des communautés rurales, même très enclavées qui ont vu la construction sur leur sol de belles écoles nationales. Pourtant, cette réussite n'est pas complète du fait de plusieurs lacunes importantes. L'absence de fonds d'entretien et de compétences sur place ne garantit pas la maintenance de ces bâtiments. Plus préoccupant encore : les projets d'assistance n'ont pas toujours suivi ceux de développement, tandis que le Ministère de l'Education n'a pas tenu tous ses engagements de fourniture de matériels scolaires ni de nomination d'enseignants : le résultat est que ces écoles sont parfois vides, non pas d'élèves dont les effectifs dépassent même les capacités, mais de matériel pédagogique et de professeurs en pleine possession de leurs moyens de fonctionner.

Ce problème se retrouve, dans une moindre mesure, pour d'autres équipements et d'autres services. De même pour les projets d'infrastructures économiques de la composante 2, les effets d'entraînement possibles ont, dans plusieurs cas été bien pensés, mais l'absence de certains opérateurs dans le conseil et le suivi ont laissé les communautés démunies face à des systèmes productifs auxquels elles n'étaient peut-être pas habituées. Un manque d'appui a annulé les possibilités d'accumulation inscrites au départ dans les projets. Les projets productifs ont donné de bons résultats dans les cas où ils sont venus renforcer des systèmes culturels ou d'élevage existants en apportant des moyens supplémentaires. Parfois aussi, des projets de filière censés permettre le développement et l'amélioration de la pêche par exemple, sont restés à mi-chemin de ce qu'il aurait fallu faire pour organiser véritablement une filière.

Le programme laisse une impression d'activité intense de construction et de mise en place de réalisations non dotées des éléments techniques ni financiers de leur fonctionnement. Dans l'ensemble, il apporte certaines des conditions requises en termes d'équipements, de services de base et d'infrastructures permettant d'envisager le développement local. Mais d'une part ces équipements, services et infrastructures sont fragiles, d'autre part, ils contribuent à des effets intermédiaires davantage qu'à des effets finaux.

## 112. Les outils du programme : forces et faiblesses

La composante 3 peut être considérée comme un outil du PDL : le processus participatif aboutissant à des PDSC et à des PDC, les campagnes de sensibilisation, les sessions de formation d'élus locaux sont autant de moyens d'entraîner la réalisation du programme en suscitant l'adhésion et la participation des habitants des communes et de leurs élus. Ces éléments du programme ont été ébauchés mais non menés à terme. Le PDL a permis une mise en place de méthodes qui sont à poursuivre, faute de quoi elles resteraient sans effet sur les perspectives de développement.

L'autre volet des outils du programme réside dans l'organisation interne du FAES qui a été analysée via l'approche qualitative de l'évaluation et par l'audit institutionnel. La création de deux bureaux régionaux supplémentaires a été pertinente ; la mise en œuvre non seulement du PDL mais de l'ensemble des programmes du FAES révèle qu'il serait nécessaire d'en implanter dans chaque département, sous peine de voir s'intensifier l'inégalité de desserte des différents départements.

Le recours à des OPS d'exécution et de supervision était nécessaire étant donné qu'il n'est pas dans la nature du FAES de réaliser les programmes mais de les faire exécuter. La qualité des prestations est variable, de même que le sérieux des firmes. Il ne semble pas que le FAES ait décidé de privilégier les compétences et le sérieux des firmes, ce qui aurait évidemment obligé à faire intervenir un nombre inférieur d'exécutants et de superviseurs et à attendre qu'ils aient fini un chantier pour en prendre un autre, retardant d'autant l'accomplissement du programme. Au contraire, pour tenir les délais d'exécution, des contrats ont été passés avec des entrepreneurs qui ont eux-mêmes causé des retards. Les OPS suscités et formés par le FAES ont rendu possible une nouvelle génération de processus participatifs qui ne débouchent pas tous sur des réalisations et qui sont donc à appuyer pour que les conditions du développement local participatif soient réunies.

L'étendue considérable des zones couvertes par les bureaux régionaux n'a pas toujours permis un suivi assidu ni une pression sur les exécutants et superviseurs, si bien que bon nombre de chantiers ont nettement dépassé les délais prévus. A cela s'ajoutent les lenteurs inhérentes aux méthodes de transmission et de communication entre le niveau local et le niveau central du FAES en l'absence d'une organisation fondée sur un réseau informatique – faiblesse à laquelle le FAES est en train de remédier. S'y ajoutent également l'exécution de contrats signés directement entre l'OPS et le bureau central sans implication définie du bureau régional dans l'aire d'intervention de ce dernier, comme dans le cas des projets clé en main. Mais la mise en œuvre du PDL illustre le manque de réflexion critique en amont qui aurait permis de dimensionner le programme et de l'orienter de façon à obtenir des résultats consolidés. En somme les outils du FAES sont pertinents et perfectibles, sous réserve qu'ils puissent s'inscrire dans un cadre de référence qui fait défaut jusqu'à présent.

**TABLEAU 1.2. SYNTHÈSE DES SUCCÈS ET DES ÉCHECS DU PDL**

*Composantes 1 et 2*

SUCCÈS	FAIBLESSES
Pipeline de projets pertinents en réponse à des besoins réels	Saupoudrage de projets
Suivi de proximité par la création de bureaux régionaux	Absence de moyens de pérennisation des projets
Financement de projets d'assistance sociale (enfants vulnérables)	Manque de ressources et de savoir-faire pour le maintien des activités lancées
Atteinte des zones pauvres et enclavées	
Génération d'emplois, d'activités économiques dans l'exécution des projets (ouvriers et professionnels de la construction, fourniture de repas et d'hébergement)	Caractère temporaire des activités induites par les chantiers et des revenus correspondants dans les communautés
Génération de revenus pour plusieurs groupes : éleveurs –pêcheurs - consultants professionnels	
Intervention sur l'ensemble du territoire	70% des projets prioritaires par les communautés ne sont pas financés
	Absence d'une conception intégrée des projets financés

*Composante 3*

SUCCÈS	FAIBLESSES
Les communautés bénéficiaires ont pu analyser l'état de leur développement et en déduire un certain nombre de priorités.	Processus participatif inachevé et lourdeur du processus participatif: Pluralité d'acteurs – d'appels d'offres – de suivi
Création de Comités de Gestion des Sections Communales (CDSC) et de comités de gestion des différentes infrastructures	Des programmes de formation qui ne sont pas à la hauteur des enjeux du suivi et de la maintenance des projets
Les différents bénéficiaires des actions du FAES sont mieux informés des actions menées dans leurs communautés.	
Les nouveaux opérateurs mobilisés par le bureau central pour la composante 3 intègrent mieux les aspects participatifs du PDL.	

## 1.2. REPARTITION DES PROJETS PAR COMPOSANTE ET PAR TERRITOIRES

Nous présentons ici une analyse sommaire des trois composantes du PDL.

### 121. La composante 1

TABLEAU 1.3 NOMBRE ET COUT DES PROJETS DE LA COMPOSANTE 1

Bureaux	Départements	Nbre projets	Engagé HTG	Décaissé HTG	Balance HTG	Coût moyen projet	Ratio balance/engagt
Bureau central	Artibonite	49	214,950,186	209 541 713,27	5 408 472,73	4 386 738,49	2,52
	Ouest	86	282,652,084,64	272 256 736,92	10 395 348	3 286 652,15	3,68
		135	497 602 270,64	481 798 450,19	15 803 820,73	3 685 942,75	4,18
BRNO	NO	20	61 998 308,76	49 003 047,81	12 995 260,95	3 099 915,44	20,96
BRNE	N	16	133 916 054,02	109 004 158,50	24 911 895,52	8 369 753,38	18,60
	NE	23	149 613 525,25	121 691 965,17	27 921 560,08	6 504 935,88	18,66
		39	283 529 579,27	230 696 123,67	52 833 455,60	7 269 989,21	18,63
BRC	Centre	19	81 846 424	70 854 286	10 992 138	4 307 706,53	13,43
BRSE	SE	42	184 091 420,97	177 994 912,69	6 096 508,28	4 383 129,07	3,31
BRS	Sud	23	153 935 327,61	102 642 828	51 292 499,98	6 692 840,33	33,32
	Nippes	17	88 665 623,64	74 286 407,83	14 379 215,81	5 218 624,92	16,22
	Grand' Anse	18	72 348 603,39	67 167 074,98	5 181 528	4 019 366,86	7,16
		58	314 949 554,64	244 096 310	70 853 243,79	5 430 164,74	22,50
<b>TOTAL</b>		<b>313</b>	<b>1 424 017 558,72</b>	<b>1 254 443 130,95</b>	<b>169 574 427,77</b>	<b>4 549 576,86</b>	<b>11,91</b>

Le nombre de projets à la charge des différents bureaux varie fortement, les extrêmes étant d'un côté le bureau central avec 135 projets, dont 86 dans l'Ouest et 49 dans l'Artibonite et de l'autre côté le BRC avec seulement 19 projets ainsi que le BRNO avec 20. Les montants financiers engagés ne sont pas proportionnels au nombre de projets ; plus exactement, si l'on calcule un coût moyen de projet par département, obtenu par le rapport entre l'engagement et le nombre de projets, on constate de grandes variations : pour une première série de départements (Artibonite, Ouest, Nord-ouest, Centre, Sud-est et Grand'Anse) ces coûts sont de l'ordre de 3 à 4 millions HTG. Pour les autres départements, ils se situent entre 5 et 8 millions HTG.

Enfin, l'avancement des projets mesuré par le ratio balance / engagement est également très divers : avec un ratio faible, le programme est effectivement en voie d'achèvement dans les départements de l'Artibonite, de l'Ouest, du Sud-est et de la Grand'Anse. En revanche, des décaissements importants restent à faire dans le Nord-ouest, le Nord, le Nord-est et surtout le Sud.

Du point de vue de la ventilation des projets de la composante 1 selon les secteurs, l'éducation vient en premier, notamment du fait d'une intense activité en ce domaine dans la zone couverte par le bureau central, par le BRS et par le BRNE. Les projets en eau et assainissement tiennent une grande place dans la zone du BRSE et dans celle du BRS. Les projets pour les enfants vulnérables ne sont développés de façon importante que dans la zone du bureau central et, de façon plus modeste dans celle du BRS. Les projets en santé occupent la première place dans le Nord-ouest et la deuxième

dans la zone du BRNE. Enfin, les projets de nutrition ne sont menés que dans les zones du bureau central, du BRNO, du BRS et du BRC.

**TABEAU 1.4. DETAIL DES PROJETS PAR SECTEURS ET PAR BUREAU**

	Education	Santé	Eau assainissement	PEV	Nutrition
Zone B. central	62	15	14	29	15
Zone BRNO	5	7	6	0	2
Zone BRSE	15	2	22	3	0
Zone BRS	24	5	19	7	3
Zone BRC	6	5	5	0	3
Zone BRNE	21	9	7	2	0
Total	133	43	73	41	23

## 122. La composante 2

**TABEAU 1.5. NOMBRE ET COUTS DES PROJETS DE LA COMPOSANTE 2**

Bureaux	Départements	Nbre projets	Engagé HTG	Décaissé HTG	Balance HTG	Coût moyen projet (ENG/N)	Ratio balance/engagement
Bureau central	Ouest	28	189,561,154.00	160,415,877.00	29,145,277.00	6 770 041,20	15,38
	Artibonite	8	66,179,890.00	66,177,240.00	2,650.00	8 272 486,25	0
		36	255,741,044.00	226,593,117.00	29,147,927.00	7 103 917,89	11,40
BRNO	NO	7	53,093,194.55	11,547,145.27	41,546,049.28	7 584 742,08	78,25
BRNE	N	15	40 223 625,38	39 235 261,35	988 364,03	2 681 575,03	2,46
	NE	6	12,420,959.87	7,098,300.91	5,322,658.96	2 070 159,98	42,85
		21	52 644 585,25	46 333 562,26	6 311 022,99	2 506 885,01	11,99
BRC	Centre	5	15,636,935.41	4,181,096.29	11,455,839.12	3 127 387,08	73,26
BRSE	SE	31	53,567,395.00	33,960,340.02	19,607,054.98	1 727 980,48	36,60
BRS	Sud	28	98,275,982.50	71,605,222.82	26,670,759.68	3 509 856,52	27,14
	Nippes	23	46,991,750.00	37,735,273.00	9,256,477.00	2 043 119,57	19,70
	Grand' Anse	1	15,089,608.66	14,997,942.82	91,665.84	15,089,608.66	0,61
		52	160,357,341.16	124,338,438.64	36,018,902.52	3 083 795,02	22,46
<b>TOTAL</b>		<b>152</b>	<b>591 040 495,37</b>	<b>446 953 699,48</b>	<b>144 086 795,89</b>	<b>3 888 424,31</b>	<b>24,38</b>

Le nombre de projets varie beaucoup d'un département à l'autre. En tête viennent le Sud-est, le Sud et l'Ouest, avec une trentaine de projets dans chaque cas. Par contraste, la Grande Anse n'a qu'un projet, l'Artibonite, le Nord-est, le Nord-ouest et le Centre en ont moins de 10. A mi-chemin entre ces deux catégories extrêmes, les Nippes en comptent 23 et le Nord, 16.

Plus finement, on peut observer qu'il n'y a pas une corrélation parfaite entre le nombre de projets et les montants financiers engagés. Ainsi, pour 28 projets, plus de 189 millions HTG sont engagés dans l'Ouest, tandis que le même nombre de projets dans le Sud reçoit un peu moins de la moitié de cette somme. Cela tient avant tout à la nature des projets. En effet dans l'Ouest, le FAES a exécuté des projets à la demande, d'assez grand gabarit ; de même, des projets clés en main<sup>1</sup> réalisés dans le département ont parfois une envergure qui dépasse la limite départementale ; ou encore les projets à caractère environnemental (conservation de sol, reboisement de bassins versants) ou économique (marché public, route/piste) sont des projets qui mobilisent des financements importants.

Le coût moyen des projets par département calculé par le rapport entre le montant total de l'engagement et le nombre de projets peut être réparti en trois classes :

- de 1 à 3 millions pour les départements du Sud-est, des Nippes, du Sud, du Centre, du Nord et du Nord-est,
- de 6 à 8 millions pour les départements de l'Artibonite, du Nord-ouest et de l'Ouest,
- de 15 millions pour le seul projet de la Grand'Anse (protection du bord de mer de Dame Marie au titre de la restauration des sols).

Le ratio balance sur engagement signale, aux deux extrêmes, des départements dans lesquels les décaissements sont quasiment terminés : l'Artibonite et la Grand'Anse et d'autres dans lesquels plus de la moitié reste à décaisser en fin de programme : le Nord-ouest et le Centre. Entre les deux, le ratio varie de 2 dans le Nord à 43 dans le Nord-est.

Les explications des retards dans les décaissements viennent la plupart du temps de l'indisponibilité des OPS exécutants, de leur manque de sérieux parfois et de problèmes spécifiques selon les localisations : par exemple dans le Centre, l'avancement du projet d'aviculture en périphérie de Hinche a été entravé par la grippe aviaire touchant les importations de volailles de la République dominicaine. La lenteur dans la réaction du FAES, notamment du bureau central, face aux OPS entre pour une bonne part dans l'explication des retards.

**TABEAU 1.6. DETAIL DES PROJETS PAR SECTEURS ET PAR BUREAU**

	Infrastructures économiques	Projets productifs	Etudes et appui
Zone B. central	21	13	2
Zone BRNO	1	6	0
Zone BRSE	8	21	2
Zone BRS	24	28	0
Zone BRC	2	3	
Zone BRNE	0	14	7
Total	56	85	11

<sup>1</sup> Le projet de renforcement de la filière pêche et celui de l'introduction de poulailler moderne de production d'œufs comptent pour plus 67 M HTG.

## 123. La composante 3

**TABEAU 1.7. : NOMBRE ET COÛTS DES ACTIONS DE LA COMPOSANTE 3**

Bureaux	Départements	Nbre projets	Engagé HTG	Décaissé HTG	Balance HTG	Coût moyen projet (ENG/N)	Ratio balance/engagement
Bureau central	Ouest	12	3 713 052	2 183 189	1 529 863	309 421	41,20
	Artibonite	9	4 949 122	3 885 922	1 063 200	549 902,44	21,48
		21	8 622 174	6 069 111	2 593 063	412 484,48	29,94
BRNO	NO	2	88 400	88 400	0	44 200	0
BRNE	N	0	0	0	0	0	0
	NE	3	1 597 628	129 976	1 467 652	532 542,67	91,86
		3	1 597 628	129 976	1 467 652	532 542,67	91,86
BRC	Centre	3	677 051	71 238	605 813	225 683,67	89,48
BRSE	SE	36	20 688 787	15 513 477	5 175 310	574 688,53	25,02
BRS	Sud	37	27 053 374	18 580 634	8 472 740	731 172,27	31,32
	Nippes	42	25 879 100	20 504 540	5 374 560	616 169,05	20,77
	Grand' Anse	13	6 367 232	3 109 806	3 257 426	489 787,08	51,16
		92	59 299 706	42 994 980	17 104 726	644 562,02	28,84
<b>TOTAL</b>		<b>157</b>	<b>91 013 746</b>	<b>64 067 182</b>	<b>26 946 765</b>	<b>579 705,39</b>	<b>26,61</b>

Le coût des projets, vu leur nature, est nettement inférieur à ceux des composantes 1 et 2. Tandis que le coût moyen approche les six cent mille gourdes, il est en dessous de ce niveau dans plusieurs départements : Ouest, Nord-ouest, Nord-est et centre ; dans le Sud-est, il est pratiquement au même niveau et il dépasse la moyenne dans la Grand'Anse, les Nippes et surtout dans le Sud. Mais les indications de coût moyen, on le sait, recouvrent elles-mêmes de grandes différences : le coût d'un diagnostic communal ou de l'élaboration de projets par exemple n'a rien à voir avec celui de messages radiodiffusés. Ainsi le coût moyen de 44 200 HTG indiqué pour le Centre est calculé à partir des deux seules actions de la composante 3 dans le département dont l'une coûte 622 000 HTG et l'autre 27 500 ; autant dire que cette moyenne ne reflète pas grand' chose de la réalité des projets du Centre.

Le degré d'avancement manifesté par les décaissements est extrêmement diversifié. Dans le Nord-est, où le décaissement est très faible, trois actions sont inscrites dans la composante 3 : l'une, qui appartient au secteur de la sensibilisation et de l'information, a consisté en réalisation d'affiches et de posters et le décaissement a été fait en totalité ; les deux autres sont des diagnostics communaux (Fort Liberté et Ouanaminthe) demandés par le ministère de l'économie et des finances et c'est dans leur cas que le décaissement est faible. Dans le Centre également, pour trois projets, le ratio balance sur engagement signale un retard de décaissement et la situation est comparable à celle du Nord-est. Dans les autres départements, le ratio est autour de 20 dans les Nippes, le Sud-est et l'Artibonite, mais il s'élève jusqu'à 51 dans la Grand'Anse.



## CHAPITRE 2. LES FONDEMENTS ET LES OBJECTIFS DU PDL

L'analyse de la pertinence du PDL peut être faite autour de trois éléments : les fondements du programme, ses objectifs de réalisation et son rattachement à la notion de développement local.

### 2.1. LES FONDEMENTS DU PDL

---

Est-ce que le PDL répond de façon pertinente au diagnostic de la situation à laquelle il est censé répondre ? Afin de traiter cette question, il faut se demander quelle est la teneur du diagnostic sur lequel est bâti le PDL et donc, tout d'abord si un diagnostic a été formellement réalisé.

Il n'y a pas de diagnostic préalable à l'engagement du PDL. La décision de la BID de signer un contrat de prêt avec le gouvernement d'Haïti en vue de l'exécution du programme par le FAES n'a pas été précédée d'une commande de diagnostic ni d'évaluation ex ante. L'engagement du programme correspond d'une part à une opportunité financière de la BID et d'autre part au constat communément établi selon lequel les Haïtiens souffrent d'une grande pauvreté.

Le document de la BID qui présente le programme<sup>2</sup> énonce en préalable quelques caractéristiques de la pauvreté en Haïti qui donnent le cadre de référence des orientations du PDL, en comparant les données haïtiennes aux moyennes latino américaines de 2003.

- Plus de 50% d'analphabétisme (15% en Amérique latine)<sup>3</sup>
- Espérance de vie de 49 ans (70 en moyenne régionale)<sup>4</sup>
- Mortalité infantile de 80/1000<sup>5</sup>
- Fort déficit alimentaire
- Revenus de 65% de la population rurale inférieurs à 100 USD/an
- Plus de 80% d'établissements scolaires privés
- Moins de 50% des ménages ayant accès à l'eau courante et saine (71% en AL)
- Absence de maintenance des équipements de santé existants
- Domesticité enfantine fortement répandue
- Inégalité de genre.

La BID se fonde également sur plusieurs travaux d'évaluation des programmes ou projets du FAES effectués entre 1998 et 2003 par divers experts et en tire un bilan qui signale notamment :

- l'absence de bureaux régionaux du FAES, pénalisante face à l'état des infrastructures de transport ;
- la concentration de 40% de l'apport du prêt 983 /SF-HA dans les quatre départements les plus pauvres en dépit de la faiblesse notée ci-dessus ;<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Inter-American Development Bank: *Haïti Local Development Program (HA-0079), Loan Proposal*

<sup>3</sup> Le DSRP 1, citant le rapport 2005 du PNUD sur le développement humain indique un taux d'alphabétisation des plus de 15 ans de 51,9%, soit un taux d'analphabétisme inférieur à 50%.

<sup>4</sup> Rapport PNUD : respectivement 51,6 ans et 71,9 ans ; estimation IHSI d'après le recensement de 2003 : 54,7 ans

<sup>5</sup> 76 d'après le rapport PNUD de 2005

<sup>6</sup> Cette performance renvoie, en creux, au fait que 60% des projets ont été dispersés ailleurs que dans les lieux dans la plus grande pauvreté.

- 70% du prêt utilisé pour des infrastructures sociales qui correspondent à des nécessités de base mais qui ont souffert de problèmes de maintenance ;
- défaut de contribution financière de l'Etat et des communautés pour faire face à la maintenance ;
- des adductions d'eau potable de bon niveau technique mais qui ont manqué d'appui et de formation pour garantir un usage pérenne.

Le PDL s'inscrit ainsi assez clairement dans la suite des actions du précédent prêt de la BID avec une orientation consistant à ne pas disperser les aides, à cibler les lieux de la plus grande pauvreté et à faire en sorte que les communautés soient véritablement en prise sur les projets.

Sur un plan très général, on ne saurait contester la pertinence d'un programme engagé sur de telles bases dans un contexte marqué par la pauvreté, l'absence d'équipements, d'infrastructures et de services et sujet à de multiples catastrophes naturelles.

Il faut néanmoins prendre en considération le fait que le PDL a démarré pendant la période de test du PAIP, Programme d'Appui aux Initiatives Productives, également mis en oeuvre par le FAES, sur financement du FIDA. Il peut être, alors, instructif de se pencher sur les attendus du PAIP.

Le FIDA a fondé la démarche du PAIP sur une analyse critique de ses précédentes interventions en Haïti, qui débouchent sur les orientations données comme susceptibles de corriger les défauts et de satisfaire les objectifs de lutte contre la pauvreté<sup>7</sup>. Le bilan des actions resituées dans le contexte haïtien met principalement en avant :

- la réceptivité des groupes de base aux approches participatives conditionnée par l'assurance donnée dès le départ du transfert de responsabilité ;
- l'échec du système de crédit passant par les agents de l'Etat, auquel devra être substitué l'appui à des organismes de micro crédit ;
- la nécessité d'une progression dans la mise en œuvre du programme afin d'assurer la participation active des organisations de base, qui devra se traduire par la succession d'une phase de test, d'une phase de généralisation et d'une phase de consolidation ;
- l'amélioration des circuits de commercialisation comme condition indispensable de la possibilité d'un accroissement des revenus ;
- la nécessité d'un pilotage hautement qualifié, peu nombreux, centré sur la coordination du programme et sous-traitant la réalisation à des organismes privés et associatifs.

Les recommandations que la BID retire des évaluations invitent le FAES à :

- fonder son action sur la carte de la pauvreté,
- faire des efforts sur la maintenance des réalisations,
- développer un partenariat inter institutionnel,
- intensifier la formation des communautés,
- organiser la supervision technique,
- mettre en place des actions de suite afin de garantir la pérennité des bénéfices retirés de l'implantation des équipements sociaux.

On peut comprendre, en outre, à la lecture des éléments de bilan retenus par la BID, que l'accent sera mis sur la nécessité de renforcer la présence du FAES dans les départements. Mais il est possible, aussi, de voir dans les remarques du FIDA, un élément qui sera fortement revendiqué par le FAES, y compris dans la mise en œuvre du PDL : il s'agit de la caractérisation de l'organisme comme équipe restreinte, très qualifiée, fortement mobilisée sur le pilotage et la coordination

<sup>7</sup> IFAD Executive Board – Seventy-Fifth Session, Rome, 22-23 April 2002: *Report and recommendation of the President to the Executive Board on a proposed loan to the republic of Haiti for the Productive Initiatives Support Programme in Rural Areas.*

du programme et non engagée dans la réalisation technique des projets, qui est confiée, par appel d'offres ou de gré à gré selon les montants, à des firmes et à des individus privés.

On peut estimer que la pertinence du PDL repose sur la capacité du FAES à concevoir le programme en tenant compte des enseignements retirés par les bailleurs de fonds de la mise en œuvre des précédents programmes qu'ils ont soutenus.

Il faut toutefois aller plus loin et s'interroger sur la pertinence des objectifs assignés au programme et sur la cohérence entre les fondements et les objectifs.

## 2.2. LES OBJECTIFS DU PDL

---

Dans le document initial de description du programme, trois objectifs principaux sont énoncés : (i) accroître le nombre de ménages ayant accès aux services sociaux de base, (ii) étendre l'aide sociale à certains groupes de population vulnérables, (iii) accroître et diversifier le revenu des communautés pauvres. Ces objectifs orientent le programme vers l'amélioration de l'accès aux services, l'aide à des groupes en situation critique et vers des activités génératrices de revenus.

S'y ajoutent deux objectifs opérationnels : (i) renforcer l'aptitude des communautés à planifier, formuler et gérer des projets, (ii) améliorer l'aptitude nationale à favoriser le développement économique et social à l'échelon local. Ces objectifs situent les acteurs qui sont la double cible du programme : les communautés de base d'un côté, l'administration de l'Etat de l'autre.

Les manuels d'opération du PDL respectivement publiés en 2004 pour le lancement du PDL et en 2006 pour le PLCPDL conduit dans le département du Centre, reprennent l'ensemble des objectifs énoncés précédemment sans en distinguer la nature. Or, on attendrait d'un manuel d'opération qu'il fasse la part des objectifs visant des résultats et des objectifs concernant des méthodes et des points d'appui de la mise en œuvre.

Les résultats visés par le PDL ont fait l'objet d'estimations diverses. Les réunions semestrielles successives entre la BID et le FAES ont progressivement modifié les résultats à atteindre par le PDL. Le tableau de la page suivante met en regard des objectifs initiaux<sup>8</sup>, les objectifs révisés dans le cadre du PPMR (Project Performance Monitoring Report)<sup>9</sup>.

La révision des objectifs obéit à plusieurs logiques. Globalement, elle tend à substituer des résultats en nombre de réalisations au volume des bénéficiaires atteints.

Dans le domaine du développement social et de l'assistance sociale, certains objectifs sont revus à la baisse, notamment le nombre de centres de santé à ouvrir. En revanche le nombre d'écoles à produire a plutôt été situé au plafond initialement envisagé, alors que les coûts unitaires en étaient notoirement sous-estimés au regard de l'augmentation des coûts réels. Concernant l'eau et l'assainissement, l'objectif a été augmenté et précisé : 120 installations au lieu de 100 : y sont ajoutés des projets de latrines; aucune modification sur les PEV ni la nutrition. Au total, une pertinence inégale : il était certainement prudent de réduire le nombre d'équipements de santé et il eut été avisé d'en faire autant pour les écoles.

Au plan du développement productif et rural, le nombre de projets productifs est drastiquement réduit lors de la révision du PPMR. Là intervient le fait que le PDL, dans la sphère économique, a dû prendre le relais du PAIP pour permettre la réalisation de projets dont l'enveloppe financière initiale était insuffisante. Le volume des infrastructures économiques a été diminué d'un tiers. En revanche la formation et l'appui aux micro entreprises et associations de producteurs sont restés au même niveau et ont été spécifiés sous l'angle de la progression annuelle et du genre (bien qu'avec une baisse d'ambition quant au nombre de femmes concernées).

---

<sup>8</sup> Document de prêt BID déjà cité

<sup>9</sup> Ne sont indiqués ici que les révisions en juin 2006, les dernières mises à disposition de l'équipe

Pour ce qui est de la gouvernance locale et du renforcement institutionnel, l'objectif de renforcer les capacités de leadership des femmes disparaît, de même que la précision de leur place dans les processus participatifs. Un nouvel objectif apparaît dans le registre du renforcement institutionnel, celui du renouvellement des instances dirigeantes des comités au moyen d'élections. Une réserve financière est prévue à partir de la révision du PPMR pour aider à l'entretien des projets et faire face aux « cas de force majeure ». Le mode de gestion du programme par le FAES n'est plus basé sur les impacts du programme mais sur les résultats immédiats. C'est là un objectif raisonnable dont on peut conclure à la pertinence à court terme. Au-delà, s'il n'est pas assorti de l'obligation d'une évaluation ex post, la pertinence est mise en question.

### OBJECTIFS ET INDICATEURS DE RESULTATS DU PDL

Objectifs initiaux assignés au PDL			Objectifs révisés PPMR 2006	
	Indicateurs de résultats	Population desservie	Indicateurs	
<b>Finalité : améliorer la qualité de vie et les capacités des plus pauvres à augmenter leurs revenus</b>	Amélioration d'au moins un défaut d'accès aux services de base	400 000 bénéficiaires des trois derniers quintiles		
<b>Objectifs opérationnels : augmentation du nombre de ménages ayant accès aux services de base ; extension de l'assistance sociale aux groupes vulnérables ; augmentation et diversification des revenus des pauvres ; renforcement des capacités des communautés pauvres à planifier, formuler et mener des projets.</b>	<p>Augmentation significative, parmi les communautés bénéficiaires comparées à des groupes témoins, de la mortalité infantile, l'accès à l'éducation primaire, diminution des maladies liées à la qualité de l'eau et du taux de malnutrition des enfants de 0 à 5 ans.</p> <p>Au moins 70% des projets économiques en fonctionnement un an après l'arrêt de l'assistance</p> <p>Augmentation de 6% de la consommation des ménages bénéficiaires des micro projets économiques</p>		<p>1) Au moins 50% des populations ayant participé à l'élaboration des PDC satisfaits des services et des projets d'eau et d'assainissement.</p> <p>2) Au moins 70% des projets économiques et productifs continuent à fonctionner deux ans après l'arrêt de l'assistance technique</p> <p>3) 75% des membres dans les communautés bénéficiaires expriment leur satisfaction face aux projets</p> <p>4) 250 petits et micro projets productifs en fonctionnement dans les sections communales</p>	
<b>Composante 1. Développement social et assistance sociale</b>	90 à 110 centres de santé	230 000 femmes et enfants	Soixante (60) centres de santé primaire ont été sélectionnés par les communautés à partir de PDC et disposant d'une structure physique et du matériel nécessaire, prêts à fournir les services de santé selon les normes du MSPP à la population de la zone	20 en 2005, 15 en 2006, 15 en 2007, 10 en 2008
	90 à 120 écoles maternelles et primaires	130 000 enfants	Au moins 120 écoles avec des infrastructures améliorées et équipées selon les normes du MENJS en fonctionnement dont	40 en 2005, 30 en 2006, 30 en 2007, 20 en 2008

	100 adductions d'eau et systèmes d'assainissement	80 000 ménages	Au moins 120 projets d'eau ou d'assainissement établis selon un ordre de priorité dans le PDC remplissent les normes d'eau potable du MTPC, permettent l'acheminement de l'eau dans différents centres de distribution dans les communautés Au moins 50 Projet de latrinsation, de construction, de nettoyage de canaux de drainage et de collecte manuelle de résidus solides en fonctionnement	25 en 2005, 35 en 2006, 35 en 2007, 25 en 2008  5 en 2005, 20 en 2006, 20 en 2007, 5 en 2008
	Projets de nutrition	25 000 enfants de 0 à 5 ans et femmes allaitantes et enceintes		
	Projets pour enfants vulnérables	5000 enfants et adolescents		
<b>Composante 2. Développement rural et projets productifs</b>	600 petits projets et micro projets productifs	80 000 personnes	127 projets productifs	25 en 2005, 31 en 2006, 31 en 2007, 25 en 2008
	Formation dispensée à 300 associations de producteurs dont au moins 100 dirigées par des femmes		Formation et appui	200 Micro-entreprises individuelles: 2005: 35 (H), 11(F); 2006: 34 (H), 14(F); 2007: 340 (H), 14(F); 2008: 35 (H), 11(F);  100 Associations productives : 2005: 19 (H), 4 (F); 2006: 21 (H), 6 (F); 2007: 21 (H), 6 (F); 2008: 19 (H), 4 (F)
	Formalisation d'au moins 100 associations de producteurs dont au moins 30 dirigées par des femmes		Au moins 100 associations productives, parmi lesquelles 20 au moins qui ont des femmes dans le comité de direction, ont une personnalité juridique	
	150 infrastructures dans les communautés	30 000 ménages	104 projets d'infrastructures économiques	dont 21 en 2005, 25 en 2006, 25 en 2007, 21 en 2008
	75% de membres des communautés desservies satisfaits		75% de membres des communautés desservies satisfaits	
<b>Composante 3. Gouvernance locale et renforcement institutionnel</b>	Passage de 8 à 38 communes engagées dans l'élaboration de PDC			

<i>Renforcement des capacités des communautés</i>	Appui à 200 communautés dans le montage et la conduite de projets		Au moins 200 communautés ciblées organisent des réunions participatives afin de prendre des actions et de produire des plans de développement communautaires qui seront actualisés tous les 2 ans. Elles élaborent des projets viables.	2005: 50 communautés dont 10% de femmes 2006: 100 communautés dont 30% de femmes 2007: 50 communautés dont 35% de femmes
	500 femmes formées à diriger			
	Processus participatifs	25 000 représentants de sections communales, dont 10 000 femmes au moins		
			Des organisations communautaires de base organisent des élections selon leurs règlements internes pour renouveler leur comité.	2005: 5% 2006: 10% 2007: 25%
<i>Le FAES réussit à atteindre les 3 quintiles les plus bas de la population</i>	Transformation du système de suivi du FAES en un système basé sur les impacts avec collecte d'information au niveau des sections communales		Le système de monitoring du Programme du FAES est devenu un système basé sur les résultats. Il dispose d'une base de données permettant d'ajuster progressivement le système de planification au niveau de la section communale.	
	Passage du nombre d'antennes régionales de 2 à 5		Passage du nombre d'antennes régionales de 2 à 5	
	Diminution des coûts de gestion et d'administration du FAES de 15 à 8% des dépenses			
<i>Durabilité des projets</i>	Plans de maintenance dans 80% des projets des communautés		Apport de 1.28 M disponible pour l'entretien de projets dans les communautés défavorisées et des réparations importantes en cas de force majeure (catastrophes naturelles..)	

## 2.3. LA QUALIFICATION DE DEVELOPPEMENT LOCAL

---

En quoi les objectifs assignés au PDL ouvrent-ils la voie au développement local ? Si l'on définit le développement local comme les moyens que se donne une collectivité pour analyser l'état de son développement, en déduire des priorités, formuler une stratégie et y conformer la réalisation des projets en favorisant les articulations et la synergie entre les différents domaines, on peut dire que les objectifs du PDL s'en approchent mais ne sont pas explicitement élaborés en ce sens. A aucun moment les documents préparatoires du programme ne démontrent une prise en compte des dynamiques locales.

Le PDL, comme d'autres programmes, est bâti dans une logique top-down. Il lui manque la remontée de l'expérience locale qui devrait se conjuguer avec la vision d'ensemble pour engager le programme sur la voie du développement local qui n'a pas encore été expérimentée en Haïti. Dans cette perspective, il y aurait une élaboration conceptuelle à faire, qui a manqué dans la conception du PDL, sur les articulations entre les champs sectoriels et les synergies à mettre en œuvre entre les projets. La réalisation de Plans de développement des sections communales et des communes, inscrite dans le PDL, ouvre la voie à un positionnement stratégique des élus locaux et des organisations communautaires. Mais, la faiblesse des finances locales et des structures municipales de façon générale, obère les possibilités de construire de véritables politiques locales de développement économique et social.

Avec le PDL, le FAES a été mis en quelque sorte en situation « d'inventer » le développement local, ce qui explique un certain flottement dans le ciblage tantôt des communautés de base, tantôt des collectivités locales, bien que la doctrine cible en principe les communes. Une autre question se pose : comment faire du développement local qui aille dans le sens du développement socioéconomique d'ensemble sans une vision d'ensemble portée par l'Etat, ni de régulation par l'action de l'Etat ? Cette question sera examinée plus avant dans le rapport car elle est distincte de celle de la pertinence qui est traitée ici.

## 2.4. EN SYNTHESE

---

La conceptualisation du PDL émane principalement de la BID qui s'est appuyée sur plusieurs travaux d'évaluation et sur sa connaissance du FAES pour énoncer des orientations et donner un contenu destiné à lutter contre la pauvreté sur la base de trois composantes.

Le pari était ambitieux et c'est précisément sur l'articulation entre ces différentes dimensions que repose la pertinence d'un programme qui ne soit pas seulement d'assistance et d'équipement, mais qui entraîne une dynamique de développement. Le qualificatif de développement local est une spécification qui peut être discutée comme on le verra dans la suite du rapport.

Ambitieux aussi étaient les objectifs assignés au programme en termes de résultats. Ceux-ci ont été revus plusieurs fois dans le cadre du PPMR, à la hausse pour certains, à la baisse pour d'autres. Ces variations ont mis en évidence l'absence de bases sérieuses dans les estimations de départ sur ce que pouvait accomplir le PDL. Il s'ensuit qu'il serait hasardeux de fonder une évaluation sur des objectifs quantitatifs qui n'ont pas bénéficié d'une étude préalable rigoureuse. En ce sens, l'évaluation a davantage cherché à comprendre les mécanismes des avancées mais aussi des freins mis à la réalisation du programme, qu'à confronter les réalisations à des objectifs chiffrés incertains.

## CHAPITRE 3. LA MISE EN ŒUVRE DU PDL PAR LE FAES

Le PDL a été l'occasion, pour le FAES, de systématiser certaines pratiques du cycle de projet et d'en développer de nouvelles. La déconcentration, entamée par l'ouverture des antennes du Centre, du Nord-est et du Nord-ouest a été poursuivie par la transformation des antennes en bureaux régionaux et par la création de deux nouveaux bureaux dans le Sud et le Sud-est. Le processus participatif, déjà existant dans le cadre du PAIP, a également été systématisé par le principe de sélectionner des projets émanant de plans de développement des sections communales et des communes et le FAES a apporté des innovations dans la méthode participative.

Ce chapitre examinera successivement le processus participatif, le cycle du projet et la déconcentration.

### 3.1. LE PROCESSUS PARTICIPATIF

La participation des communautés de base aux choix de développement a été promue par la Banque mondiale dès les années 1980. Ce n'est donc pas une nouveauté. Pour autant, de nombreuses observations et divers travaux d'étude, de recherche et d'évaluation ont pu noter que cette participation, tant invoquée, s'arrête souvent à mi-chemin des processus d'élaboration et de choix des projets de développement. C'est que les cultures et les logiques des bailleurs de fonds et de leurs correspondants nationaux d'un côté et celles des acteurs locaux de l'autre, ne sont pas les mêmes. Aussi est-il tout à fait important, lorsqu'un programme de développement s'engage sur la voie participative, d'y consacrer des moyens et une attention particuliers. Nous examinerons donc la conception de la participation populaire véhiculée par le PDL, les moyens que s'est donnés le FAES pour la promouvoir, les résultats obtenus et les représentations qu'en ont les communautés concernées.

#### 311. La participation : une priorité

Le PDL a été lancé sous une forte injonction de participation. Dans le document de programme, la BID soutenant que « la participation est indispensable au succès et à la durabilité des projets », fait référence à l'approche participative dans laquelle s'est engagé le gouvernement d'Haïti en accord avec les principaux bailleurs de fonds.

L'argument principal est que l'approche consistant à répondre à la demande, que celle-ci émane d'institutions, d'organisations non gouvernementales ou d'associations populaires, néglige parfois les besoins prioritaires des groupes de population les plus pauvres. Or, on est bien dans la perspective de la lutte contre la pauvreté. Le programme de développement local s'adresse à la grande pauvreté. Mais l'affirmation selon laquelle les projets à la demande ne répondent pas aux besoins prioritaires des plus pauvres demanderait à être étayée. Sur quelle connaissance des besoins prioritaires des plus pauvres s'appuie-t-elle ? En matière de développement la notion de besoin ne couvre pas tout le champ : il y a certes des besoins vitaux tels qu'avoir accès à une eau buvable, avoir un toit et pouvoir se nourrir ; mais le développement local n'est pas fait que de besoins vitaux ; plus précisément, des détours conceptuels et stratégiques sont nécessaires pour arriver à satisfaire ces besoins. **Donc la question centrale est de savoir quels moyens ont les communautés de base pour élaborer ces concepts et ces stratégies ou bien quels dispositifs d'appui il est nécessaire de mettre à leur disposition pour qu'elles y parviennent.**

En ce sens, la minoration de l'intérêt des approches répondant à la demande par rapport à l'expression des besoins prioritaires des plus pauvres est une facilité de langage dans l'air du temps, qui fait l'économie d'une véritable analyse des situations diverses des pauvres face aux enjeux du développement. Lancer des processus participatifs sans cette analyse peut avoir des effets pervers que l'on n'a pas manqué d'observer dans les zones du PDL et qui seront évoqués dans la suite de ce chapitre.

Le second argument de l'injonction à la participation est la nécessité de l'appropriation en vue de la "durabilité" des investissements consentis. Les évaluations antérieures citées dans le document de projet/loan proposal de la BID

mentionnent les faiblesses ou le manque de la prise en charge de cette dimension. Plus que jamais la pérennisation des actions est nécessaire. L'évaluation a montré qu'un processus participatif circonscrit au diagnostic et au plan de développement ne suffit pas à assurer la durabilité.

### 312. Promotion et développement de la participation pour le « développement local »

Le FAES a tenté de faire converger les exigences de réalisation du programme et la méthode participative, ce qui est en quelque sorte une gageure. En effet, la première caractéristique des processus participatifs est qu'ils prennent du temps, d'où le paradoxe d'un programme soumis aux règles du financement international et à leur rythme d'engagement et de décaissement, mais dans lequel les projets sont censés résulter d'une élaboration collective de la part des bénéficiaires potentiels.

L'approche participative du PDL s'est traduite dans un dispositif nouveau, fondé sur un mélange subtil d'appui aux communautés de base et de formation des élus locaux. Contrairement à d'autres programmes visant soit les OCB (PAIP et PRODEP), soit les élus (PLCPDL), le PDL a une ambition supérieure, en termes de cohésion sociale et de construction de stratégies, qui est de s'adresser simultanément à la société civile, aux organisations de base et aux organes élus.

Peu après le lancement du PDL, une initiative de la BID a réuni à Port-au-Prince des représentants des organismes chargés de l'exécution de programmes de développement financés par la BID (le PDL), la Banque mondiale (le PRODEP) et la KfW (le PLCPDL) dans un but de coordination et d'échange. Le compte rendu de la deuxième rencontre situe bien la spécificité de la démarche du FAES : « *L'action du FAES exclut des interventions directes de substitution aux forces locales organisées mais prévoit plutôt un encadrement sur demande qui tend à favoriser un **réel partenariat** basé sur la concertation et la participation tant au niveau des diagnostics qu'au niveau de l'élaboration ou la mise en œuvre des propositions de solutions* ». Le même document précise : « *dans le cas des projets conduits par le FAES, l'implication des élus locaux est une condition critique de la réussite des projets. Cette implication doit se faire dès l'étape de planification et maintenir son rythme au cours des phases ultérieures d'organisation et de mise en œuvre. Les interventions doivent tenir compte du fait que la démocratie participative n'est pas un acquis culturel de notre milieu et que le temps d'apprentissage et les outils didactiques d'accompagnement sont aussi des données essentielles pour que les élus locaux puissent s'approprier le (nouveau) rôle d'animateurs qu'ils doivent remplir au sein des équipes de travail qu'ils soient leaders du processus ou simplement facilitateurs.* »<sup>10</sup>

La dernière partie de la citation souligne bien le **déficit culturel en matière de démocratie participative**. C'est à ce déficit que devaient répondre les formations dites de renforcement institutionnel de la composante 3 du PDL. Or, l'approche qualitative effectuée pour l'évaluation a constaté le faible avancement de ce volet du programme. Des formations ont bien eu lieu mais dans leur quantité et leur contenu elles sont loin de répondre aux enjeux de la qualification des CASEC, ASEC, magistrats et cadres des mairies. Le relais de l'Etat a manqué en la matière.

Ne pouvant compter encore sur ce personnel pour animer le processus participatif, le FAES a décidé de susciter la création d'OPS dédiés à cette animation et de les former pour ce faire. Les points de vue recueillis sur les compétences de ces nouveaux OPS sont variables, et leurs prestations l'ont sans doute été. Mais l'initiative a été efficace à plusieurs titres : tout d'abord, elle manifeste le **dynamisme du FAES** qui ne s'est pas arrêté aux limites objectives de la situation de départ mais s'est attaché à la transformer ; ensuite elle confère une **reconnaissance aux habitants des sections communales, même les plus reculées**, puisque des « spécialistes » sont venus les aider à réfléchir ensemble aux moyens de sortir un tant soit peu de leur état de pauvreté ; enfin, elle a jeté les bases d'un **processus de prise de parole à égalité au sein des communautés rurales**, ce qui ne peut toujours être accompli sans l'intervention d'un tiers, vu les différences sociales et les rapports de pouvoir y existant. Donc, quel que soit le niveau de compétence des OPS qui ont été chargés de l'animation des processus participatifs, l'expérience a constitué un apport notable en soi.

<sup>10</sup> Conclusions de l'atelier du 30 novembre 2005 sur la coordination des interventions dans le développement local

### 313. Résultats du processus participatif

TABLEAU 3.1. LES PDC ET PDSC DANS LES DIFFERENTS DEPARTEMENTS <sup>11</sup>

	Communes	PDC	PDSC (PIC identifiés)
<b>Artibonite</b>	Terre Neuve	x	
	L'Estère	x	
<b>Ouest</b>		0	0
<b>Nord-ouest</b>	Baie de Henne		Estère Dérée (13), Réserve (10), Dos d'Ane (10), Citerne Rémy (10)
	Môle Saint Nicolas		Côtes de fer (8), Mare Rouge (9), Damé (10)
	Bassin Bleu		La Plate (10), Carreau Datty (10), Haut des moustiques (9)
	Chansolme		Source Beauvoir (8)
<b>Nord</b>		0	0
<b>Nord-est<sup>12</sup></b>	Fort Liberté	En cours	Centre Bourg, Dumas, Bayaha, Loiseau, Haut Madeleine, Acul Samedi
	Caracol	En cours	Champin, Glaudine
	Trou du Nord	En cours	Roche Plate
	Ouanaminthe	En cours	Acul des Pins, Haut Maribahoux
	Terrier Rouge	En cours	Fond Blanc, Grand Bassin
	Sainte Suzanne	Prévu 2009	Fond bleu, Bois blanc, Sarrazin, Cotelette, Moka neuf
	Trou du Nord	Prévu 2009	Garcin, Roucou
	Ferrier	Prévu 2009	Bas Maribahoux
<b>Centre</b>	Cerca la source	A réactualiser	2 sections
	Hinche	Complet	4 sections
	Thomassique	Complet	Toutes sections
	Maïssade	Complet	Toutes sections
	Cerca Carvajal	En démarrage	Lancement
	Thomonde	En démarrage	Lancement
	Boucan Carré	En démarrage	Lancement
	Saut d'Eau	Finalisation	Finalisation
	Mirebalais	Finalisation	Finalisation
	Lascahobas	Prévu 2009	Prévu
	Belladère	Prévu 2009	Prévu
	Savanette	Finalisation	Finalisation
<b>Sud-est</b>	Belle Anse	En cours	Corail Lamothe, Marbriol, Calumette, Balir, Baie d'Orange, Mapou, Pichon
	Grand Gosier		Colline des chênes
	Anse à Pitres		Boucan Guillaume, Bois d'Orme
<b>Sud</b>	Aquin	X	Macéan, Bellevue, Flammands, Mare à coiffe, La Colline, Fond des Blancs, Colline Mongon, Frangipane, Brodequin
	Fond-des-Nègres	X	Guirand
	Coteaux	X	Condé, Quantin, Despas
<b>Nippes</b>	Barradères	X	Tête d'eau, Fond de tortue, La Plaine, Rivière salée, Gérin/Mouton
	Miragoâne		Miragoâne
	Petit Trou	X	Raymond, Tiby, Lièvre
	L'Asile	X	Morisseau, Tournade, Nan Paul, Changeux
<b>Grand'Anse</b>	Moron	X	Desameau (Bonbon), Sources Chaudes, L'Assive
	Dame Marie		Dame Marie

Sources : Bureaux régionaux – approche qualitative de l'évaluation

<sup>11</sup> Les lignes colorées indiquent respectivement, pour le jaune, les PDSC PAIP, pour le mauve les PDSC CECI-PDZF, pour le bleu, les PDSC GODE. Les autres sont les PDC et PDSC pilotés par le PDL

<sup>12</sup> Ont également été réalisés par le FENU et validés par le FAES les PDSC de Savane Longue, Savane au lait, Jean de Nantes, Lamine, Welsch, Savanette, Bois Poux, Rose Bonite, Bois Gamèl, Trois Palmistes, Corosse, Grosses Roches, Haut des Perches, Bas des Perches.

Le processus participatif s'est traduit par des PDSC, plans de développement de sections communales et des PDC, plans de développement communal. Ainsi qu'il a été souligné plus haut, l'exigence première était que tous les projets du PDL soient issus de cette planification concertée. On va voir que cela n'a pas été le cas, que d'autres exigences sont venues quelque peu brouiller la vision de la participation populaire au programme et que les processus participatifs ne sont pas allés au bout de leur logique.

Le tableau suivant présente l'état des démarches de PDC et de PDSC au début de l'année 2009.

### ***Une couverture inégale du territoire***

Le tableau montre l'inégal développement de cette planification – inégalité qui est consubstantielle au PDL puisque le processus participatif du PDL a d'abord été dirigé vers les départements du Sud du pays. Ceux-ci sont effectivement au cœur de l'expérimentation de la participation des communautés à la conception et configuration de leur propre développement. Ainsi, les PDSCS du Sud-est ont touché 10 sections communales et 100 habitations. Dans l'Ouest et dans le Nord, le processus est inexistant ; dans l'Artibonite il est marginal ; dans le Nord-ouest, le Nord-est et le Centre, il existe mais pas nécessairement sous les auspices du PDL. Même dans les départements ciblés en priorité, la couverture n'est pas exhaustive. Dans le Sud-est, le processus a été suivi dans les 10 sections des communes de l'Est du département : Belle Anse, Grand Gosier et Anse à Pitres, conformément à la carte de la pauvreté, mais non dans le reste du département.

Que se passe-t-il, alors, lorsque la planification n'est pas engagée avec les habitants ? Dans ces cas-là, le système classique des projets à la demande se substitue au processus participatif. L'exigence de participation est alors battue en brèche.

### ***La confection des PDSC***

Une première remarque est que le processus participatif est loin d'être mené par le seul FAES. Autant il est positif que le PDL prenne acte de processus conduits par d'autres acteurs, puisque l'important est que les projets soient déterminés de façon collective, autant on reste dans le flou sur les critères mobilisés pour valider des PDSC et PDC extérieurs au FAES.

Les OPS suscités par le FAES ont eu des approches plus ou moins pédagogiques dont la qualité se ressent dans les rapports des plans de développement. Dans les sections communales d'Aquin, on a pu ainsi vérifier la différence entre ces approches. Dans la troisième section, la participation à l'actualisation du PDSC a été relativement faible, comprenant 30 personnes (17 membres du CDSC et 13 autres membres de la communauté). L'équipe chargée du processus, bien que pluridisciplinaire, semble avoir quelque peu bâclé le travail, à lire toutes les remarques du promoteur du BRS sur le projet de rapport : manque d'analyse, confusion entre objectifs et résultats attendus, affirmations non étayées et sans rapport avec les débats tenus en ateliers... Pour autant, le CASEC s'estime satisfait de la conduite du processus, évoquant les 300 personnes qui ont participé à la validation du PDSC actualisé. L'utilisation de flip charts par l'OPS a été considérée comme un bon outil et le soin pris par les animateurs à donner la parole à chaque participant a été apprécié. Le CASEC estime aussi que l'OPS a su résoudre les tensions et les divergences de vues existant au sein de la communauté. Mais **le fait que le plan a été achevé il y a deux ans et que le rapport ne soit toujours pas remis aux élus est vécu très négativement.**

Dans une autre section d'Aquin, la neuvième, un autre OPS a effectué un travail précis qui a fait toute sa place à la population locale. L'OPS de sept membres de différentes formations (agronome, ingénieur, économiste, sociologue, médecin) dans un bilan détaillé de son approche, fait ressortir les principales difficultés rencontrées : constat que **la démarche participative va à contre-courant des habitudes** consistant à « gérer à travers des organisations locales ou à titre individuel certains projets de développement » ; absence de collaboration au processus participatif de la part de certains responsables d'églises, d'écoles et d'OCB ; nécessité d'études plus poussées pour pouvoir mettre en œuvre des PIC identifiés. L'OPS a reconnu par ailleurs « **la fierté des habitants d'être pris pour des personnes à part entière** » dans un processus qui, pour la première fois les a consultés. Ce processus a beaucoup appris tant aux habitants qu'aux membres de l'OPS.

Les promoteurs des BR ont été très attentifs à l'action des OPS chargés d'animer l'élaboration des PDSC, mais ne pouvant être sur place de façon continue, c'est surtout sur les rapports des OPS qu'ils ont pu intervenir. La lecture des projets de rapports et les demandes de précision sont essentielles à la consolidation de la participation des habitants, quand bien même ces tâches allongent la durée des phases préalables à l'engagement des projets. Il est important de pouvoir l'expliquer dès le démarrage des ateliers et de nouveau lorsque les plans sont élaborés, faute de quoi les participants peuvent penser que leurs interventions et les projets sur lesquels elles débouchent ne sont pas pris en considération.

Au BRS, la présence de soixante puis quarante animateurs a été d'un grand secours pour assurer le suivi du processus participatif et ses suites car, on l'a vu la zone est vaste (trois départements) et les PDSC nombreux ; de plus le promoteur et le directeur sont très attachés à ce que la méthode soit correctement appliquée. Le démarrage se fait, une fois l'OPS recruté et avec l'accord du FAES central, par consultation des CASEC, ASEC, Maires. Les élus sont informés en détail sur l'approche participative et ses visées dans le cadre du PDL et la planification des rencontres est faite avec eux. Des messages radiodiffusés sont destinés à sensibiliser la population. Ensuite des contacts sont pris avec des leaders communautaires qui annoncent une réunion publique ; au cours de cette réunion sont données des informations à tout le public qui assiste. Puis les sections sont divisées par tiers pour tenir des ateliers participatifs sans obliger à de trop longs déplacements. L'OPS se répartit dans les trois pôles où ses membres animent des réunions pendant huit jours à dix jours, après quoi une journée est consacrée à la validation du diagnostic et huit jours sont dévolus à la planification. L'ensemble de la population, même ceux qui n'ont pas pris part à l'élaboration, est ensuite invité à une séance de validation du PDSC.

Tous les PDSC réalisés dans les communautés sont envoyés au bureau central où la DPRI les corrige, les formate et les traduit en créole pour enfin les imprimer et les renvoyer aux élus locaux<sup>13</sup>. Ces tâches prennent beaucoup de temps, si bien que les CDSC peuvent attendre un an avant de se voir retourner le fruit de leur travail d'élaboration. Cela peut être démobilisant pour les communautés. Pour éviter démobilisation et frustrations, le fait de tenir les communautés régulièrement informées de l'état d'avancement qui fait suite au diagnostic et aux plans, est une priorité. Celle-ci n'a pas toujours été respectée, la seule information disponible étant que les rapports des PDSC et PDC étaient au siège pour lecture, formatage, impression etc. Comment comprendre, pour des habitants éloignés de la capitale et des procédés techniques aussi bien que de l'organisation interne du FAES, qu'il faille un an ou davantage pour exécuter ces tâches ? Même le maire d'Aquin est surpris qu'après des diagnostics réalisés dans les sections communales en juillet 2006 et un diagnostic communal datant de mai 2008, la validation n'ait pas encore eu lieu début mars 2009 (celle-ci était prévue pour le 20 mars).

Le coût de la planification participative peut paraître élevé. Or, si on en décompose les éléments constitutifs, il paraît difficile d'économiser sur ces postes. A la base, un PDSC coûte environ 610,000 gourdes. A ce montant, il faut ajouter les coûts de logistique, entre 95,000 et 512,000 gourdes, si bien que, selon les localisations et les OPS, la réalisation d'un plan coûte entre 830,400 et 1,673,000 gourdes. Ces montants ne prennent pas en compte l'achat de matériel ni la traduction du document, ni la rémunération et les frais de déplacement du promoteur, des cadres du bureau central du FAES ayant à intervenir dans la gestion des plans. La réalisation d'un plan peut donc aller jusqu'à 2,500,000 gourdes.

La participation des habitants au processus n'a pas toujours été régulière mais dans l'ensemble le dispositif du PDL a été très attractif. Les assemblées ont pu compter 500 personnes ou plus, signe de la forte attente que déclenche l'élaboration des PDSC. C'est dans la durée que la participation s'est parfois réduite ou, comme on l'a vu plus haut, de la part de certaines catégories de la population qui se sont d'emblée détournées, notamment dans la crainte que leur pouvoir soit déstabilisé par ce mouvement. On peut également faire l'hypothèse que certains habitants qui ne sont pas membres d'OCB ont craint d'être trop absorbés par des réunions multiples qui ne leur laisseraient pas assez de temps pour leurs activités habituelles, alors que les membres des OCB sont davantage enclins à se mobiliser pour des projets.

<sup>13</sup> Actuellement il est question d'adresser les rapports non seulement aux élus mais également aux ONG intervenant dans les zones des PDSC afin de développer avec elles une aide aux CDSC et CDC dans la recherche de financements pour les projets identifiés qui n'ont pas bénéficié de financements.

D'autres catégories, au contraire, ont estimé que le processus participatif ne leur faisait pas la place qu'elles souhaitaient y prendre. Si le FAES a prôné une forte présence des femmes dans le processus participatif, cela ne s'est pas toujours produit. Ainsi, un groupe de femmes paysannes rencontré dans la section de Marbriol, s'est dit désavantagé par rapport aux hommes de la communauté qui, généralement, reçoivent les invitations pour les séminaires de formation, occupent les postes des CDSC, priorisent les projets et choisissent les bénéficiaires. Ces femmes ont demandé des espaces de réunion où, entre elles, elles puissent faire valoir ce qui importe pour elles et leurs enfants.

### **Les résultats des PDSC**

Les PDSC débouchent sur une hiérarchisation des nécessités ressenties par les communautés pour pouvoir porter en avant le développement local. Ainsi les projets sont-ils classés par ordre de priorité, l'idée étant d'éviter d'aboutir à des catalogues de tout ce qui serait de nature à combler les manques en équipements, services, intrants, moyens de transport, voies de communication etc. Mais plusieurs faiblesses viennent amoindrir la portée de la méthode.

Tout d'abord les capacités pédagogiques des OPS ont parfois été contestées, bien que ce ne soit pas général ; dans le Nord-est, les OPS ont donné pleine satisfaction au bureau régional. Ensuite, l'appui que devraient apporter les corps élus à l'appropriation complète des PDSC en tant qu'outils du développement au service des communautés n'est pas au rendez-vous. Que ce soit envers les OPS ou les élus, le renforcement institutionnel et de la gouvernance locale n'ont sans doute pas été suffisamment poussés, dans un contexte où d'une part paysans, pêcheurs et autres ruraux n'ont pas été accoutumés à prendre part aux décisions sur l'aménagement et le développement et où, d'autre part, ils manquent quasiment de tout puisque ce sont les zones de grande pauvreté qui ont été ciblées par le PDL. A cet égard, **la méthode participative du PAIP a davantage pris soin de travailler par étapes, afin d'accompagner le changement radical qu'apporte la participation dans les communautés rurales.** Ainsi dans le Nord-ouest le processus participatif a été conduit par Initiative Développement en tant qu'OPS géographique, selon la méthode du FIDA pour le PAIP. ID a mobilisé une équipe pluridisciplinaire (11 enquêteurs) pour la **phase de diagnostic**, précédée d'une **phase de préparation** et suivie d'une **phase de programmation** constituée d'une série d'ateliers devant conduire au plan de développement. La faiblesse, là, a été l'impossibilité de financer les projets identifiés dans le processus participatif.

Le PDL a plusieurs fois pris le relais du PAIP dans le cadre duquel des PDSC avaient été élaborés mais où le financement a manqué pour la mise en œuvre des projets. Le PDL a alors apporté un financement pour des projets issus du processus participatif du PAIP, en particulier les projets sociaux qui n sont pas du ressort du PAIP. Mais le PDL s'est trouvé, en fin de période dans une situation analogue, si bien que certains PDSC ont été achevés sans que les projets identifiés ne puissent être engagés. C'est le cas, notamment, dans plusieurs communes du département du Sud : Les Coteaux, Moron, en partie 2<sup>ème</sup> section Changeux (Commune de l'Asile), 3<sup>ème</sup> section Fond Tortue et 5<sup>ème</sup> section Rivière salée de la Commune des Baradères et, dans la section de Haut Maribahoux dans le Nord-est. Les CASEC et CDSC du Haut Maribahoux ont un peu la sensation d'avoir été trompés, comme si on leur avait fait faire un exercice pour rien. Il faut voir là un manque d'explication – ou un défaut de compréhension par les habitants des explications données, ce qui revient au même, imputable sans doute aux OPS, voire au FAES dans la mise en œuvre du processus participatif, lorsqu'il est sous la responsabilité du FAES s'entend. Il convient aussi de faire la part des jeux de pouvoir locaux : l'exemple a été cité d'élus de la Grand'Anse et du Sud qui ont demandé que des PDSC soient élaborés dans leurs communes tout en sachant qu'il n'y aurait pas de fonds pour la réalisation des projets, mais sans informer leurs administrés de cette limite. Il ne faudrait pas voir là qu'une manœuvre, car certains élus locaux se sont effectivement mis à la recherche de financements à l'appui de la planification participative ; certains aussi travaillent à rehausser l'assiette fiscale de leur commune afin d'augmenter leurs fonds propres et de contribuer ainsi au financement de leur développement (cas de Mont Organisé dans le Nord-est notamment).

La clef de voûte de la participation est bien la formation. Les processus menés dans les sections communales ont, dans l'ensemble, été formateurs pour ceux qui y ont pris part, voire même pour les OPS. Mais les niveaux de connaissance des mécanismes du développement et des contraintes institutionnelles sont encore faibles. Dans certains départements, le PDL a donné lieu à de multiples sessions de formation. Dans le Sud et les Nippes, ce sont 28 sections et 25 communes qui ont reçu diverses formations pour les CASEC (4 à 5 jours), les Maires et les cadres

des mairies (10 jours), les CDSC (20 à 30 jours), les OCB (12 jours à 33 jours), le personnel des directions départementales des ministères (5 jours par ministère). Les cadres du BR en voient des effets dans des coopérations naissantes par exemple entre CASEC et CDSC qui étaient en concurrence auparavant. Mais les entretiens d'évaluation réalisés avec des maires et des CASEC laissent voir de grandes lacunes qui demanderaient une véritable formation continue d'une part et une meilleure structuration des collectivités locales par l'Etat. L'un d'eux ne déclare-t-il pas que chacun connaît mieux ses responsabilités grâce à ces sessions de formation mais que le FAES devrait poursuivre notamment pour aider à résoudre les conflits récurrents entre les CASEC et le Maire ? Il suggère alors des sessions communes, ce qui ne s'est pas fait jusqu'à présent.

### 314. Les perceptions du processus participatif par les ménages

L'enquête auprès des ménages apporte un complément quant à la perception du processus participatif par les bénéficiaires du PDL.

#### *L'engagement dans les processus participatifs*

64.8% des répondants ont entendu parler de processus participatifs (652 ménages), et 70% d'entre eux situent cela à compter de 2005 (461 ménages). On observe que 61% de ceux qui ont entendu parler des processus participatifs à partir de 2005<sup>14</sup> s'y sont engagés (281 ménages). Parallèlement, l'absence de participation est due à un « manque d'intérêt » (19.1%) dont on ne connaît pas les ressorts (il peut s'agir par exemple d'un refus de s'engager dans le collectif) ainsi qu'au fait de n'avoir pas été invité (16.3%) selon les déclarations recueillies.

**TABLEAU 3.2. : DISTRIBUTION DES MENAGES SELON LA PARTICIPATION DU REpondant AUX PROCESSUS PARTICIPATIFS CONNUS DEPUIS 2005**

	Ensemble	Echantillon
<b>Oui, a participé</b>	<b>61,0</b>	<b>281</b>
Non, pas intéressé	19,1	88
Non, ne fait pas confiance	2,8	13
Non, n'a pas été invité	16,3	75
Non, fait pour ceux qui sont instruits	0,2	1
Non, fait pour ceux qui ont du pouvoir ou de l'argent	0,7	3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>461</b>

#### *Connaissance des processus participatifs du FAES*

Parmi ceux qui se sont engagés dans ces processus depuis 2005<sup>15</sup>, 12.1% ne sont pas en mesure d'identifier leur auteur<sup>16</sup>. Par ailleurs, 37% identifient le FAES comme initiateur, avec parmi eux 12.1% (du total) qui identifient clairement le PDL.

<sup>14</sup> Les processus antérieurs à 2005 sont en fait antérieurs au PDL.

<sup>15</sup> Quelques ménages (28) ont associé des processus participatifs antérieurs à 2005 au FAES/PDL ou au FAES tout court.

<sup>16</sup> C'est une proportion non négligeable mais on peut considérer qu'elle est acceptable pour des répondants qui ont effectivement participé à ces processus.

Ces ménages qui identifient le FAES résident principalement dans les départements du Sud-Est (30.8%), des Nippes (24%) et du Sud (14.4%), trois départements où se sont concentrés les processus participatifs menés par le FAES ainsi que cela a été noté plus haut <sup>17</sup>. Ces ménages sont aussi très majoritairement dirigés par des hommes (76% contre 60% sur l'ensemble des ménages enquêtés).

**TABLEAU 3.3. : DISTRIBUTION (%) DES MENAGES AYANT PARTICIPE AUX PROCESSUS PARTICIPATIFS SELON L'AUTEUR DE CES PROCESSUS**

	Ensemble	Echantillon
FAES-PDL	12,1	34
FAES	24,9	70
Autre institution	31,7	89
Population	19,2	54
NSP OU ne se souvient pas	12,1	34
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>281</b>

Si on les retrouve dans tous les quintiles du niveau de vie, seuls 31.7% d'entre eux sont classés comme très pauvres ou pauvres <sup>18</sup>. C'est dire que le poids des pauvres et des très pauvres (selon l'indice du niveau de vie) dans les processus imputés au FAES est inférieur à leur poids « réel » déterminé par le découpage de la population des ménages en quintiles du niveau de vie (31.7% contre 40%). Il est vrai que le FAES « fait mieux » que les autres institutions : les pauvres comptent pour 27% des participants aux processus lancés par celles-ci.

Il faudrait pouvoir en élucider les raisons sachant que, si les très pauvres et les pauvres sont bien engagés dans ces processus (plus de 50% des ménages de ces deux quintiles), ce sont les répondants des ménages riches et très riches qui se sont plus fréquemment investis dans ces processus (près des deux tiers d'entre eux)<sup>19</sup>. A tout le moins, près d'un ménage pauvre (ou très pauvre) sur cinq qui ont entendu parler des processus participatifs déclare n'avoir pas été invité contre un peu plus de 10% des ménage riches (ou très riches). Il y a là matière à réflexion sur les modes d'ancrage social des pauvres dans les sections ainsi que les modalités de convocation aux processus participatifs. Cette question est centrale dans l'analyse que l'on peut faire des limites du processus participatif dans la mise en œuvre du PDL. En effet, ainsi que cela a été développé plus haut, la participation ne se décrète pas. Les résistances des structures sociales et des rapports de pouvoir ne peuvent être balayées par une initiative ponctuelle venue de l'extérieur des communautés. Une inscription dans la durée de ce type de processus est nécessaire pour une reconnaissance d'un droit égal de chacun à la parole, alors même que des phénomènes de domination existent partout et sont acceptés par ceux-là même qui sont dominés.

### ***Engagement dans les processus participatifs et appartenance aux structures associatives locales***

Il peut être intéressant d'analyser l'engagement (en % des ménages) dans les processus participatifs impulsés de « l'extérieur » en regard de l'engagement des répondants dans les structures associatives existant dans la section communale.

<sup>17</sup> Tandis que les participants aux processus des autres institutions se retrouvent plutôt dans l'Ouest (24.7%), le Sud-Est (14.6%), le Sud (13.5%) et le Nord-Ouest (13.5%).

<sup>18</sup> Se reporter au tableau 1 de l'annexe x.

<sup>19</sup> Voir le tableau 2 de l'annexe x.

On note en premier lieu que des proportions non négligeables mais non majoritaires des répondants déclarent connaître des organisations dans la section communale : des groupements paysans (37.6%), des associations ou comités pour le développement (28%), et des groupes liés à l'église (41.5%). En second lieu, ces répondants sont majoritairement insérés dans les groupements paysans (56.7%) et dans les groupes d'église (60.5%) mais le sont moins fortement dans les comités ou associations pour le développement (48.9%). Il s'agit d'une insertion « ancienne » (avant 2005) pour la plupart d'entre eux : 53% dans les groupements, 47.7% dans les comités ou associations et surtout 74% pour les groupes liés à l'église.

S'agissant de ceux qui se sont engagés dans les processus participatifs, il apparaît que :

- 61% d'entre eux ne sont pas membres de groupements paysans, 74% d'entre eux ne font pas partie d'associations ou de comités pour le développement, et 72% ne sont pas membres de groupes liés à l'église.
- Des résultats similaires sont observés lorsque l'on tient compte de l'auteur des processus participatifs. A ceci près que, parmi ceux qui ont participé aux processus imputés au FAES, on retrouve seulement 49% de non-membres des groupements paysans. Le poids de ceux qui n'appartiennent pas à ce type de structure associative est bien plus élevé dans le cas des processus imputés à d'autres institutions (65.2%).

**TABEAU 3.4. : POURCENTAGE (%) DE NON-MEMBRES SELON LE TYPE DE STRUCTURE ASSOCIATIVE PAR AUTEUR DES PROCESSUS PARTICIPATIFS**

	Groupement paysan	Association /Comité pour le développement	Groupe lié à l'église	Echantillon
FAES-PDL ou FAES	49,0	70,2	70,2	104
Autre institution	65,2	70,8	65,2	89
Population	64,8	77,8	85,2	54
Ne sait pas / ne se souvient pas	88,2	91,2	79,4	34
<b>Ensemble</b>	<b>61,9</b>	<b>74,4</b>	<b>72,6</b>	<b>281</b>

Lire : 49% de ceux qui se sont engagés dans les processus participatifs du FAES ne sont pas membres de groupements paysans. Autrement dit, 51% de ceux qui se sont engagés dans les processus du FAES viennent de groupements paysans.

Pour autant, la majorité des membres de groupements paysans, de comités ou d'associations ainsi que des groupes liés à l'église se sont engagés dans les processus participatifs, plus fréquemment que les non-membres.

**TABEAU 3.5. : ENGAGEMENT DES MEMBRES DES STRUCTURES ASSOCIATIVES DES SECTIONS COMMUNALES ET DES NON – MEMBRES DANS LES PROCESSUS PARTICIPATIFS (EN REFERENCE A LA POPULATION AYANT ENTENDU PARLER DES PROCESSUS PARTICIPATIFS DEPUIS 2005)**

Processus participatifs	Groupement paysan		Association/Comité pour le développement		Groupe lié à l'église		Ensemble	Echantillon
	Non-membre	Membre	Non-membre	Membre	Non-membre	Membre		
Ne s'est pas engagé	49,4	8,5	45,0	11,1	41,2	32,5	39,0	180
S'est engagé	50,6	<b>91,5</b>	55,0	<b>88,9</b>	58,8	<b>67,5</b>	61,0	281

Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	461
-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-----

Le fait d'appartenir aux structures associatives de la section communale rend peut-être les membres de ces organisations plus sensibles à des dynamiques collectives comme celles au cœur des processus participatifs. Dans la mesure où la mobilisation des populations pour les processus participatifs passe précisément par l'activation – par les auteurs des processus - des contacts dans les organisations déjà existantes, c'est la capacité de convocation de ces organisations qui entre en jeu. **Ceci suppose une connaissance *ex ante* de ces organisations, de leurs objectifs et de leur mode de fonctionnement : celles-ci déterminent pour partie les motivations de l'engagement dans les processus.** Il est possible par exemple que la mobilisation des membres des structures associatives locales dans le cadre des processus participatifs permette à celles-ci de gagner ou de raffermir une légitimité, leur offre une (nouvelle) opportunité de capter l'aide, etc.

Et parmi ceux qui se sont engagés, on observe que des contingents importants des membres des structures associatives ont participé aux processus attribués au FAES : 49.5% des membres des groupements paysans (contre 29.3% des non-membres), 43.1% des membres des associations ou comités pour le développement (contre 34.9% des non-membres) et 40.3% des membres des groupes liés à l'église.

**TABLEAU 3.6. : ENGAGEMENT DES MEMBRES DES STRUCTURES ASSOCIATIVES DES SECTIONS COMMUNALES ET DES NON – MEMBRES DANS LES PROCESSUS PARTICIPATIFS (EN REFERENCE A LA POPULATION AYANT ENTENDU PARLER DES PROCESSUS PARTICIPATIFS DEPUIS 2005) SELON L'AUTEUR DES PROCESSUS**

	Groupement paysan		Association/Comité pour le développement		Groupe lié à l'église		Ensemble
	Non-membre	Membre	Non-membre	Membre	Non-membre	Membre	
FAES-PDL ou FAES	29,3	49,5	34,9	43,1	35,8	40,3	37,0
Autre institution	33,3	29,0	30,1	36,1	28,4	40,3	31,7
Population	20,1	17,8	20,1	16,7	22,5	10,4	19,2
Ne sait pas / ne se souvient pas	17,2	3,7	14,8	4,2	13,2	9,1	12,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Echantillon	174	107	209	72	204	77	281

### ***Universalité des processus participatifs ou exclusion ?***

En principe les processus participatifs engagés dans le cadre du PDL sont censés mobiliser la majorité de la population sans ciblage *ex ante* ou sans désignation de catégories particulières à favoriser.

On a interrogé les ménages qui se sont engagés dans les processus participatifs à compter de 2005 sur les profils des participants aux réunions. 75% de ceux qui ont identifié le FAES comme institution organisatrice des processus déclarent que la majorité des gens de la section communale se sont retrouvés dans les rencontres, un pourcentage inférieur à celui observé sur l'ensemble des ménages participants (79%). Cette proportion est de toutes façons remarquable.

Il y a toutefois identification de cas où le profil des participants n'est pas de type « universel ». En effet, 18.3% des répondants estiment que, dans le cadre des processus lancés par le FAES, ce sont plutôt les membres des associations ou groupements qui se sont retrouvés aux réunions - ce qui est relativement cohérent avec les résultats

plus haut sur l'engagement en fonction de l'appartenance aux structures associatives locales – et 5.8% estiment que ce sont plutôt les autorités locales ou les notables (et leur clientèle).

Si l'on raisonne sur l'ensemble des processus participatifs déclarés, tous auteurs confondus, la prise en compte du niveau de vie permet de mettre en évidence des différences d'opinion. Si 83% des plus pauvres estiment que « la majorité des gens de la section communale » ont participé, seuls 65.1% des très riches en disent autant. Ils sont 20.6% parmi les très riches (contre 9.4% des très pauvres) à déclarer que ce sont « plutôt les membres des associations ou groupements » qui étaient présents (voir tableau 3 en annexe). On a un profil similaire lorsque l'on s'intéresse aux participants des processus attribués au FAES, mais les effectifs sont faibles....

**TABLEAU 3.7. : DISTRIBUTION (%) DES MENAGES AYANT PARTICIPE AUX PROCESSUS PARTICIPATIFS SELON LEUR PERCEPTION DES PARTICIPANTS AUX RENCONTRES PAR AUTEUR DU PROCESSUS PARTICIPATIF**

	FAES-PDL ou FAES	Autre institution	Population	Ne sait pas/ne se souvient pas	Ensemble
La majorité des gens de la section communale	75,0	76,4	85,2	88,2	79,0
Plutôt les membres des associations ou groupements	18,3	10,1	11,1	2,9	12,5
Plutôt les autorités locales, les notables et leur clientèle	5,8	10,1	3,7	5,9	6,8
Plutôt des personnes instruites		2,2			0,7
NSP	1,0	1,1		2,9	1,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Echantillon	104	89	54	34	281

### ***La prise de parole : une participation universelle ou une parole confisquée ?***

Une majorité écrasante (96%) des répondants qui ont identifié le FAES comme organisateur des processus participatifs estiment que tout un chacun a pu donner son opinion. La confiscation de la parole par les organisateurs eux-mêmes (en l'occurrence les OPS recrutés par le FAES) ou par les autorités locales ou les notables n'est citée que par une très faible minorité de ménages (3.8% contre 7.9% pour les processus participatifs lancés par des institutions autres que le FAES).

**TABLEAU 3.8. : DISTRIBUTION (%) DES MENAGES AYANT PARTICIPE AUX PROCESSUS PARTICIPATIFS SELON LA PERCEPTION DE LA PRISE DE PAROLE LORS DES RENCONTRES PAR AUTEUR DES PROCESSUS**

	FAES-PDL ou FAES	Autre institution	Population	Ne sait pas/ne se souvient pas	Ensemble
Tout un chacun a pu donner son opinion	96,2	92,1	94,4	94,1	94,3
Les organisateurs n'ont pas laissé aux pauvres la possibilité de s'exprimer	1,9	4,5	1,9	5,9	3,2
Les autorités locales ou les notables ont monopolisé la parole	1,9	3,4	3,7		2,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Echantillon	104	89	54	34	281

On observe, dans l'ensemble ou encore tous auteurs confondus, quelques différences d'opinion entre les pauvres et les riches. On trouve parmi les très pauvres des répondants qui identifient des cas d'exclusion. Ils sont par exemple 11.3% à déclarer que les organisateurs n'ont pas laissé aux pauvres la possibilité de s'exprimer, ce que reconnaissent seulement 4.8% des très riches (cf. tableau 5 en annexe). Si l'on s'en tient aux processus participatifs imputés au FAES, on a un profil relativement semblable à ceci près que l'écart est plus faible entre les très pauvres et les très riches (cf. tableau 6 en annexe).

En tous cas, la prudence est de mise à la lecture de ces résultats dans la mesure où ce type d'enquête ne permet pas de restituer les dynamiques sociales à l'œuvre lors de l'organisation des processus participatifs, d'évaluer les perceptions mêmes des participants, de saisir les nuances qui peuvent parfois être déterminantes d'autant que l'on sait qu'il existe bel et bien des différenciations socio-économiques mais aussi politiques au sein des sections communales. En particulier, la prise de parole ne garantit pas, en soi, la prise en compte réelle des intérêts des plus pauvres.

### ***Les retombées des processus participatifs en termes de projets***

36% des ménages s'étant engagés dans les processus participatifs depuis 2005 affirment que des projets issus de ces processus ont été réalisés. Ils sont 57% parmi ceux qui ont identifié le FAES comme organisateur à en dire autant.

**TABLEAU 3.9. : DISTRIBUTION (%) DES MENAGES AYANT PARTICIPE AUX PROCESSUS PARTICIPATIFS SELON LA REALISATION DE PROJETS ISSUS DE CES PROCESSUS PAR AUTEUR DES PROCESSUS**

	FAES-PDL ou FAES	Autre institution	Population	Ne sait pas/ne se souvient pas	Ensemble
Oui	57,7	22,5	22,2	32,4	36,7
Non	37,5	68,5	70,4	58,8	56,2
NSP	4,8	9,0	7,4	8,8	7,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Echantillon	104	89	54	34	281

Parmi les 60 ménages ayant reconnu la réalisation de projets issus des processus participatifs attribués au FAES, 56 indiquent que certains de ces projets ou tous ces projets ont été financés par le FAES. On note que les ménages ayant identifié une institution autre que le FAES comme organisatrice des processus participatifs parlent également du financement, par le FAES, de certains projets découlant de ces processus. Il est probable qu'il s'agit là des projets financés sur la base de la validation des processus participatifs d'autres institutions en vue d'éviter les duplications.

**TABLEAU 3.10. : DISTRIBUTION (%) DES MENAGES AYANT PARTICIPE AUX PROCESSUS PARTICIPATIFS ET AYANT INDIQUE LA REALISATION DE PROJETS ISSUS DE CES PROCESSUS SELON LA SOURCE DE FINANCEMENT DE CES PROJETS PAR AUTEUR DU PROCESSUS PARTICIPATIF**

	FAES-PDL ou FAES	Autre institution	Population	Ne sait pas/ne se souvient pas	Ensemble
Tous projets financés par le FAES	18,3		16,7	18,2	14,6
Certains projets financés par le FAES	75,0	35,0	25,0	18,2	55,3
Aucun projet financé par le FAES		35,0	41,7		11,7
NSP	6,7	30,0	16,7	63,6	18,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Echantillon	60	20	12	11	103

En tout cas, la proportion de répondants à reconnaître l'existence de projets financés par le FAES est écrasante. Il faut toutefois la relativiser : elle ne vaut que pour les zones couvertes par l'enquête, c'est-à-dire les sections communales où des projets du PDL ont été réalisés.

### **315. En synthèse sur le processus participatif**

#### ***Les acquis***

- La réalisation des PDC et PDSC est fort appréciée et sollicitée par les autorités locales, qui l'utilisent parfois comme outil de négociation avec les autres bailleurs et intervenants, voire comme outil de programme politique.
- Un grand nombre de membres des communautés ont pu se concerter et réfléchir autour de préoccupations communes. Le fait que 37% des répondants qui ont participé à ces processus l'ont fait dans le cadre des activités du FAES est d'autant plus remarquable que l'enquête ne porte pas sur toutes les sections ayant fait l'objet de processus participatifs. Elle ne couvre en effet que les sections communales où des projets ont été réalisés, qu'ils découlent ou non de processus participatifs impulsés par le FAES ou de processus validés par le FAES.
- Des structures de suivi émergent du processus : comité de pilotage, ci-devant Comité de Développement des Sections Communales (CDSC), devant assurer la gestion et le suivi des actions découlant des plans de développement.
- De nombreux projets prioritaires ont été financés, sans que la base de données du FAES ne permette de distinguer les projets issus des PDC/PDSC des projets hors PDC/PDSC

#### ***Les limites du processus participatif***

##### **Le temps qu'il faudrait n'est pas le temps financé**

La réalisation du processus participatif oblige à des efforts intenses des participants qui n'ont pas nécessairement le niveau pour entrer rapidement dans une démarche de planification stratégique. Le processus est dans une ambivalence : d'une part la durée est importante sous l'angle du financement mobilisé pour le recrutement et la formation des OPS, le processus lui-même dans les communautés, la rédaction des rapports ; mais d'autre part, elle s'avère souvent insuffisante pour qualifier de façon satisfaisante les OPS et pour enclencher une véritable implication des communautés dans le développement. Tout le travail de suite fait par le FAES prend aussi un temps considérable, ce qui peut se comprendre mais qui devrait sans doute être mieux expliqué d'emblée aux communautés.

Le problème de disponibilité de fonds s'est avéré réel dans la mise en œuvre du processus participatif : toutes les communes et sections communales n'ont pu être touchées. Le FAES était devant une alternative : soit multiplier le processus quitte à ne pas pouvoir financer les projets identifiés, soit mener au bout la méthode dans un nombre plus petit de sites. C'est la première solution qui a été choisie, au risque du saupoudrage. Les animateurs censés être le moteur de l'accompagnement communautaire, n'ont été embauchés que pendant les derniers mois du PDL, sans provision pour se rendre dans les différentes habitations ou à des réunions sollicitées par le bureau régional. Le manque de fonds a empêché le renouvellement des contrats de six mois les liant aux bureaux régionaux. L'idée était bonne, mais l'effet trop fugace.

##### **Un manque d'analyse socio-politique des réalités locales**

La question de la mobilisation des pauvres et des très pauvres dans les processus participatifs n'est pas entièrement résolue : leur engagement est moins fort que celui des riches et leur représentation dans la population des participants déclarés est inférieure à leur poids statistique réel (40%).

Par ailleurs, le fait que l'engagement des membres des structures associatives locales dans les processus participatifs soit plus important que celui des non-membres et la plus forte présence des membres d'organisations (les groupements paysans surtout) laissent penser que les processus participatifs lancés par le FAES s'adosent aux structures organisationnelles déjà là (en sus évidemment des motivations spécifiques aux populations déjà organisées). Une telle démarche peut relever simplement de la recherche d'un point d'entrée dans des espaces socio-économiques et politiques inconnus, de manière à éviter d'éventuels refus ou rejets. Mais si elle tient aussi à un souci de préserver les « équilibres » sociaux ou politiques existants, elle peut favoriser un statu quo peu favorable à la prise en compte des intérêts des pauvres et des très pauvres.

Quant au déroulement des processus participatifs, il semble que la participation universelle (« la majorité des gens de la section communale ») l'emporte de même que l'absence de confiscation de la parole. Il n'en faut pas moins prendre au sérieux les différences d'opinion (entre les niveaux de vie) qui ont été relevées, même si la prudence est ici encore de mise vu la faiblesse des effectifs.

### **Une anticipation insuffisante des risques et des contradictions**

Le processus participatif a créé beaucoup d'espoir sans toujours satisfaire les attentes les plus cruciales des communautés. Quand la stratégie et les moyens ne sont pas réunis ou sont mal orientés, le processus participatif peut avoir des effets pervers, tels ceux déjà évoqués d'absence de réalisation des projets issus de certains PDSC, qui laissent les acteurs locaux dans un état de frustration lorsqu'ils n'ont pas tous les éléments en mains pour poursuivre les recherches de financement des projets auprès d'autres bailleurs.

Le PDL apporte aux leaders des communautés de base la conscience (s'ils ne l'ont pas déjà) et des moyens de maîtrise ou, du moins, de contrôle, sur les projets d'équipement et de développement qui se déroulent sur leur territoire et sur ceux qui seraient nécessaires à leur suite. Mais parallèlement, d'autres projets/programmes sont en cours avec les mêmes communautés, qui ne tiennent pas nécessairement compte du travail de diagnostic participatif ou encore des plans de développement d'où découlent des projets ou PIC.

Le risque de duplication peut devenir gênant, et entraîner une certaine confusion chez les bénéficiaires. Un exemple : Dans la zone du BRS, le FAES finance un projet clé en main avec la Fondation Verte et un projet de PDSC pour l'APBC dans la filière pêche. Des DCP ont été installés dans la zone, des bateaux réhabilités, des interventions sont faites auprès des associations de pêcheurs, mais ces actions ne semblent pas se réaliser selon un cadre global. Le projet clé en main de la Fondation Verte vise l'amélioration de la filière pêche à l'échelle nationale, sans tenir compte des actions menées auprès des associations de pêcheurs comme celle de Puits Salés, encore moins celle de Flamands ou encore celle de Petite Rivière de Nippes.

De la même façon, dans le Sud aucune synergie n'est recherchée avec Food for the Poor, par le FAES. En termes d'impact, cette situation montre plutôt une concurrence qu'une synergie dans les actions. Des économies auraient pu être faites s'il y avait eu un consensus entre les intervenants dès le départ et une recherche de complémentarité. C'est dans le Nord-ouest, en revanche, qu'une coopération fructueuse se déroule entre le FAES et l'ONG ID, Initiative Développement. Le FAES et ID se sont entendus sur une répartition de leurs interventions sur le terrain : ID n'agit pas là où le FAES fait des plans de développement, mais travaille sur les communes de Jean Rabel et de Bombardopolis.

Malgré les efforts déployés dans le processus participatif le risque de récupération des retombées de l'intervention par un groupe influent ou un leader communautaire est bien réel. Dans le Sud Est, les interventions dans le domaine de la pêche à Belle Anse issues du processus participatif (PDSC 4<sup>e</sup>) risquent de se voir phagocytées à terme par celles ayant bénéficié de l'appui de Food for the Poor.

## 3.2. LE CYCLE DE PROJET

---

### 321. La répartition des tâches entre le niveau central et le niveau régional du FAES

#### *En amont des projets des différentes composantes du PDL*

Les chargés de projet des BR parcourent les sections communales pour étudier les projets prioritaires par les communautés, en analyser la faisabilité technique, en revoir certains aspects le cas échéant, puis les acheminer au bureau central, avec l'accord du directeur. En ce qui concerne le processus participatif, le promoteur va sur place et examine avec les CASEC dans quelles conditions peut se dérouler le processus et quels coûts sont à prévoir pour les déplacements, la nourriture et éventuellement l'hébergement des OPS.

Au bureau central, les responsables techniques de la DPS, de la DPRI et de la DIE analysent les dossiers de projets (ou d'actions pour la composante 3)<sup>20</sup> et les CV des OPS proposés pour l'exécution et la supervision, avant validation par les directeurs techniques qui transmettent au comité d'approbation. Si le dossier de projet est approuvé, date est prise pour un démarrage officiel du projet qui donne lieu à une cérémonie sur place au cours de laquelle un contrat, préparé en collaboration entre le FAES central et le BR par échanges électroniques, est remis au CASEC.

#### *Le suivi*

Les projets sont suivis par les équipes des BR, autant que possible. Les chargés de projet s'appuient sur des superviseurs payés pour surveiller la réalisation des travaux et la mise en place des projets. Le principal indicateur utilisé pour le suivi de l'avancement demeure le chronogramme préparé par l'exécutant dans le document de projet. Les visites d'observation et de supervision complètent le jugement de l'avancement du projet. Mais les distances et surtout l'état de voies de communication freinent la régularité du suivi. Si les chargés de projet pouvaient se rendre facilement dans les sites de projets, bien des tensions et des incompréhensions entre les OPS d'exécution et les bénéficiaires auraient pu être évitées. De même, des passages de contrôle après la signature des actes de réception auraient permis la résolution de problèmes de malfaçons ou de méconnaissance des modalités d'usage et de maintenance des installations telles que les adductions d'eau et les citernes ou encore les projets productifs.

Le circuit de transmission des rapports et des requêtes des BR au bureau central n'est pas totalement satisfaisant. Certains bureaux régionaux, notamment dans les départements du Nord du pays, doivent avoir recours au transport aérien. Les bureaux n'étant pas proches des aéroports, la transmission prend du temps et a un coût. De plus, certains soutiennent que des plis ou des dossiers se perdent, que le classement n'est pas bien fait au FAES central où les enveloppes ne sont pas conservées et les dossiers mélangés. La numérisation des documents et des envois électroniques auraient grandement réduit le temps et les coûts associés à la transmission. Les versions en dur auraient pu être acheminées plus tard du BR au bureau central. Si les BR sont pourvus de connexion Internet, la mission n'a pas remarqué de scanner lors de son passage.

En ce qui concerne l'appréciation de l'impact, le PDL ne fait pas obligation de procéder à une évaluation ex-post 6 mois après la fin de l'intervention comme le demande le FIDA à travers le PAIP. Cet impact est apprécié sommairement par les responsables des BR en fonction de leur connaissance du milieu. On peut s'étonner que les BR, à l'instigation du bureau central, n'aient que des indicateurs chiffrés tels le nombre de bénéficiaires, le nombre de km de routes ouverts, le nombre d'emplois créés... Si ces informations sont instructives (mais elles ne figurent pas systématiquement dans les rapports des BR), l'approche manque manifestement d'une dimension qualitative. Rien n'empêche, cependant, d'autres types d'appréciation, même si elles ne sont pas consignées dans les documents officiels. Les entretiens avec les chargés de projet et promoteurs des BR révèlent, chez certains, des analyses très fines des dynamiques et des rapports de forces locaux. Il faut alors espérer, qu'au-delà du cadre réglementaire de la

---

<sup>20</sup> Mais pour les processus participatifs le dossier préparé par le BR est transmis au DGA qui transmet ensuite à la DAF qui effectue le virement nécessaire à l'engagement du processus sur le compte bancaire du BR.

circulation de l'information interne au FAES, les dirigeants puissent entendre et valoriser la production grise des cadres des BR. Mais, pour l'heure, le manuel de procédure a force de loi et n'autorise pas les innovations.

### 322. Le recours aux OPS : modalités, avantages et limites

La logique du programme, qui est également la logique des fonds sociaux, est de ne pas faire mais de faire faire, autrement dit le FAES sous-traite la réalisation des projets à divers organismes ou individus spécialisés dans les différents domaines requis. Interviennent ainsi des architectes, des ingénieurs de génie civil, des agronomes, des entreprises de construction et tous autres corps de métiers nécessaires.

Les OPS signent leur contrat et l'envoient directement à la direction générale du FAES qui donne instruction à la DAF pour les décaissements, à la lumière des recommandations techniques des directions concernées. Parallèlement les bureaux régionaux sont en relation avec la DAF pour connaître les dates de décaissement et prévenir les OPS. Dans le cas des projets clé en main, les contrats sont signés entre l'OPS et le bureau central. Les BR ne jouent un grand rôle ni dans l'analyse des dossiers techniques ni dans la supervision de la mise en oeuvre des interventions. Pour illustrer, le BRNE affirme à la mission de n'avoir été informé de la présence du CECI, un OPS clé en main, dans la zone qu'à la vue de panneaux d'information installés en plusieurs endroits, notamment à l'entrée de la ville de Fort Liberté. Fait encore plus curieux, c'est la mission qui a informé le BRNE des interventions de la Fondation Verte avec les pêcheurs de la ville de Fort Liberté, après avoir vu le panneau non loin du siège du bureau. La situation s'est quelque peu normalisée après que le directeur du BRNE eut fait part de son point de vue au bureau central.

Mention spéciale doit être faite des OPS superviseurs. Ceux-ci ont un rôle important pour seconder les chargés de projet dans le suivi de l'exécution. Ils sont choisis par le bureau central, sans que l'OPS exécutant n'ait connaissance du choix, ce afin d'éviter les connivences. Ils ont mission de suivre au plus près la réalisation des projets et de transmettre des rapports de supervision qui déclenchent les décaissements. La consultation de dossiers de projets dans les bureaux régionaux fait nettement apparaître les différences de qualité de la supervision d'un superviseur à un autre. Les bureaux régionaux donnent pourtant des conseils aux OPS superviseurs pour la production des rapports. Le BRNE fait même de la formation à l'analyse économique et financière à l'intention des OPS. Mais tous ne sont pas également réceptifs.

### 323. La typologie des projets

Il est difficile de trouver des différences entre les projets issus de PDC ou PDSC et les autres. Du point de vue de l'adhésion populaire, on peut dire que tous les projets sont bienvenus dans la mesure où ils compensent des manques cruciaux pour la vie quotidienne : que l'adduction d'eau ait été demandée par un groupe particulier ou par l'ensemble de la collectivité dans un processus participatif, elle est considérée comme bénéfique. Du point de vue de l'exécution, la situation est analogue avec ou sans PDC-PDSC : selon que les entreprises travaillent correctement ou non, la réalisation des travaux est plus ou moins satisfaisante. Dans l'ensemble, les chantiers de l'année 2008 ont été pénalisés par les cyclones et par la très forte augmentation des prix des matériaux et du carburant.

Des différences sont susceptibles de se manifester du point de vue de l'usage, si l'on convient que la participation communautaire à l'élaboration des plans de développement est garante d'une appropriation des projets et d'une contribution à leur pérennisation ; mais cette propriété reste dépendante de la possibilité de disposer des moyens techniques et financiers ainsi que des compétences pour l'entretien et la valorisation des réalisations.

La portée du processus participatif est limitée par l'inachèvement de ce processus de façon générale. Il a en effet été conçu comme moyen de désigner des projets, sans être animé au-delà. Si l'on s'accorde à dire que la responsabilité du PDL s'arrête là, alors le programme a accompli sa mission mais celle-ci ne répond pas aux conditions du développement local. Un programme de développement local se doit de prévoir et d'assurer la viabilité des projets. Pour cela un accompagnement évolutif, inscrit dans la durée, est nécessaire.

### 3.3. LA DECONCENTRATION

---

Le FAES envisage une décentralisation dans laquelle le niveau central serait réduit à une cellule stratégique et où toute l'action de l'institution partirait des bureaux régionaux. Le PAIP, le PDL et le PLCPDL ont donné l'occasion d'amorcer le processus par une déconcentration limitée. Le FAES entend ainsi passer progressivement d'une délocalisation technique de certaines fonctions à une répartition différente du pouvoir au sein de l'organisme.

Dans cette partie, deux questions seront abordées : la déconcentration, dans ses différentes modalités est-elle efficace dans la mise en œuvre du PDL ? Quels sont les potentiels et les freins à une poursuite de la déconcentration vers une véritable décentralisation ?

Auparavant, il importe de replacer ce mouvement dans son contexte institutionnel

#### 331. Le contexte institutionnel de la déconcentration du FAES

Le FAES, comme le lui permettent ses statuts (l'article 2 du Décret Loi portant à la création du FAES), a entrepris depuis 2003 un processus de déconcentration de ses activités en vue :

- d'améliorer la qualité de ses prestations de services auprès des groupes de population les plus pauvres et les plus vulnérables dans une logique de proximité ;
- d'assurer une meilleure qualité de la supervision des projets exécutés dans les sections communales.

L'établissement des bureaux régionaux entre dans cette logique et pourrait éventuellement se poursuivre par l'ouverture de bureaux régionaux ou de proximité dans chaque département et à Port-au-Prince. Cette déconcentration est du type de celle qui existe dans certaines administrations qui répartissent les tâches à différents échelons territoriaux en conservant une organisation verticale.

Mais le FAES ne borne pas cette démarche au transfert de certaines compétences vers les bureaux régionaux : l'autre volet réside dans l'appui sur les élus locaux dans la mise en œuvre du PDL. La direction générale du FAES souligne en effet qu'à la différence du PRODEP qui cible la société civile, le PDL cible les élus locaux, le raisonnement étant qu'à s'adresser exclusivement à la société civile on encouragerait la corruption et on affaiblirait l'Etat.

Nous avons vu, à propos du processus participatif que les CASEC en sont les interlocuteurs privilégiés, mais aussi que les formations dispensées n'ont pas suffi encore à combler toutes les lacunes. L'exemple du PLCPDL mis en œuvre dans le département du Centre offre un modèle vers lequel tend la stratégie de décentralisation portée par le FAES : les élus locaux participent à l'instruction des projets et signent les contrats et le bureau régional a une délégation de crédits du bureau central. L'objectif serait alors d'obtenir des bailleurs de fonds des programmes assortis de budgets distincts par composantes et par régions, ce qui permettrait de doter les bureaux régionaux d'enveloppes financières leur donnant les moyens de l'autonomie dans la gestion des projets.

En Haïti, une attente existe bien de la part des collectivités locales pour que l'Etat s'engage dans la décentralisation. Celle-ci implique une redistribution des responsabilités et des finances publiques. Cela suppose aussi d'instaurer des processus de création et de renforcement des compétences techniques à mettre au service des collectivités afin qu'elles soient en état de gouverner à leur niveau. L'Etat haïtien ne s'est pas encore déployé en ce sens, bien que la Constitution appelle au renforcement des élus locaux. En revanche, l'expérience du FAES est suivie avec attention par sa tutelle et le passage de la déconcentration à un début de décentralisation pourrait être une référence pour des démarches à engager plus largement dans l'administration publique. Et de fait, pour le FAES, la déconcentration est avant tout un moyen de mieux entreprendre et réaliser sa mission au même titre qu'un service de l'Etat.

Le resserrement de cette proximité avec les populations les plus pauvres et les plus vulnérables permet, via « l'exécution de projets pour le compte de services de l'Etat », **de renforcer la présence de l'Etat**, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé, dans les sections communales. Héritières des « sections rurales »

historiquement délaissées par l'Etat, les sections communales font l'objet d'interventions du FAES qui les a, de fait privilégiées, alors qu'en principe l'approche territoriale de l'institution vise les communes.

La Constitution de 1987 a proposé un nouveau modèle d'organisation de l'État ayant pour fondement essentiel la *décentralisation territoriale* basée sur les Collectivités Territoriales et la *déconcentration des services* dans les divisions administratives. Réaffirmée d'une part dans le décret du 1<sup>er</sup> février 2006 portant sur le cadre général de la décentralisation, de l'organisation et du fonctionnement des Collectivités Territoriales haïtiennes et d'autre part dans le DSNCRP, la décentralisation est devenue un axe majeur dans la formulation des politiques publiques.

Or une des contraintes majeures du FAES, que d'autres Fonds sociaux rencontrent, **est la faiblesse de la capacité d'exécution des collectivités locales**. La difficulté à mettre en œuvre des projets dans ces conditions tend à marginaliser les petits projets faisant appel à des micro-financements et à laisser la place à des projets pilotes générant des coûts de supervision très élevés. Sans vouloir par-là argumenter sur le « small is beautiful », l'évaluation est attentive à l'adaptation des projets aux réalités locales et aux cités locales.

### 332. Les divers aspects de la déconcentration dans la mise en œuvre du PDL

#### *La place des bureaux régionaux dans l'organisation interne du FAES*

Les bureaux régionaux, encore appelés antennes dans le document de projet<sup>21</sup>, ont gagné en importance dans la structure organisationnelle du FAES. La consolidation de leur statut est due à l'accroissement de leur nombre, passé de deux à cinq, qui permet de couvrir peu ou prou le territoire national<sup>22</sup>, plutôt qu'à l'attribution de compétences étendues. Leurs compétences, en effet, y compris sous l'angle de la déconcentration, étaient décrites par la BID dans le document de projet. L'innovation majeure intervenue en cours de programme, est celle de la déconcentration plus poussée expérimentée dans le BRC du fait de l'introduction du PLCPDL. Là où l'initiative propre du FAES a joué, c'est dans la place faite aux bureaux régionaux dans l'organisation interne, avec les réunions des directeurs au siège et surtout avec la création du poste de coordinateur des BR en 2006.

Une sorte de dualité existe dans la mise en œuvre du programme car les bureaux régionaux ont pris sur les projets à la demande et les projets qui découlent du processus participatif, tandis que plusieurs catégories de projets leur échappent : les projets clé en mains, les projets pour les enfants vulnérables, les projets de nutrition et les projets pour le développement de la zone frontalière.

Les bureaux régionaux se trouvent alors parfois non informés du déroulement de projets dans leur juridiction, ce qui ne contribue pas à asseoir leur crédibilité aux yeux des partenaires locaux. Si l'on peut bien concevoir que certains types de projets, tels les projets clé en mains qui ont éventuellement plusieurs lieux d'application, soient négociés au niveau central, il ne faudrait pas que cela se passe sans que les bureaux régionaux n'en soient régulièrement et correctement informés, d'autant que d'autres aspects de l'organisation interne du FAES témoignent d'une volonté de communication poussée entre les différents niveaux : les réunions trimestrielles de planification, les réunions mensuelles (qui ont cessé) entre la direction générale, les directeurs techniques et les responsables de BR représentent des moments de débat facilitant les échanges entre les différents niveaux. De même les visites dans les BR des représentants des directions techniques, de l'auditeur interne et surtout du coordonnateur des BR sont perçues de façon généralement positive.

<sup>21</sup> Trois antennes ont été mises en place en 2002 dans le Département du Centre (plus précisément dans la région du Haut Plateau), dans le département du Nord-Ouest et dans le département du Nord-Est. Elles ont été conçues à l'origine comme intermédiaires de proximité entre les communautés appuyées par le PAIP et le siège central du FAES, des entités de sensibilisation et d'information, de suivi de l'exécution des projets et d'animation d'évaluations participatives dans les communautés. En ce sens, elles devaient aider à la réduction de la durée de la phase d'exécution des projets. L'introduction du PDL a occasionné, en 2005, la création de deux antennes supplémentaires dans les départements du Sud et dans le Sud-est.

<sup>22</sup> Les responsables des bureaux qui couvrent deux ou trois départements contestent cependant la possibilité d'être présents partout de la même façon et, de fait, ils privilégient les départements les plus proches.

La création du poste de coordonnateur des BR a été saluée et la collaboration entre le coordonnateur et les équipes régionales est effective. Il joue notamment un rôle de conseil en vue de maximiser les effets des programmes, par exemple pour l'approfondissement de la coopération entre le FENU et le PDL dans le Nord-est, entre ID et le FAES dans le Nord-ouest etc. Il veille également, dans la mesure de ses moyens, à ce que le circuit des requêtes entre les BR et le siège ne prenne pas de délai ; il note à cet égard que le manque de personnel obligeant à cumuler des fonctions dans les BR est nuisible à la rapidité d'exécution des tâches et il serait favorable à ce que les effectifs soient renforcés, ce qui est de l'ordre d'un vœu pieux en l'absence des financements adéquats. Le coordonnateur est également attentif à l'expérience d'autonomie plus importante du BRC ; il préconise d'attendre une année pour conclure à la possibilité de sa réplique, car certaines faiblesses existent, plutôt dans l'environnement du BRC qu'au sein du bureau : le ministère a, en effet, bloqué les fonds de certaines mairies pour mauvaise gestion. La fonction de coordination, quant à elle, est dotée de peu de moyens, réduite à un cadre qui doit faire le lien avec cinq bureaux régionaux sans disposer d'un bureau ni d'un secrétariat propre.

## ***Les pouvoirs effectifs des bureaux régionaux***

### **La gestion fiduciaire et la passation des marchés**

La gestion fiduciaire et la passation des marchés ne sont pas encore déconcentrées hormis pour le bureau régional du Centre où, dans le cadre de la mise en œuvre du GODE, la KFW a demandé au FAES de déconcentrer une partie de la passation des marchés ainsi que les paiements jusqu'à hauteur de 10 millions de gourdes. Le chargé de projets sociaux prépare les dossiers d'appels d'offre, envoie pour avis de conformité le dossier à Port-au-Prince puis ce dossier lui est retourné pour le lancement de la demande de cotations dans la juridiction du BR; au-dessus de 10 millions de gourdes un appel d'offre national est lancé par le bureau central.

### **La gestion du personnel et les compétences présentes dans les bureaux régionaux**

Le recrutement du personnel est centralisé pour les cadres des bureaux régionaux, comme pour ceux des cadres du Bureau Central, à partir d'un appel à candidature par voie de presse. Le personnel d'appui (secrétaire, chauffeurs, messenger, gardien) est recruté au niveau local par le directeur régional. Le processus de recrutement comprend également des entretiens avec les directeurs hiérarchiques : direction générale, direction opérationnelle à laquelle sera rattaché le cadre.

Chaque directeur régional a **la responsabilité de la gestion au quotidien du personnel, de l'organisation de l'emploi du temps de chacun et de la coordination des tâches**. La planification, l'organisation et le contrôle se font à travers des réunions d'équipe hebdomadaires.

Les bureaux régionaux sont, en principe, dotés du même personnel à savoir : un directeur, un gestionnaire, un chargé de projets sociaux, un chargé de projets économiques, un promoteur (du processus participatif), une secrétaire, un chauffeur, un messenger, un gardien, une femme de ménage. Pour le bureau régional du Centre, un auditeur interne complète l'équipe. Dans la réalité, il s'avère que **des cadres cumulent plusieurs tâches** en raison d'un manque de personnel dans plusieurs bureaux régionaux : promoteur et directeur au BRNE, chargé de projets économiques et directeur au BRS, chargé de projets sociaux et chargé de la passation des marchés au BRC qui fait office de bureau modèle en vue de la décentralisation mais qui souffre tout de même d'un effectif insuffisant.

Les femmes sont très minoritaires dans le personnel des BR, de même que dans les postes à responsabilité du bureau central. On compte une promotrice au BRNO, une gestionnaire au BRSE et une assistante administrative au BRS.

Une limite à la valorisation des qualifications des équipes régionales réside dans la double hiérarchie : hiérarchie interne au BR (encore que celle-ci ne soit pas très pesante, le fonctionnement étant plutôt démocratique) et hiérarchie d'ensemble du FAES qui s'exerce des Directions techniques sur les chargés de projet. Les perspectives de poursuite et d'accentuation de la déconcentration devraient pouvoir remédier à cet état de fait.

### **La gestion du matériel**

La gestion du matériel, notamment l'entretien des véhicules, des photocopieuses, des ordinateurs et autres outils de bureautique, est également centralisée à Port-au-Prince. Les véhicules sont régulièrement entretenus mais doivent être rapatriés sur Port-au-Prince.

Cette centralisation de la logistique ou de l'entretien du matériel présente à la fois avantages et inconvénients. Malgré les désagréments notamment d'un point de vue organisationnel et d'efficacité pour un travail de terrain, (l'absence d'un véhicule pour deux ou trois jours pour son entretien réduit les possibilités de déplacements sur le terrain des chargés de projets et des promoteurs), cela permet au FAES des économies d'échelle. Pour des bureaux régionaux très enclavés comme celui du Nord-Ouest, où l'approvisionnement en pièces détachées et la disponibilité de prestataires de services sont incertains un entretien centralisé, organisé sécurise malgré tout l'activité. En revanche pour des bureaux régionaux moins enclavés, il faudrait pouvoir envisager de décentraliser également les aspects logiques et entretiens réguliers des matériels et des locaux.

### **Le PDL dans les bureaux régionaux**

Dans les BR du Nord (BRNE et BRNO) et du Centre, le PDL n'a pas la première place : il vient s'inscrire dans le prolongement du PAIP et en améliore les résultats. Ce programme a toutefois augmenté la charge de travail des BR, du fait du grand nombre de projets à lancer et à suivre. L'extension géographique de la zone couverte par le BRNE par exemple (13 communes dans le NE, 19 dans le Nord), dans le contexte de voies de communication en très mauvais état surtout par temps de pluie, à l'exception de la route Le Cap- Ouanaminthe, est un défi pour un suivi correct des projets. Certaines localités du Nord sont certainement laissées de côté pour cette raison.

Dans les bureaux du Sud et du Sud-est, il en va différemment : le PDL se trouve ainsi être la principale activité du BRS et du BRSE. Les autres programmes comme le PEV ou le PEB occasionnent peu d'interventions en comparaison du PDL qui sert surtout à financer des projets identifiés dans le cadre des PDSC. Le volume de projets hors PDSC, issus de la demande du secteur étatique ou d'organisations communautaires, demeure moindre. En dépit de la reconnaissance de l'apport spécifique du FAES qui engage les populations à réfléchir sur leur situation et sur les solutions à apporter, les interventions (les projets) du PDL semblent un peu se perdre dans les méandres des approches et de la myriade de projets qui sont mis en œuvre par d'autres intervenants établis dans le Sud (CAM, PRODEP, CRS, Food for the Poor, St Boniface, Water for life...) et dans le Sud-est (UE, CROSE notamment).

### **Les bureaux régionaux dans leur environnement**

Les équipes sont très mobilisées sur leurs tâches et celles-ci sont lourdes. Les BRNE et BRS couvrent un territoire de plusieurs départements : Nord et Nord-est d'un côté, Sud, Nippes et Grand'Anse de l'autre. Le maintien de relations suivies et opérationnelles avec les collectivités territoriales peut s'en trouver affaibli.

Les cadres ne sont pas tous originaires ni résidents des lieux où ils sont affectés. Cela s'explique par le manque de cadres expérimentés en dehors des villes importantes (par exemple Jean Rabel ou Aquin sont des communes très dépourvues) et sans doute également par le fait que le recrutement effectué au niveau national ne favorise pas toujours l'embauche de cadres locaux. Sur les avis à candidature, ne figure pas la localisation du poste.

Dans certains bureaux régionaux, les cadres ont leur famille à Port-au-Prince. Par une organisation en rotation, ils ont la possibilité de retourner passer 5 jours en famille toutes les trois semaines. Si cette situation peut-être acceptée pendant quelques mois, elle est difficilement vivable sur la durée. L'absence de services de qualité dans les localités (présence d'un lycée, services urbains de base...) s'oppose à l'installation des familles, d'où une contrainte du double résidence avec les charges afférentes à supporter et partiellement indemnisées par le FAES. Une certaine lassitude pourrait se faire jour chez ces cadres, quoique l'état d'esprit général dans les équipes des BR soit une adhésion enthousiaste à l'institution et à son projet. Mais l'adhésion aux valeurs du FAES constatée dans l'ensemble des bureaux régionaux ne suffira pas à elle seule à maintenir une cohésion si les membres des équipes des bureaux régionaux subissent un éloignement familial (BRNO) ou sont obligés à de longs trajets quotidiens (BRS). Des compensations financières pourraient minorer ces désagréments.

En dépit de ces difficultés, les bureaux régionaux jouissent d'un prestige certain dans leur environnement régional du fait de la qualité reconnue aux réalisations du PDL (écoles et centres de santé notamment) et des compétences et de la disponibilité des cadres. En ce sens, les sièges des BR sont en quelque sorte des centres de ressources pour les acteurs du développement, c'est à dire tout l'éventail des OCB aux maires en passant par les CASEC, ASEC, CDSC et ONG intervenant dans les mêmes zones. Les OPS y sont également accueillis lorsqu'ils éprouvent la nécessité de dialoguer avec les représentants du FAES en dehors des rencontres sur le lieu des projets. Pour les habitants des communes dans lesquelles sont installés les BR, la présence est une marque de considération, notamment dans des lieux comme Aquin, très pauvre ou Jean Rabel, très enclavé – effet positif qui, on l'a vu, entraîne certains sacrifices de la part des équipes des BR. Une question peut se poser à ce propos : c'est celle de la discrétion, voire de l'absence, de la signalétique des bureaux régionaux : contrairement aux services de l'Etat, aux ONG et autres organismes nationaux ou internationaux, le FAES ne s'affiche pas, par une plaque ou d'autres attributs sur sa façade, comme acteur du développement ayant pignon sur rue dans les localités où il est installé. Si cette modestie l'honore d'une certaine façon, ce choix ne devait pas survivre en cas de déconcentration plus poussée car, alors, le FAES manifesterait, par ces signes extérieurs, qu'il est bien un organisme national déconcentré.

### 333. Les perspectives d'évolution

A partir de la mise en œuvre du PDL, quelles évolutions se dessinent et quelles sont leurs chances d'aboutir ?

La première condition est que le FAES continue à bénéficier de financements des bailleurs internationaux, qui sont sa source de financement quasi unique. Une alternative serait un changement de statut qui ferait dépendre le FAES du budget de l'Etat de façon principale – solution difficilement imaginable dans le contexte actuel des finances publiques d'Haïti. Si la pérennité du FAES est assurée, du moins pour le temps de la mise en œuvre de programmes financés par la BID, la Banque mondiale, l'AFD et/ou autres bailleurs, la priorité est certainement à la poursuite de la déconcentration.

La seconde condition de cette évolution est que la résistance au changement soit progressivement éliminée, afin que la concentration du pouvoir au siège fasse place à un partage du pouvoir aux différents échelons territoriaux. Il n'est certes pas aisé de se départir d'un modèle d'organisation qui fonctionne relativement bien et qui a fait la réputation du FAES. Mais ce modèle a sans doute atteint ses limites et le maintien de la réputation et de l'efficacité est au prix de son évolution.

Le transfert de compétences a déjà été étudié ; la mise en réseau électronique des bureaux régionaux devrait faciliter les échanges et les processus décisionnels. Mais, la nouvelle répartition du personnel entre le siège et les régions va être la pierre d'achoppement, dans la mesure où elle implique de quitter Port-au-Prince pour une bonne partie de l'effectif du siège. Au-delà d'une délocalisation physique, c'est tout un cadre de travail qui va changer et pour cela un plan de formation est évidemment à mettre en place. Un tel plan de formation nécessite l'intervention de spécialistes de la pédagogie du changement qui soient capables d'ouvrir la voie simultanément à un renforcement des capacités des directions centrales et au transfert de leurs compétences dans les bureaux régionaux.

## 3.4. LE SYSTEME DE SUIVI – EVALUATION

Jusqu'à présent le système de suivi – évaluation du FAES était destiné à rendre compte de l'engagement des fonds alloués au FAES et à mesurer des indicateurs de processus, voire « d'output », mais non les effets et les impacts d'un programme. Avec le PDL, la commande d'une étude d'impact a manifesté le souci d'avoir cette mesure, mais **le système de suivi-évaluation n'est pas centré sur les résultats finaux** (au sens anglais d'outcomes).

Les activités de suivi et d'évaluation (S&E) consistent à recueillir systématiquement de l'information sur la performance afin de mesurer les progrès réalisés par rapport aux résultats escomptés ; on peut ensuite utiliser cette information lors de la prise de décision de gestion.

Un système de suivi – évaluation axé sur les résultats est un outil de gestion de la ressource publique permettant aux concepteurs, aux décideurs, aux gestionnaires et aux bénéficiaires d'un projet ou d'un programme d'obtenir de l'information afin de mesurer les progrès réalisés par rapport aux résultats escomptés<sup>23</sup>.

La mise en place d'un S&E suit les principes 2 et 3 de la gestion axée sur les résultats du développement : « *Aligner les activités concrètes de programmation, de suivi et d'évaluation sur les résultats attendus* » et « *Assurer la simplicité des méthodes de mesure et des rapports* ».

Cela aurait plusieurs conséquences pour le FAES qui peuvent être résumées de la manière suivante :

- Les stratégies et activités d'exécution visent à appuyer directement la réalisation des résultats prévus. Ceux-ci sont adaptés continuellement au fil du temps afin de veiller à ce que ces résultats soient obtenus. **Pour atteindre cela le FAES devrait se doter d'une stratégie d'intervention et la partager avec ses bailleurs.** Aujourd'hui, la stratégie d'intervention telle que décrite dans le manuel de procédures de 2006 résulte davantage d'un assemblage des différents projets des bailleurs de fonds et n'intègre pas les autres projets notamment ceux du Gouvernement haïtien.
- Tous les partenaires et les principaux acteurs participent à la définition des résultats souhaités et à la gestion axée sur les résultats, à toutes les étapes du processus. Il convient d'**approfondir les relations interinstitutionnelles notamment au niveau central. Ce dialogue est indispensable pour améliorer l'efficacité de l'intervention du FAES.** Cette association des partenaires est nécessaire à la **définition des résultats**
- Au sein de l'institution, le fonctionnement du système de suivi – évaluation n'a pas été un outil véritablement partagé, alors qu les Directions techniques auraient dû être en position de demande d'analyses de leurs réalisations et s'emparer des enseignements des rapports de suivi-évaluation pour réorienter leurs méthodes le cas échéant ou, du moins, pour remédier à certaines faiblesses ; en effet les rapports de S&E non seulement identifient des faiblesses de la mise en œuvre du PDL mais en outre elles en analysent les vecteurs, donnant ainsi des clés pour les dépasser. Il est nécessaire que le suivi – évaluation soit davantage valorisé dans le mode de travail du FAES..
- On simplifie le plus possible les méthodes de mesure et les rapports sur les résultats, afin d'améliorer l'efficacité du processus et de favoriser une communication fructueuse entre les différents acteurs. **Le système d'indicateurs et de rapportage doit être simplifié au maximum en privilégiant des indicateurs générés par la mise en exécution des projets surtout au niveau des « outputs » et mettre en place un système de rapport centré sur l'atteinte des résultats permettant ainsi au directeur du suivi – évaluation d'agréger l'ensemble des données et de rédiger un rapport de suivi – évaluation.** Aujourd'hui, le FAES publie un rapport d'activités rédigé par la Direction Générale et non par la Direction du Suivi – Evaluation. Le rapport de cette dernière ne concerne que la performance du PDL. Une gestion axée sur les résultats embrasserait la performance de l'ensemble du portefeuille d'activités du FAES.
- Les résultats obtenus sont mesurés grâce à des indicateurs sélectifs, rentables et réalistes définis par les projets financés par les partenaires au développement, de sorte que seules les données sur la performance soient recueillies. L'un des écueils dans le suivi – évaluation est le choix d'un **trop grand nombre d'indicateurs souvent trop complexes ; les modes de collecte de données nécessitent un**

<sup>23</sup> La gestion axée sur les résultats de développement (GRD) repose sur la théorie selon laquelle on peut améliorer l'efficacité de l'aide internationale au développement en favorisant l'appropriation par les pays, en alignant l'aide sur les priorités de chaque pays, en harmonisant les politiques et procédures des organismes de développement et en mettant l'accent sur l'obtention des résultats du développement. La GRD repose sur les principes suivants (i) Axer le dialogue sur les résultats à toutes les étapes du processus de développement, (ii) Aligner la programmation, le suivi et l'évaluation sur les résultats; (iii) Assurer la simplicité des méthodes de mesure et des rapports; (iv) Axer la gestion sur l'obtention de résultats plutôt que de gérer par résultats; (v) Utiliser l'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision. La gestion axée sur les résultats a évolué dans le contexte du travail entrepris par les gouvernements et les institutions afin de (i) Réduire la pauvreté; (ii) Favoriser une croissance économique durable et équitable; (iii) Pouvoir mieux définir et mesurer les résultats de développement. La gestion axée sur les résultats est donc un mode de gestion centré sur les résultats à obtenir, une stratégie générale de gestion visant à modifier la façon dont fonctionnent les institutions, en mettant l'accent sur les moyens d'améliorer leur efficacité.

**engagement important en ressources humaines et financières et par conséquent comportent une contrainte trop importante pour l'institution.** Aussi dans le nouveau dispositif de suivi – évaluation devant être mis en place au sein du FAES, il conviendrait de limiter le nombre d'indicateurs de résultats permettant de mesurer la performance de mise en œuvre de la stratégie du FAES et que les indicateurs soient compréhensibles, lisibles par le plus grand nombre.

**Enfin, le système de suivi – évaluation** doit se doter d'un système d'information permettant une connexion à distance afin d'autoriser une mise à jour régulière des données notamment depuis les bureaux régionaux **et une consultation à distance par les partenaires du FAES.**

### 3.5. EN SYNTHÈSE

---

**La participation** des communautés de base et acteurs locaux a bien été dans la ligne de mire du PDL. Elle a cependant été contredite par d'autres exigences d'engagement financier et de décaissement ainsi que par l'urgence ressentie par certains demandeurs en position d'obtenir un accord tels que les Ministères.

Le processus participatif a néanmoins été fort répandu dans tous les départements, d'autant qu'il avait été entamé par le FAES avant le PDL et que d'autres institutions et ONG le pratiquent également.

Cette pratique a certainement fait faire un saut qualitatif au FAES dans son approche des réalités locales et dans le pilotage des programmes de lutte contre la pauvreté. Elle a cependant souffert de certaines faiblesses qui ont été détaillées dans ce chapitre. Elles concernent la contradiction entre le temps nécessaire et le temps affecté au processus, un manque d'anticipation des risques encourus et, surtout, le fait que les plus pauvres restent peu associés au processus.

**Le cycle de projet** a été accompli dans les règles mais le grand nombre de projets du PDL a quelque peu mis en cause le système d'allers et retours entre les bureaux régionaux et le bureau central. La rigueur d'application des procédures a souvent ralenti le rythme des projets. La multiplication des contrats d'exécution, de supervision, de dossiers et de requêtes, si elle reste gérable par le FAES au prix, parfois, d'un allongement des délais, est difficilement compréhensible par les acteurs de terrain.

L'insuffisance des effectifs face à l'importance de la tâche a motivé des recrutements ponctuels, par exemple d'animateurs auprès des promoteurs. Mais d'une part la brièveté de leur présence n'a pas toujours permis de faire face aux problèmes posés par la mise en place des projets ; d'autre part d'autres compétences ont manqué tant au siège que dans les bureaux régionaux pour accélérer le rythme de production du PDL.

L'ampleur du programme a nécessité de recourir à de nombreux OPS avec le risque de ne pas avoir toujours la qualité et le sérieux requis. Mais la durée de réalisation permettait de se rendre compte des défauts de certaines entreprises, voire de superviseurs. Encore fallait-il être présent, ce qui renvoie de nouveau au problème des moyens et voies de communication comme à ceux de l'effectif.

**La déconcentration** est, après la participation, le mot qui revient le plus souvent au FAES. Les bureaux régionaux en sont la traduction concrète. Dotés d'équipes compétentes mais insuffisantes par rapport à l'étendue de la tâche qui leur incombe, les bureaux régionaux ne pourront faire face à des responsabilités accrues qu'avec un renfort. Celui-ci est envisagé sans que les modalités n'en soient explicitées. En même temps, l'évolution peut être engagée de façon dialectique. Sans attendre le renforcement de l'effectif des bureaux régionaux, des facilités supplémentaires peuvent être données aux BR de manière à accroître l'efficacité de leur fonctionnement : la mise en réseau informatique est un élément, mais d'autres aménagements pourraient prendre place progressivement, par exemple une meilleure emprise des bureaux régionaux sur tous les types de projets lancés dans leur juridiction.



## CHAPITRE 4. PORTEE ET EFFETS SUR LES CONDITIONS DE VIE DES MENAGES

### 4.1. LA QUESTION DE L'IMPACT DES PROJETS SUR LES MENAGES

---

#### 411. Mesurer l'impact des projets sur les ménages

L'objectif est de mesurer l'impact des projets sur les ménages, autrement dit de connaître les changements qui se sont produits dans les conditions de vie des ménages et d'en appréhender l'ampleur.

Dès la conception du PDL, la question de l'impact est posée et une démarche est retenue : celle de la réalisation de deux enquêtes, l'une au début du programme qui ferait office de ligne de base et l'autre à mi-parcours (à 36 mois d'exécution du programme ou dès que le seuil de 40% de ressources déboursées aurait été atteint). La mesure de l'impact devait alors reposer sur la méthode de la Différence des Différences. Pour des indicateurs donnés des conditions de vie, cette méthode consiste à estimer la différence entre les évolutions entre t1 et t2 des indicateurs dans les zones d'intervention et dans les zones témoin.

#### 412. L'abandon de la ligne de base

Une enquête de ligne de base a été effectivement réalisée – après le début du PDL. **Mais l'évaluation de la ligne de base a conduit à son abandon<sup>24</sup>.**

D'une part, l'enquête de ligne de base appelle à quelques remarques sur sa conception, notamment pour ce qui est de la représentativité des échantillons des zones témoin, mais également sur la collecte des données. Certaines limites soulignées peuvent être expliquées par la contrainte financière dont les statisticiens font souvent face dans la réalisation de telles enquêtes. Les approches méthodologiques mobilisées dans ces conditions ont généralement été utilisées : la stratification de l'échantillon et le tirage à plusieurs degrés. Toutefois, quelques maladresses ont été commises dans l'utilisation de ces outils méthodologiques :

- fonder le calcul de la taille de l'échantillon sur l'évolution de la pauvreté qui n'est pas l'indicateur directement mesuré par l'enquête,
- répartir l'échantillon national entre départements proportionnellement à leur taille sans se soucier de la représentativité au niveau départemental
- répartir les échantillons entre ZI et ZT sans se soucier de la représentativité de chacun des échantillons
- corriger les échantillons départementaux à partir de la charge de travail des enquêteurs
- Par ailleurs, le rapport sur la ligne de base donne peu d'informations sur le déroulement de la collecte des données, et les quelques informations disponibles ne donnent pas l'assurance d'une collecte garantissant la qualité des données.

Outre les réserves sur la qualité de l'enquête, le recours aux données de la ligne de base est rendu problématique par les modifications des zones cibles : des sections communales initialement pressenties n'ont pas fait l'objet d'interventions du PDL, et des zones d'implantation de projets du PDL n'avaient pas été pressenties au moment de l'enquête de ligne de base comme zone d'intervention.

---

<sup>24</sup> Voir l'évaluation de la ligne de base dans l'annexe 1

### 413. L'enquête rétrospective : portée et effets des projets du PDL

Il a donc fallu choisir une alternative pour la mesure de l'impact à savoir une enquête avec des questions rétrospectives. Ce type d'enquête est apparu comme la solution la plus pertinente. En effet, le recensement est beaucoup trop ancien par rapport à la date de mise en œuvre des actions du projet (écart de 2 ans pour les premiers projets, voire de 5 ans pour les projets les plus récents). De plus, les questions du recensement sont peu adaptées à la construction des indicateurs d'évaluation du projet. En outre, l'autre option consistant à partir d'un échantillon de projets semble un peu lourde et aurait difficilement pu être appliquée dans le temps disponible pour la mission.

L'enquête rétrospective porte sur les projets sociaux et les projets économiques (projets dits productifs et projets d'infrastructure) relevant des composantes 1 et 2 du PDL<sup>25</sup>. Dans ce type d'enquête, l'appréciation de « l'impact » des projets réalisés dépend au premier chef des ménages. En clair, on demande aux ménages

- d'identifier les projets (sociaux ou économiques) réalisés au cours de la période de fonctionnement du PDL (2005-2009) ;
- d'en identifier l'auteur (ou plus précisément l'institution de financement) ;
- puis d'identifier les « bénéfices » qu'ils ont tirés de ces projets ou d'énoncer les raisons pour lesquelles ils n'ont pas bénéficié de ces projets.

C'est dire que l'on s'intéresse davantage à la portée des projets (populations touchées et leurs profils) et aux effets des projets sur les ménages qu'à une mesure « classique » de l'impact de ceux-ci.

Il importe de souligner que ce type d'enquête comporte un inconvénient de taille : celui des effets de mémoire. Ce problème se pose aussi bien pour l'identification des projets et leur inscription dans le temps (ou leur datation) que pour l'identification de leur auteur. Il faut ajouter le problème de la communication entre institution de financement et population-cible ainsi que celui de l'appropriation par celle-ci et plus particulièrement par les populations sur lesquelles les projets ont eu des retombées. S'il y a un déficit de communication ou si les projets ne sont pas véritablement appropriés, il n'est pas évident que les ménages soient en mesure d'identifier clairement et correctement l'institution de financement<sup>26</sup>.

### 414. Quatre axes d'analyse

Compte tenu des objectifs de l'évaluation et du type d'enquête retenu, quatre axes d'analyse sont privilégiés :

- **La mesure de la population (en termes de ménages) bénéficiaire des projets financés.** On considère que les ménages bénéficiaires sont ceux qui déclarent avoir connu un changement dans leur situation suite à la réalisation du projet. Il convient ici de clarifier le choix de cette définition. La méthode de la différence des différences se fonde sur la comparaison entre les zones d'intervention et les zones témoin. Les zones d'intervention sont considérées comme des zones bénéficiaires et, par extension, les populations bénéficiaires sont celles qui résident dans les zones bénéficiaires. Dans l'enquête de type rétrospectif retenue ici, on ne travaille que sur les zones d'intervention du PDL. Comme on cherche à connaître les changements induits par le PDL sur la situation des ménages, l'unique façon de procéder consiste à demander aux ménages s'ils ont connu des changements dans leurs conditions de vie suite à la mise en place des projets du PDL. Avant les

<sup>25</sup> Elle inclut également la question de la participation des populations aux « processus participatifs » impulsés par les OPS recrutés par le FAES.

<sup>26</sup> Ceci est d'autant plus vrai lorsque certains OPS, qui sont par ailleurs des institutions de financement ou d'exécution de projets, sont attentifs à faire leur propre promotion (sans préciser leur statut d'OPS) ou lorsque plusieurs projets et plusieurs institutions de financement ou d'exécution opèrent dans un même territoire (section communale).

interventions, l'on est en présence d'une population potentiellement bénéficiaire. Après l'intervention, on peut considérer l'existence de deux groupes de ménages : ceux qui ont effectivement connu un changement dans leurs conditions de vie en raison même de l'intervention et ceux qui n'en ont connu aucun. Le premier groupe est alors considéré comme bénéficiaire du PDL.

- **La reconstitution du profil des ménages bénéficiaires.** Cette question est d'importance eu égard à l'objectif de réduction de la pauvreté. Les projets imputés au FAES (PDL) touchent-ils d'abord les ménages pauvres ? Quelles sont les autres caractéristiques socio-démographiques ou socio-économiques des ménages bénéficiaires ? Où vivent-ils ? On utilise aussi bien les tableaux croisés que les régressions logistiques qui permettent de connaître les caractéristiques des ménages les mieux corrélées au fait d'avoir bénéficié d'un projet attribué au FAES.
- **L'identification des effets des projets tels que déclarés par les ménages.** Les changements ne sont pas nécessairement de même nature. On peut distinguer les effets intermédiaires des effets finaux.
  - **Les effets intermédiaires.** Par exemple, l'augmentation des opportunités de se faire soigner liée à la réhabilitation et à la mise en service d'un centre de santé n'est qu'un effet intermédiaire qui ne peut aboutir à l'amélioration de l'état de santé, comme résultat final, que si d'autres facteurs favorables entrent en ligne de compte (accessibilité financière du service, accessibilité physique, acceptation des soins prodigués par ces structures de santé relevant de la médecine moderne, etc.). Il faut aussi compter avec des effets intermédiaires qui peuvent concourir à l'obtention de résultats dans un registre autre que celui du projet. Par exemple, le gain de temps lié à l'implantation de citernes familiales peut être alloué à l'exercice de nouvelles activités économiques permettant ainsi d'augmenter le revenu du ménage ou peut favoriser la fréquentation scolaire des filles.
  - **Les résultats finaux.** Ce sont les résultats qui renvoient à la modification des conditions d'existence des ménages : l'augmentation de la fréquentation scolaire ou l'augmentation des revenus par exemple.
- **La mise en évidence des raisons pour lesquelles les ménages non-bénéficiaires n'ont pas bénéficié des projets du FAES.** Ce afin d'appréhender les limites ou les obstacles à lever.

## 4.2. PRESENTATION DE L'ENQUETE QUANTITATIVE AUPRES DES MENAGES<sup>27</sup>

L'enquête a porté sur un échantillon de ménages tirés d'une base de sondage construite à partir de la liste des zones d'intervention du FAES et du fichier de dénombrement des Sections d'Enumération (SDE) de l'Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI). L'échantillon a été réparti entre les départements proportionnellement à leur poids dans la population habitant les sections communales où le PDL a financé au moins un projet.

Pour une plus grande lisibilité des résultats, l'aire couverte par l'enquête compte exclusivement des sections communales<sup>28</sup>. Ces sections ont été enquêtées sur la base de cartes présentant non seulement les délimitations des sections comme telles mais aussi des aires d'enquête contenant une ou plusieurs localités ont été choisies de façon à ce qu'il y ait des ménages enquêtés dans les différents coins de la section communale. A noter que lorsque la localité d'implantation des projets est précisée dans la base de données du FAES, celle-ci a été incluse dans les aires d'enquête.

<sup>27</sup> Pour une présentation complète de l'enquête, se reporter à l'annexe 2.

<sup>28</sup> L'environnement urbain présente en effet des particularités qui peuvent rendre les données de l'enquête particulièrement difficiles à interpréter. A titre illustratif des projets tels que les bornes fontaines en milieu urbain concernent des populations d'un rayon assez restreint et on ne peut les capter dans une enquête à faible échantillon que si l'on se limite à une zone très réduite. Inversement, les écoles concernent un public plus large, mais beaucoup trop dispersé dont l'atteinte par une enquête nécessiterait des échantillons assez importants.

On notera qu'en raison des crues dans le Nord-Est, la section communale de Rose Bonite (2<sup>e</sup>) de la commune de Carice n'a pu être couverte et a été remplacée par la section Bois Poux (2<sup>e</sup>) de la commune de Mont-Organisé.

Il importe d'insister sur le fait que l'enquête porte sur les sections communales où des projets sociaux et économiques (composantes 1 et 2 du PDL) ont été mis en œuvre et ne couvre pas les sections où il n'y a eu que des *activités* (comme les études de faisabilité, des ateliers de formation, les diffusions de programme...) et pas de projet. Ces activités sont peu susceptibles d'avoir un impact direct sur les populations.

Au final, 1008 ménages ont été enquêtés. L'interview a été complétée pour 1006 ménages. Les répondants rencontrés sont en premier lieu les chefs de ménage (soit 77.8% des ménages), puis le conjoint du chef (14%) et enfin, en l'absence du chef ou du conjoint du chef, un autre membre adulte du ménage (8.2%).

### 4.3. PROFIL DES MENAGES ENQUETES

---

#### 431. Profil socio-démographique et logement

Les ménages enquêtés sont dirigés en majorité par des hommes (61.5%), comptent en moyenne 5.7 membres et sont principalement composés d'une population jeune, l'âge moyen étant de 25 ans.

Massivement propriétaires (83.2%) de leur logement (terrain et maison), les ménages vivent pour la plupart dans des maisons basses de matériaux divers (63.6%). Hormis ces maisons basses, les autres logements occupés sont de mauvaise ou de très mauvaise qualité: 27.5% des ménages vivent en effet dans des maisons en terre battue et 6.3% dans des ajoupas ou taudis. Il faut souligner que 50% des logements sont considérés comme étant en mauvais état et 5.9% ont été endommagés par les cyclones de l'été 2008.

La principale source d'eau de boisson demeure pour un peu plus de six ménages sur dix la rivière ou la source, très loin devant les fontaines publiques (16.3%). Par ailleurs, près de 60% des ménages ne disposent toujours pas de toilettes aménagées : l'absence totale de lieu réservé à l'évacuation des excréta compte pour 47.8% des ménages et les autres déclarent l'existence d'un trou ouvert (13.8%) ou couvert (14.3%).

#### 432. Profil socio-économique : sources de revenu et niveau de vie

Les sources de revenu déclarées par les ménages (plus précisément par le chef de ménage ou son conjoint) sont diverses. Si l'on s'en tient aux principales sources de revenu déclarées par le chef de ménage et son conjoint, il apparaît que, sans surprise, la grande majorité des ménages vivent des activités traditionnelles (agriculture à compte propre, élevage, commerce). A ceci s'ajoute la vente de journées de travail (soit à titre de journalier agricole ou dans le cadre des organisations traditionnelles de travail comme les « eskwad », « ranpono » et autres) qui est assez fréquemment citée (40.9%), presque autant que l'agriculture à compte propre<sup>29</sup>.

La distribution des ménages selon les principales sources de revenu diffère selon le sexe du chef de ménage. Ainsi, la combinaison « vente de journées de travail dans l'agriculture/agriculture à compte propre » est bien plus fréquemment citée par les ménages dont le chef est un homme (28.2% contre 18%) tandis que le commerce (de gros ou de détail) de produits agricoles apparaît comme une spécificité des femmes chefs de ménage (24.5% contre 5.8%).

Par ailleurs, 16.5% des ménages reçoivent des transferts en provenance de la diaspora. Les ménages dont le chef est un homme sont relativement plus nombreux que les autres à bénéficier de ces transferts (22.4% contre 7%).

---

<sup>29</sup> Il faudrait évidemment évaluer la part du travail dépendant agricole dans le revenu total des ménages. En tout cas, il est remarquable que celui-ci soit cité par le chef de ménage (ou son conjoint) comme principale source de revenu !

**TABEAU 4.1. DISTRIBUTION (%) DES MENAGES SELON LES PRINCIPALES SOURCES DE REVENU DECLAREES PAR LE CHEF DE MENAGE OU SON CONJOINT) PAR SEXE DU CHEF DE MENAGE**

	Homme	Femme	Ensemble
Vente de journées de travail dans l'agriculture et agriculture à compte propre	28,2	18,0	24,3
Elevage et agriculture à compte propre	18,1	19,1	18,5
Vente de journées de travail dans l'agriculture et commerce de produits alimentaires	10,5	2,6	7,4
Elevage et commerce de produits alimentaires	9,2	3,6	7,0
Commerce indépendant (détail ou gros) de produits agricoles	5,8	24,5	13,0
Vente de journées de travail et autres (hors agriculture ou commerce)	9,4	8,8	9,1
Elevage et autres (hors agriculture ou commerce)	7,6	8,2	7,8
Autres	11,3	15,2	12,8
Total	100,0	100,0	100,0
Echantillon	620	388	1008

En l'absence de données chiffrées sur le revenu ou la consommation des ménages<sup>30</sup>, la pauvreté (et la richesse) relative des ménages est appréhendée en fonction de leurs conditions d'existence et plus précisément des caractéristiques du logement occupé et des biens durables (en état de fonctionnement) possédés. Un indice du niveau de vie des ménages a été construit à partir des variables se référant au logement. (type, matériaux, état, mode d'occupation, type de toilette et principale source d'eau de boisson) et à la possession de biens durables (entre autres armoire, téléphone mobile, fer à repasser électrique, véhicule)<sup>31</sup>. Les ménages ont été ensuite classés en fonction des quintiles du niveau de vie, le premier quintile représentant les ménages les plus pauvres et le dernier les ménages les plus riches de l'enquête<sup>32</sup>. Il faut noter que 49% des ménages qui reçoivent des transferts de la diaspora se trouvent parmi les riches et les très riches (contre 37% des non-bénéficiaires de transferts externes). Environ un quart des ménages riches et très riches perçoivent des transferts contre 11% des ménages les plus pauvres.

### 433. La scolarisation des 6-24 ans

La scolarisation universelle demeure un objectif à atteindre. Mais il faut souligner que le taux de fréquentation scolaire est élevé par rapport aux statistiques établies au cours des dix dernières années. 70% de la population scolarisable (6-24 ans) des ménages enquêtés sont allés à l'école/ vont à l'école cette année.

Le taux net de scolarisation au primaire (des 6-11 ans) s'élève à 74.71%. Ceci est remarquable (eu égard aux statistiques antérieures sur le milieu rural) et pose la question des progrès dans l'offre scolaire (plus d'écoles et plus de proximité, plus de vacances) et des évolutions de la demande scolaire. En toute hypothèse, on peut considérer une augmentation de la demande de scolarisation liée à un épuisement de la paysannerie, à une augmentation – non quantifiée – de l'offre d'établissements scolaires et à la présence de cantines scolaires. Reste que la fréquentation scolaire est plus importante chez les garçons (76.1%) que chez les filles (73.3%). L'écart est loin d'être négligeable.

<sup>30</sup> Etant donné le temps imparti à l'évaluation et les contraintes financières, la collecte de données de qualité, fiables, sur les revenus et la consommation n'était pas envisageable.

<sup>31</sup> Pour la liste complète des variables retenues pour la construction de l'indice, se reporter à l'annexe 4.

<sup>32</sup> L'expression « les plus riches » peut paraître inappropriée, connaissant à tout le moins l'incidence de la pauvreté monétaire en milieu rural. Il faut garder à l'esprit que les ménages du dernier quintile sont les mieux dotés relativement aux autres.

Cette moyenne élevée cache évidemment quelques disparités méritant qu'on s'y arrête. Les départements géographiques où le TNS au primaire est le plus faible sont ceux du Nord-Ouest (61.6%) et de l'Artibonite (64.87%) d'une part, et celui du Centre d'autre part (69.8%) alors que le Nord affiche un TNS de 85.4% ! De même, les enfants sont davantage scolarisés lorsque le chef de ménage est une femme (77.9% contre 72.7%), lorsque l'on est de sexe masculin (76.1% contre 73.3%), et lorsque l'on appartient aux ménages classés riches selon le niveau de vie. Le TNS au primaire chez les très riches est ainsi de 87.1%, soit 1.58 fois celui des enfants issus des ménages les plus pauvres.

Le TNS au secondaire (12-18 ans) est, sans surprise, peu élevé : 18.1% et l'écart entre jeunes des ménages très riches et jeunes des ménages très pauvres est bien plus important (le TNS au secondaire des très riches vaut 2.5 fois celui des très pauvres). Mais les TNS sont « à parité » entre filles et garçons (18.9% contre 17.2%).

#### 434. L'incidence des maladies d'origine hydrique ou hydro-fécale

L'incidence des maladies d'origine hydrique ou hydro-fécale (au cours des 12 mois précédant l'enquête) est élevée : 32.8% des ménages ont déclaré l'occurrence de la diarrhée pour l'un au moins de leurs membres, 240.6% la malaria et 9.1% la typhoïde.

Les départements les plus affectés par la diarrhée sont le Sud-Est<sup>33</sup> (où il y a eu implantation d'un nombre important de citernes familiales, notamment dans la commune de Belle-Anse), la Grande-Anse, le Nord-Ouest et les Nippes. Les incidences les plus élevées (au-dessus de la moyenne « nationale ») pour la malaria sont observées dans le Nord et le Nord-Est ainsi que dans la Grande-Anse et le Nord-Ouest. La typhoïde affecte davantage les ménages du Nord-Est (16.9%) et dans une moindre mesure ceux du Nord, de l'Ouest et du Nord-Ouest.

Les ménages les plus pauvres sont davantage affectés par la diarrhée et la typhoïde par comparaison avec la moyenne nationale. Pour la malaria, si les plus pauvres sont fortement touchés (17.9%), les pauvres et les ménages à niveau de vie moyen le sont encore davantage. Il n'y a pas de relation claire entre l'incidence des maladies et le niveau de vie. En réalité il faut surtout insister sur le fait que les incidences sont élevées, à tous les niveaux de vie.

**TABLEAU 4.2. INCIDENCE (EN % DES MENAGES) DES MALADIES D'ORIGINE HYDRIQUE OU HYDRO-FECALE PAR SOURCE D'APPROVISIONNEMENT EN EAU A BOIRE**

	Diarrhée	Malaria	Typhoïde	Echantillon
Logement raccordé à un système	17,5	17,5	7,5	40
Fontaine publique	37,2	28,7	13,4	164
Citerne individuelle	45,8	20,8	4,2	24
Citerne partagée avec les voisins	41,7	25,0	16,7	24
Puits	25,0	18,8	6,3	80
Rivière, source	33,4	19,1	8,7	634
Autre	23,8	16,7	4,8	42
Ensemble	32,8	20,6	9,1	1008

L'incidence des maladies varie avec le mode d'approvisionnement en eau. Ainsi, dans le cas de la diarrhée, respectivement 45.8% et 41.7% des ménages vivant dans des logements équipés d'une citerne individuelle et d'une

<sup>33</sup> Il y a eu implantation d'un nombre important de citernes familiales financées par le PDL dans ce département, notamment dans la commune de Belle-Anse. Tel que construit, l'échantillon de l'enquête ne peut rendre compte des effets des projets correspondants à l'échelle locale, celle de la section communale.

citerne collective (partagée avec les voisins) ont connu au moins un épisode de diarrhée au cours de la période de référence ainsi que 37.2% des ménages s'approvisionnant aux fontaines publiques.

Reste que l'incidence de la diarrhée demeure élevée (un tiers des ménages) pour les rivières ou les sources où plus de la moitié des ménages s'approvisionnent. Partant, le problème de la gestion de la qualité de l'eau se pose aussi bien pour les sources d'approvisionnement « traditionnelles » comme les rivières que pour les sources aménagées (citernes mais aussi les fontaines publiques) résultant d'interventions impulsées pour partie de l'extérieur des sections communales par les pouvoirs publics ou par des acteurs privés (ONG notamment).

## 4.4. LES PROJETS SOCIAUX

### 441. Présentation des projets sociaux déclarés par les ménages

631 ménages sur 1008 (62%) ont déclaré la réalisation d'un projet social au moins dans leur section communale de résidence. Sur les 1193 projets sociaux déclarés, les projets les plus fréquemment cités sont, dans l'ordre décroissant : construction et réhabilitation d'écoles (331), cantines ou suppléments nutritionnels dans les écoles préscolaires ou primaires (266), construction de citernes (communautaires ou familiales) (211), la construction et réhabilitation de dispensaires (171), construction de latrines (146).

**TABEAU 4.3. DISTRIBUTION (%) DES PROJETS SOCIAUX DECLARES PAR LES MENAGES SELON LE TYPE DE PROJET**

Type de projet	En % du total des projets attribués au FAES	Echantillon	En % du total des projets	Echantillon
Cantines ou Suppléments nutritionnels dans les établissements préscolaires ou dans les écoles primaires	7,6	20	22,3	266
Construction de dispensaires et de centres de santé	7,6	20	10	119
Réhabilitation de dispensaires et centres de santé	2,7	7	4,4	52
Construction de citernes communautaires	8,8	23	9,1	108
Construction de citernes familiales	31,3	82	8,6	103
Construction et extension de fontaines publiques d'un SAEP	4,6	12	2,8	33
Réhabilitation de fontaines publiques d'un SAEP	2,7	7	2,9	35
Construction d'écoles primaires et d'établissements préscolaires	22,1	58	21,3	254
Réhabilitation d'écoles primaires et d'établissements préscolaires	6,5	17	6,5	77
Construction de latrines	6,1	16	12,2	146
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>262</b>	<b>100</b>	<b>1 193</b>

## 442. Connaissance des projets sociaux du FAES

Les enquêtés ont tout d'abord une difficulté à reconnaître ou à nommer les auteurs des projets. Ainsi, les ménages ayant déclaré des projets sociaux dans leurs sections communales respectives affirment ne pas connaître ou ne pas se souvenir du nom de leur auteur pour 40.9% des projets déclarés.

Dans l'ensemble, 32% des ménages attribuent les projets sociaux déclarés au FAES contre 40.8% qui identifient une institution autre que le FAES (cf. tableau 1, annexe 3). Il y a une difficulté à identifier le PDL comme tel. *En proportion des projets déclarés*, seuls 6% des projets sont imputés au PDL (FAES-PDL). Lorsque l'on regroupe les projets attribués au PDL et ceux attribués au FAES sans précision sur le programme de financement, il apparaît que 22% des (1193) réalisations renvoient au FAES<sup>34</sup>. L'analyse portera sur les projets attribués au FAES, sachant que le risque d'inclure des projets non financés par le PDL est bien réel en raison de l'engagement du FAES comme agence d'exécution des projets du Programme d'Education de Base (PEB).

Pour revenir aux ménages, on note que les ménages les plus pauvres sont relativement moins nombreux (23.3%), après les ménages les plus riches (17.3%), à identifier des projets venant du FAES. Reste que la connaissance des projets du FAES selon le niveau de vie semble être moins inégalitaire que celle des projets des autres institutions : si une proportion comparable de ménages pauvres (25%) identifie les autres institutions, 56% des ménages très riches en font de même (soit 1.2 fois la proportion des ménages pauvres !).

**TABLEAU 4.4. DISTRIBUTION (%) DES PROJETS SOCIAUX DECLARES SELON L'AUTEUR DU PROJET PAR TYPE DE PROJET**

	FAES PDL OU FAES	Autre institution	Populations	Autre	NSP ou Ne se souvient Pas	Total	Echantillon
Cantines ou Suppléments nutritionnels dans les écoles préscolaires ou primaires	7,5	41,7	0,8	5,6	44,4	100,0	266
Construction de dispensaires et de centres de santé	16,8	23,5	2,5	13,4	43,7	100,0	119
Réhabilitation de dispensaires et centres de santé	13,5	19,2	1,9	3,8	61,5	100,0	52
Construction de citernes communautaires	21,3	27,8	3,7	1,9	45,4	100,0	108
Construction de citernes familiales	79,6	3,9	1,0	1,0	14,6	100,0	103
Construction et extension de SAEP	36,4	36,4		3,0	24,2	100,0	33
Réhabilitation de fontaines publiques d'un SAEP	20,0	37,1		2,9	40,0	100,0	35
Construction d'écoles primaires et d'établissements préscolaires	22,8	30,3	2,4	7,9	36,6	100,0	254
Réhabilitation d'écoles primaires et d'établissements préscolaires	22,1	35,1	1,3	3,9	37,7	100,0	77
Construction de latrines	11,0	32,2	1,4	2,1	53,4	100,0	146
<b>Ensemble</b>	<b>22,0</b>	<b>30,1</b>	<b>1,7</b>	<b>5,4</b>	<b>40,9</b>	<b>100,0</b>	<b>1193</b>

<sup>34</sup> Sur l'ensemble des ménages qui déclarent des projets sociaux (631), on trouve en moyenne 0.4 projets sociaux attribués au FAES par ménage contre 1.5 projets sociaux non attribués au FAES.

En tout état de cause, la part des ménages à déclarer des projets du FAES varie sensiblement d'un département à l'autre. Il y a des situations extrêmes : comment comparer les 69.1% des ménages du Sud-Est qui identifient le FAES et les 2.5% des ménages du département du Sud ? Il est vrai que, pour le Sud-Est, il faut compter avec l'effort d'envergure réalisé notamment à Belle-Anse par le FAES (avec les citernes familiales).

Les deux types de projets les plus fréquemment attribués au FAES sont : la construction de citernes familiales, la construction ou l'extension de systèmes d'approvisionnement en eau potable (SAEP). Pour le premier type de projets, 79.6% des projets déclarés sont imputés au FAES. La proximité (les citernes se trouvent dans l'environnement immédiat du logement) semble jouer ici à plein lorsque l'on compare ce type de projet aux autres<sup>35</sup>. Il faut évidemment compter avec le fait que plusieurs institutions produisent le même type d'outputs (écoles, centres de santé). Dès lors, le FAES n'est qu'une institution parmi d'autres. A cet égard, les citernes familiales seraient spécifiques au FAES.

La construction et la réhabilitation d'écoles dont le poids est loin d'être négligeable dans les engagements financiers du PDL ne sont attribuées au FAES que dans 22% des cas (en proportion du total de projets déclarés).

#### 443. Les ménages bénéficiaires des projets sociaux du FAES : poids et profil

##### *Une faible proportion de bénéficiaires sur l'ensemble des ménages*

Sur les 631 ménages ayant déclaré des projets sociaux dans leur section communale, 202 ont identifié des projets du FAES (FAES-PDL ou FAES) et 115 d'entre eux ont déclaré avoir bénéficié de ces projets, 56.9% des ménages ayant déclaré des projets du PDL et au final 11.4% du total des ménages.

Si l'on raisonne sur la population des projets sociaux attribués au FAES, il apparaît que les ménages déclarent avoir bénéficié, sous une forme ou sous une autre, de 54.6% de ces projets (soit 143 sur 262), une proportion légèrement supérieure à celle observée pour les projets provenant d'institutions autres que le FAES (51.3%).

**TABLEAU 4.5. DISTRIBUTION (%) DES PROJETS SOCIAUX SELON LE FAIT, POUR LE MENAGE DECLARANT, D'EN AVOIR BENEFICIE (OU NON) PAR AUTEUR DES PROJETS**

	A bénéficié	N'a pas bénéficié	Total	Echantillon
FAES PDL OU FAES	54,6	45,4	100,0	262
Autre institution	51,3	48,7	100,0	359
Populations	50,0	50,0	100,0	20
Autre auteur	54,7	45,3	100,0	64
NSP ou Ne se souvient Pas	38,9	61,1	100,0	488
Ensemble	47,1	52,9	100,0	1 193

<sup>35</sup> On peut penser que l'argument de la proximité pourrait également valoir pour les latrines familiales. Mais 11% seulement des projets de latrines familiales sont attribuées au FAES. Les déclarations des ménages sont tributaires à la fois des interventions des autres institutions (jusqu'où interviennent-elles dans la construction de latrines), des effets de mémoire, d'une certaine subjectivité des ménages mais aussi des perceptions en matière de santé. Si subjectivité il y a, les citernes peuvent revêtir davantage d'importance aux yeux des ménages que les latrines dans la mesure où leur implantation permet un gain de temps appréciable. Ce qui n'est pas le cas pour les latrines. Par ailleurs, le lien entre celles-ci et l'état de santé peut être moins évident pour les ménages.

## **Principales caractéristiques socio-démographiques et socio-économiques des ménages bénéficiaires du FAES**

Les ménages bénéficiaires des projets sociaux attribués au FAES se trouvent en premier lieu dans le département du Sud-Est (35.7%) puis dans les Nippes (13.9%), l'Ouest (13%) et le Nord-Ouest (12.2%). Ce sont en majorité des ménages dirigés par des hommes (67.8% contre 61% du total des ménages). Les chefs de ces ménages se retrouvent principalement (61.5%) aux âges intermédiaires (entre 35 et 64 ans). En outre, 45% des chefs de ces ménages bénéficiaires ne sont jamais allés à l'école et plus d'un tiers d'entre eux n'ont qu'un niveau d'études primaires. On les retrouve dans tous les quintiles du niveau de vie. Mais il faut souligner que 38% « seulement » des ménages bénéficiaires se rangent parmi les très pauvres et les pauvres. Certes 60% des ménages très pauvres et pauvres ayant déclaré des projets du FAES ont bénéficié de ces projets mais c'est également le cas pour 66% des ménages riches et 50% des ménages très riches.

Le profil précédent est établi sans comparaison avec les ménages non-bénéficiaires des projets du FAES. Pour ce faire, il convient de recourir à une régression logistique : ce procédé permet de **modéliser la probabilité d'être un ménage bénéficiaire du FAES plutôt que d'être un ménage non-bénéficiaire du FAES**. On prend en considération les caractéristiques socio-démographiques et socio-économiques des ménages ainsi que leur département de résidence afin d'établir lesquelles de ces caractéristiques ont, toutes choses égales par ailleurs, un « effet » sur (ou encore sont significativement corrélées à) la probabilité d'être un ménage bénéficiaire du FAES. **L'effet peut être positif ou négatif et il n'est mesuré que par rapport à un ménage de référence** donné, c'est-à-dire dont le profil est constitué par des modalités particulières des caractéristiques socio-démographiques et socio-économiques. Pour chacune des modalités des variables retenues, on lit les résultats de la régression par différence à ce ménage de référence ou plus précisément par différence à une caractéristique donnée du ménage de référence, toutes choses égales par ailleurs. On dira ainsi, par exemple, que les ménages dont le chef est vieux ont *plus de chances*, toutes choses égales par ailleurs ou encore indépendamment de leurs autres caractéristiques, que les ménages dont le chef est d'âge intermédiaire, d'avoir bénéficié de tel ou tel type de projet.

Le choix des principales caractéristiques du ménage de référence comporte généralement une part d'arbitraire. Dans la pratique, il est communément admis de retenir les modalités recueillant les plus fortes fréquences ou de retenir celles qui conviennent le mieux à la problématique de départ. Ici, le ménage de référence est dirigé par un homme âgé de 35 à 49 ans et possédant un niveau d'étude primaire, vit principalement de la vente de journées de travail dans l'agriculture et de l'agriculture à compte propre, se trouve dans le troisième quintile du niveau de vie et réside dans le département de l'Ouest<sup>36</sup>. Le choix du troisième quintile du niveau de vie ou encore du niveau de vie moyen permet de mieux faire ressortir – si effet il y a – la place des pauvres et des riches eu égard à l'inscription du PDL dans la lutte contre la pauvreté.

Seul le département de résidence est une variable à modalités significatives par rapport à la probabilité d'être un ménage bénéficiaire d'au moins un projet social attribué au FAES. En effet, comparativement à un ménage vivant dans le département de l'Ouest, la probabilité d'être un ménage bénéficiaire du FAES est plus forte pour les ménages résidant dans le Sud-Est. Il en est de même, mais de manière moins significative – et par ordre décroissant - pour les ménages résidant dans les Nippes et le Nord-Ouest. En revanche, ceux du Sud et de la Grande-Anse ont moins de chances que ceux de l'Ouest.

**Les projets sociaux du FAES toucheraient donc sans préférence ou sans biais particulier toutes les catégories ou tous les types de ménages, toutes caractéristiques confondues, la seule variation étant celle du département de résidence.** Ce résultat est bien spécifique au FAES. Si l'on compare les *profils des ménages bénéficiaires d'au moins un projet social indépendamment de l'auteur* (identifié ou non) et ceux des ménages bénéficiaires d'au moins un projet social du FAES, on constate deux choses. D'une part, si l'on trouve que les ménages du Sud-Est – ainsi que ceux des Nippes - ont plus de chances que ceux de l'Ouest d'être bénéficiaires d'un projet social au moins, tous auteurs confondus, ceux du Centre se distinguent en ayant moins de chances par rapport à leurs homologues de l'Ouest. D'autre part et surtout, les ménages du quatrième quintile du niveau de vie ont plus

<sup>36</sup> Ce profil est maintenu pour les régressions logistiques à venir sur les projets économiques.

de chances que ceux dont le niveau de vie est moyen, d'avoir bénéficié d'un projet social au moins (quel que soit l'auteur), tandis que les ménages les plus pauvres ont moins de chances. Dit autrement, le niveau de vie semble être pris en compte (comment ?) dans les projets non financés par le FAES.

**TABLEAU 4.6. DÉTERMINANTS DU FAIT D'ÊTRE BÉNÉFICIAIRE D'AU MOINS UN PROJET SOCIAL DU FAES ET DU FAIT D'ÊTRE BÉNÉFICIAIRE D'AU MOINS UN PROJET SOCIAL**

	A bénéficié d'un projet social au moins		A bénéficié d'un projet social du FAES au moins	
	Coefficient de la régression	Significativité	Coefficient de la régression	Significativité
<b>Sexe du chef de ménage</b>				
Chef de ménage homme	<b>ref</b>	<b>ref</b>	<b>ref</b>	<b>ref</b>
Chef de ménage femme	-0,05	ns	-0,09	ns
<b>Age du chef de ménage</b>				
Moins de 35 ans	-0,24	ns	-0,39	ns
35 à 49 ans	<b>ref</b>	<b>ref</b>	<b>ref</b>	<b>ref</b>
50 à 64 ans	-0,08	ns	0,27	ns
65 ans et plus	-0,06	ns	0,55	ns
âge non renseigné	-0,60	**	-0,61	ns
<b>Niveau d'étude du chef de ménage</b>				
Pas fait d'études	0,01	ns	-0,10	ns
Primaire	<b>ref</b>	<b>ref</b>	<b>ref</b>	<b>ref</b>
Secondaire ou plus	-0,04	ns	0,26	ns
<b>Niveau de vie du ménage (quintile)</b>				
Très pauvre	-0,29	ns	-0,10	ns
Pauvre	0,28	ns	0,33	ns
Moyen	<b>ref</b>	<b>ref</b>	<b>ref</b>	<b>ref</b>
Riche	0,56	**	0,43	ns
Très riche	0,29	ns	-0,41	ns
<b>Principales sources de revenu du ménage</b>				
Vente de journées de travail dans l'agriculture et agriculture à compte propre	<b>ref</b>	<b>ref</b>	<b>ref</b>	<b>ref</b>
Elevage et agriculture	-0,19	ns	-0,17	ns
Vente de journées de travail dans l'agriculture et commerce de produits alimentaires	-0,09	ns	0,04	ns
Elevage et commerce de produits alimentaires	0,22	ns	0,19	ns
Commerce indépendant (de détail / de gros) de produits agricoles	-0,42	ns	0,00	ns
Vente individuelle et autres (hors agriculture ou commerce)	0,23	ns	-0,34	ns
Elevage et autres (hors agriculture ou commerce)	-0,54	ns	-0,68	ns
Autres sources de revenus	-0,21	ns	-0,27	ns
<b>Département de résidence</b>				
Ouest	<b>ref</b>	<b>ref</b>	<b>ref</b>	<b>ref</b>

Sud Est	1,19	***	1,76	***
Nord	0,06	ns	-1,69	ns
Nord Est	0,26	ns	0,48	ns
Artibonite	0,06	ns	0,51	ns
Centre	-0,84	**	-0,88	ns
Sud	0,40	ns	-2,31	**
Grande Anse	-0,26	ns	-1,88	*
Nord Ouest	0,12	ns	0,74	*
Nippes	0,76	**	1,05	**
<b>Constante</b>	<b>-1,21</b>	<b>***</b>	<b>-2,35</b>	<b>***</b>

Note de lecture: Significativité des coefficients: forte (\*\*\*), moyenne (\*\*), faible (\*), non significatif (ns).

Comparativement aux ménages de l'Ouest, ceux du Sud-Est ont, toutes choses égales par ailleurs, plus de chances d'avoir bénéficié d'un projet social du FAES (coefficient positif et significatif) alors que les chances de ceux du Centre ne sont pas significativement différentes.

#### 444. Les effets des projets sociaux sur les conditions de vie selon les ménages

Dans l'ensemble, sur les 143 projets sociaux attribués au FAES dont ont bénéficié les ménages, **des résultats finaux** sont identifiés pour 74 projets (51.7%).

Deux effets finaux sont identifiés **dans le domaine de l'éducation** : l'augmentation de la fréquentation scolaire des enfants du ménage (19.6% des projets du FAES) et l'amélioration de l'apprentissage (10.5%). Cet effet qualitatif (« les enfants apprennent mieux à l'école ») l'emporte (toujours en pourcentage des projets) en revanche dans l'ensemble des projets sociaux sur l'effet quantitatif. Il faut souligner que cet effet signalé par les ménages ne peut être véritablement mesuré qu'en analysant l'évolution des performances scolaires des enfants bénéficiaires des projets avant et après l'exécution des projets, ce qui ne pouvait être fait dans le cadre de l'évaluation.

Si l'on relie les bénéfices tirés des projets selon les déclarations des ménages aux types de projet (cf. tableau 4 de l'annexe 3), il apparaît que l'augmentation de la fréquentation scolaire est presque exclusivement liée à la construction ou à la réhabilitation des infrastructures scolaires<sup>37</sup> et l'amélioration de l'apprentissage tient principalement aux projets de cantines scolaires ou de suppléments nutritionnels dans les écoles et centres préscolaires.

Pour ce qui est de **la santé**, l'effet final, à savoir l'amélioration de l'état de santé est plus fréquent (16.1% des projets sociaux du FAES) que l'effet intermédiaire (augmentation des opportunités de se faire soigner). Ceci contraste fortement avec les résultats obtenus sur l'ensemble des projets sociaux où effet final et effet intermédiaire recueillent des pourcentages similaires.

L'amélioration de l'état de santé est liée à plusieurs types de projets mais on note que ce sont les projets d'approvisionnement en eau (construction de citernes communautaires ou familiales, construction /réhabilitation de SAEP) qui l'emportent sur la construction ou la réhabilitation de dispensaires ou de centres de santé. Pourtant, on a vu la forte incidence des maladies d'origine hydrique ou hydro-fécale, notamment pour ces modes d'approvisionnement en eau à boire. Il est vrai que la construction des citernes n'est qu'un élément de la solution : encore faut-il s'assurer que les conditions d'entretien et d'utilisation requises pour un approvisionnement sain soient effectivement remplies.

<sup>37</sup> Ceci suppose que l'on y trouve des enseignants... mais il faudrait analyser le service d'éducation (ses inputs, ses processus et ses outputs) pour connaître les effets finaux de la fréquentation scolaire en tant que telle.

Parmi les effets intermédiaires, la réduction du temps de déplacement – non quantifiée - est déclarée pour 36.4% des projets sociaux attribués au FAES (et pour 23% de l'ensemble des projets). C'est une donnée remarquable lorsque l'on connaît à la fois les problèmes d'accessibilité physique aux infrastructures sociales ou aux services sociaux du milieu rural en général et les difficultés de déplacement à l'intérieur d'une section communale. Cette réduction du temps de déplacement tient principalement à la construction de citernes familiales (35 projets sur 52) et très peu à la construction ou à la réhabilitation d'infrastructures scolaires (6 projets sur 52).

**TABLEAU 4.7. DISTRIBUTION (%) DES PROJETS SOCIAUX DONT ONT BENEFICIE LES MENAGES SELON L'EFFET DE CES PROJETS**

Effet	En % des projets sociaux attribués au FAES	Echantillon	En % du total des projets sociaux déclarés	Echantillon
Augmentation de la fréquentation scolaire des enfants du ménage	19,6	28	19,2	108
Les enfants apprennent mieux à l'école	10,5	15	24,2	136
Meilleures conditions d'évacuation des excréta	5,6	8	4,3	24
Amélioration de l'état de santé	16,1	23	13,0	73
<b>Résultats finaux</b>	<b>51,7</b>	<b>74</b>	<b>60,7</b>	<b>341</b>
Augmentation des opportunités de se faire soigner	6,3	9	12,8	72
Réduction du temps de déplacement	36,4	52	23,0	129
<b>Effets intermédiaires</b>	<b>42,7</b>	<b>61</b>	<b>35,8</b>	<b>201</b>
<b>Autre effet</b>	<b>1,4</b>	<b>2</b>	<b>2,1</b>	<b>12</b>
<b>Indéterminé</b>	<b>4,2</b>	<b>6</b>	<b>1,4</b>	<b>8</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>143</b>	<b>100,0</b>	<b>562</b>

#### 445. Les raisons de l'absence d'effet des projets sociaux du FAES

Sur 202 ménages ayant déclaré des projets sociaux imputés au FAES, 87 déclarent n'avoir pas bénéficié de ces projets. Parmi ces 119 projets sociaux du FAES dont les ménages n'ont pas bénéficié, il apparaît qu'ils n'avaient pas besoin de 34% d'entre eux. Il reste alors 71 projets pour lesquels les raisons de l'absence d'effet ont été énoncées par les ménages. Les trois principales raisons sont les suivantes :

- le fait que la portée même du projet soit limitée à quelques groupes ou quelques ménages (22 projets sur 71 ou 31%) ;
- l'éloignement des infrastructures sociales par rapport au domicile du ménage (18 projets sur 71 ou 25%) ;
- le fait, pour le ménage, de n'être pas membre de l'association bénéficiaire du projet (9 projets sur 71 ou 13%).

Ce profil diffère de celui observé sur l'ensemble des projets sociaux dont n'ont pas bénéficié les ménages. En effet, pour tous les projets sociaux, tous auteurs confondus, l'éloignement des infrastructures sociales est premier (28%

des projets), suivi par l'insuffisance des ressources financières du projet (20%), et de loin par le fait que la portée du projet était limitée à quelques groupes ou ménages.

**TABEAU 4.8. DISTRIBUTION (%) DES PROJETS SOCIAUX DONT N'ONT PAS BENEFICIE LES MENAGES SELON LES RAISONS DE L'ABSENCE D'EFFET PAR TYPE D'ORGANISME DE FINANCEMENT/EXECUTION**

Raison de l'absence d'effet	FAES PDL OU FAES	Autre institution	Population	Autre	NSP ou Ne se souvent Pas	Ensemble
Manque de ressources financières du ménage	4,2	7,4	33,3	6,7	5,4	6,4
Manque de place	7,0	9,0		20,0	7,7	8,2
Compétences insuffisantes du personnel, absentéisme	1,4	0,8	11,1	20,0	1,8	2,3
Infrastructures sociales éloignées du domicile	<b>25,4</b>	36,9	22,2	13,3	25,3	<b>28,1</b>
Coût du transport entre le domicile et le lieu d'implantation du projet	2,8	1,6			4,1	3,0
Le ménage n'appartient pas à l'association bénéficiaire du projet	<b>12,7</b>	8,2		6,7	13,1	<b>11,2</b>
Portée du projet limitée à quelques groupes ou ménages	<b>31,0</b>	7,4	11,1	20,0	11,3	13,7
Ressources financières du projet insuffisantes	9,9	24,6	22,2	13,3	23,1	<b>21,0</b>
L'association bénéficiaire ne prend pas en compte les "malere"	5,6	4,1			6,3	5,3
Les collectivités locales ne prennent pas en compte les "malere"					1,8	0,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Echantillon	71	122	9	15	221	438

## 4.5. LES PROJETS PRODUCTIFS

### 451. Présentation des projets économiques

Les projets économiques sont de deux ordres. On distingue :

- les **projets d'infrastructure** c'est-à-dire de construction, de réhabilitation de routes ou pistes, d'aménagements contre l'érosion (défense et restauration des sols), de construction, réhabilitation ou extension de systèmes d'irrigation, de construction de citernes à vocation agricole ;
- les **projets productifs** touchant à différentes dimensions des processus productifs (intrants, types de produits, équipements productifs, etc.). Ce groupe rassemble les projets d'élevage (ou d'appui à l'élevage), la mise en place des dispositifs de concentration de poissons, l'introduction de nouvelles variétés de culture, équipements productifs (moulins, unités de transformation, etc.).

504 ménages (sur 1008) déclarent la réalisation de 1028 projets économiques dans les sections communales de l'échantillon, dont 449 projets d'infrastructure et 579 projets productifs tournés vers la génération de revenus. Dans le premier groupe, la construction ou la réhabilitation de routes ou de pistes sont les plus fréquemment citées (250 et 134). Dans le second groupe on trouve en premier lieu les activités d'élevage (223), en second lieu l'introduction de nouvelles variétés ou l'amélioration génétique des cultures (141).

Ici encore les effets de mémoire, les problèmes de communication ou d'appropriation sont apparents : 30.8% des projets économiques déclarés n'ont pu être imputés au FAES ou à une autre institution. Seuls 5.9% des projets déclarés (61) sont attribués au PDL contre 19.7% (203) émanant du FAES sans précision sur le programme de financement. Ici encore, l'analyse du PDL est d'autant plus délicate que le PAIP et le PDL financent des projets

économiques. Certes, le FAES a pris soin de séparer les aires d'intervention des deux programmes. Mais, à plusieurs reprises, le PDL a financé des projets initialement identifiés dans le cadre du PAIP en raison notamment d'une rareté temporaire de ressources financières du PAIP. De sorte que supposer que tous les projets économiques attribués au FAES relèvent exclusivement du PDL est quelque peu hardi.

## 452. Présentation des projets productifs

Parmi les 579 projets productifs déclarés, les projets les plus fréquents sont les projets d'élevage ou d'appui à l'élevage (caprin notamment), l'introduction de nouvelles variétés de cultures. Pour ce qui est des projets attribués au FAES : l'élevage ou l'appui à l'élevage domine (50.9% du total !), suivi de loin par l'introduction de nouvelles variétés de cultures (21.1%).

**TABLEAU 4.9. DISTRIBUTION (%) DES PROJETS PRODUCTIFS SELON LE TYPE DE PROJET PAR AUTEUR DU PROJET**

Type de projet	FAES PDL OU FAES	Autre institution	Populations	Autre	NSP ou Ne se souvient Pas	Ensemble
Elevage de caprins ou Appui à élevage	50,9	29,7	33,3	12,5	39,8	38,5
Installation Dispositif de concentration de poissons (DCP)	5,3	2,8			8,5	5,4
Introduction de poulaillers modernes	3,5	10,3		15,0	12,3	9,2
Amélioration génétique et introduction de nouvelles variétés	21,1	31,0	25,0	17,5	23,7	24,4
Introduction de nouvelles techniques de culture	6,4	19,3		15,0	7,6	10,5
Equipements ou unités de transformation tels que moulins communautaires	12,9	6,9	41,7	40,0	8,1	12,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Echantillon	171	145	12	40	211	579

## 453. Connaissance des projets productifs du FAES

373 ménages ont déclaré des projets productifs mais ne parviennent à en identifier l'auteur que dans 63.6% des cas. 35.5% des ménages reconnaissent le FAES comme auteur des projets productifs (cf. tableau 2, annexe 3). La part des ménages qui associent des projets productifs au FAES varie considérablement d'un département à l'autre. Ils sont quasiment inexistant dans la Grande-Anse mais 50% des ménages du Sud-Est déclarent des projets du FAES, précédés et de loin par ceux du département de Nippes (75%). Le plus remarquable est l'écart selon le sexe du chef de ménage : alors que 43.8% des ménages dont le chef est un homme attribuent des projets productifs au FAES seuls 23.9% de ceux dirigés par une femme en font de même !

29.5% des projets productifs sont attribués au PDL ou au FAES sans précision sur le programme de financement. Les projets les plus fréquemment attribués au FAES sont ceux d'élevage ou d'appui à l'élevage (39%), les équipements ou unités de transformation (31%) et les dispositifs de concentration de poissons (29%).

**TABLEAU 4.10. DISTRIBUTION (%) DES PROJETS PRODUCTIFS SELON L'AUTEUR PAR TYPE DE PROJET**

Type de projet	FAES PDL OU FAES	Autre institution	Populations	Autre	NSP ou Ne se souvient Pas	Total	Echantillon
Elevage de caprins ou Appui à élevage	39,0	19,3	1,8	2,2	37,7	100,0	223
Installation Dispositif de concentration de poissons (DCP)	29,0	12,9			58,1	100,0	31
Introduction de poulaillers modernes	11,3	28,3		11,3	49,1	100,0	53
Amélioration génétique et introduction de nouvelles variétés de cultures	25,5	31,9	2,1	5,0	35,5	100,0	141
Introduction de nouvelles techniques de culture	18,0	45,9		9,8	26,2	100,0	61
Equipements ou unités de transformation tels que moulins communautaires, cassaverie ou autres (pour céréales, café, fruits)	31,4	14,3	7,1	22,9	24,3	100,0	70
Ensemble	29,5	25,0	2,1	6,9	36,4	100,0	579

#### 454. Les ménages bénéficiaires des projets productifs du FAES : poids et profil

Sur les 373 ménages ayant déclaré des projets productifs dans leur section communale, 132 ont identifié des projets du FAES (FAES-PDL ou FAES) et 62 d'entre eux ont déclaré avoir bénéficié de ces projets.

Les ménages déclarent avoir bénéficié de 43.9% des projets déclarés et attribués au FAES. C'est une proportion supérieure à celle enregistrée pour les projets venant d'autres institutions (39.3%).

**TABLEAU 4.11. DISTRIBUTION (%) DES PROJETS PRODUCTIFS SELON LE FAIT, POUR LE MENAGE DECLARANT, D'EN AVOIR BENEFICIE (OU NON) PAR AUTEUR IDENTIFIE**

Auteur	A bénéficié	N'a pas bénéficié	Total	Echantillon
FAES PDL OU FAES	43,9	56,1	100,0	171
Autre institution	39,3	60,7	100,0	145
Populations	41,7	58,3	100,0	12
Autre auteur	52,5	47,5	100,0	40
NSP ou Ne se souvient Pas	16,1	83,9	100,0	211
Ensemble	33,2	66,8	100,0	579

Les ménages ayant déclaré être bénéficiaires de projets productifs du FAES tendent à se concentrer dans le Département de Nippes (40.3%) et l'on retrouve quelques contingents non négligeables dans les départements du Sud (14%) et du Sud-Est (12.9%). Ils ne sont que 1.6% dans l'Ouest. Par ailleurs, ce sont très majoritairement

(72.6%) des ménages dirigés par des hommes, des ménages où le chef est âgé de 35 à 64 ans. 45.2% de ces ménages bénéficiaires sont très pauvres ou pauvres contre 35.5% classés parmi les riches et les très riches.

La régression logistique relative à la probabilité d'avoir bénéficié d'au moins un projet productif du FAES met en évidence trois variables à modalités significatives : le département de résidence, l'âge du chef de ménage et les principales sources de revenu du ménage. Les ménages vivant dans le Nord, le Sud et les Nippes et, de manière moins significative, dans le Sud-Est, le Nord-Ouest et le Centre ont plus de chances que les ménages vivant dans l'Ouest d'avoir bénéficié d'au moins un projet productif attribué au FAES.

Relativement aux ménages dont le chef est âgé de 35 à 49 ans, les ménages dont le chef est jeune (moins de 35 ans) ont moins de chances d'être bénéficiaires. Il est vrai que se dessine, dans l'ensemble du milieu rural, une tendance d'une sortie de l'agriculture et des activités connexes chez les jeunes.

On observe en outre que ceux vivant principalement de l'élevage et de l'agriculture ou ceux vivant principalement du commerce indépendant de produits agricoles ont moins de chances d'avoir bénéficié des projets productifs que ceux dont les principales sources de revenu sont l'agriculture à compte propre et la vente de journées de travail dans l'agriculture.

En d'autres termes, les projets productifs du FAES seraient moins orientés vers les ménages vivant de l'élevage. Ils fonctionneraient comme une opportunité de diversification des revenus des ménages vivant principalement de l'agriculture pour ce qui est des projets d'élevage et comme un « renforcement » des pratiques agricoles pour ce qui est de l'introduction de nouvelles variétés ou de nouvelles techniques culturales.

Là encore, on est en présence d'un profil bien particulier au FAES. Certes, la régression logistique sur la probabilité *d'avoir bénéficié au moins d'un projet productif indépendamment de l'auteur* indique que ceux qui vivent principalement du commerce indépendant de produits agricoles ou alimentaires ou de l'élevage associé à d'autres sources de revenus ou de sources autres que les activités traditionnelles (agriculture, élevage ou vente de journées de travail) ont moins de chances d'être bénéficiaires d'au moins un projet productif tous auteurs confondus que les ménages de référence (agriculture à compte propre et ventes de journées de travail dans l'agriculture). Mais, les modalités significatives pour l'âge du chef de ménage et le département de résidence diffèrent de celles trouvées pour les ménages bénéficiaires des projets productifs du FAES. En effet, les ménages qui ont significativement plus de chances d'avoir bénéficié d'au moins un projet productif, quel que soit l'auteur, sont ceux dont le chef est plus âgé, au-delà même de la tranche d'âge (50 à 64 ans), possède un niveau d'étude secondaire, et qui résident dans le Nord-Est, le Nord-Ouest et dans les Nippes, et – moins significativement – dans le Sud, le Centre et le Nord.

**TABLEAU 4.12. DETERMINANTS DU FAIT D'ÊTRE BÉNÉFICIAIRE D'AU MOINS UN PROJET PRODUCTIF DU FAES ET DU FAIT D'ÊTRE BÉNÉFICIAIRE D'UN PROJET PRODUCTIF AU MOINS INDÉPENDAMMENT DE L'AUTEUR**

	A bénéficié d'un projet productif au moins		A bénéficié d'un projet productif du FAES au moins	
	Coefficient de la régression	Significativité	Coefficient de la régression	Significativité
<b>Sexe du chef de ménage</b>				
Chef de ménage homme	ref	ref	ref	ref
Chef de ménage femme	-0,04	ns	-0,34	ns
<b>Age du chef de ménage</b>				
Moins de 35 ans	-0,23	ns	-1,06	*
35 à 49 ans	ref	ref	ref	ref
50 à 64 ans	0,66	**	0,62	ns
65 ans et plus	-0,06	ns	0,71	ns
âge non renseigné	-0,12	ns	-0,08	ns
<b>Niveau d'étude du chef de ménage</b>				
Pas fait d'études	-0,02	ns	-0,23	ns
Primaire	ref	ref	ref	ref
Secondaire ou plus	0,68	**	0,54	ns
<b>Niveau de vie du ménage (quintile)</b>				
Très pauvre	-0,25	ns	-0,19	ns
Pauvre	-0,02	ns	0,10	ns
Moyen	ref	ref	ref	ref
Riche	-0,05	ns	-0,30	ns
Très riche	0,17	ns	-0,04	ns
<b>Principales sources de revenu du ménage</b>				
Vente de journées de travail dans l'agriculture et agriculture à compte propre	ref	ref	ref	ref
Elevage et agriculture	-0,38	ns	-0,78	*
Vente de journées de travail dans l'agriculture et commerce de produits alimentaires	0,33	ns	0,11	ns
Elevage et commerce de produits alimentaires	0,03	ns	0,66	ns
Commerce indépendant (de détail / de gros) de produits agricoles seul	-1,77	***	-1,22	*
Vente individuelle et autres (hors agriculture ou commerce)	-0,55	ns	-0,58	ns
Elevage et autres (hors agriculture ou commerce)	-0,78	*	-0,33	ns
Autres sources de revenus	-0,65	*	-0,49	ns
<b>Département de résidence</b>				
Ouest	ref	ref	ref	ref
Sud Est	0,43	ns	2,51	**

Nord	0,83	*	1,85	ns
Nord Est	1,73	***	3,16	***
Artibonite	-0,11	ns	-15,79	ns
Centre	0,91	**	2,11	*
Sud	1,03	**	3,05	***
Grande Anse	-1,40	ns	-16,01	ns
Nord Ouest	1,30	***	2,42	**
Nippes	2,36	***	4,54	***
<b>Constante</b>	<b>-2,52</b>	<b>***</b>	<b>-4,95</b>	<b>***</b>

Note de lecture: Significativité des coefficients: forte (\*\*\*), moyenne (\*\*), faible (\*), non significatif (ns).

Comparativement aux ménages de l'Ouest, ceux du Sud-Est ont, toutes choses égales par ailleurs, plus de chances d'avoir bénéficié d'un projet productif du FAES (coefficient positif et significatif) alors que les chances de ceux du Nord ne sont pas significativement différentes.

## 455. Les effets des projets productifs sur les conditions de production et de vie des ménages

Sur 171 projets productifs du FAES, 75 ont été identifiés comme porteurs d'effets pour les ménages. Et, pour 74.7% de ces projets, les ménages déclarent des résultats finaux : l'augmentation de la capacité d'épargne (54.7% des projets) puis l'augmentation des revenus (20%). Les effets intermédiaires renvoient principalement à l'amélioration des conditions de production (20% des projets attribués au FAES).

**TABLEAU 4.13. DISTRIBUTION (%) DES PROJETS PRODUCTIFS DONT ONT BENEFICIE LES MENAGES SELON L'EFFET DES PROJETS**

Effet	En % des projets productifs attribués au FAES	Echantillon	En % du total des projets productifs déclarés	Echantillon
Augmentation des revenus	20,0	15	34,4	66
Augmentation de la capacité d'épargne	54,7	41	33,9	65
<b>Résultats finaux</b>	<b>74,7</b>	<b>56</b>	<b>68,2</b>	<b>131</b>
Réduction du temps de déplacement	2,7	2	1,6	3
Meilleures conditions de production, réduction des pertes	20,0	15	23,4	45
Meilleur accès aux intrants	2,7	2	6,8	13
<b>Effets intermédiaires</b>	<b>25,3</b>	<b>19</b>	<b>31,8</b>	<b>61</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>75</b>	<b>100,0</b>	<b>192</b>

## 456. Les raisons de l'absence d'effet des projets productifs du FAES

Des projets productifs du FAES dont les ménages n'ont pas bénéficié, 5.2% sont des projets dont ceux-ci n'avaient pas besoin selon les déclarations recueillies (5.9% pour l'ensemble des projets productifs).

Pour le reste, les raisons proposées aux ménages répondants peuvent être classées en trois grands groupes :

- celles qui tiennent aux limites ou aux difficultés rencontrées par les ménages eux-mêmes (compte tenu évidemment de la configuration des projets et des conditions de leur financement) à savoir le manque de ressources financières, le coût du transport (ou encore le problème de l'accessibilité financière du transport qui dépend des revenus des ménages) et la non-appartenance du ménage à l'association bénéficiaire du projet ;
- celles qui tiennent à la configuration des projets : l'insuffisance des compétences des ressources humaines mobilisées mais surtout le fait que la population-cible soit restreinte (quelques groupes de ménages) et l'insuffisance des ressources financières eu égard à un objectif éventuel d'universalisation des bénéfices. A ceci s'ajoute le fait – du point de vue des ménages – que le FAES ne prendrait pas en compte les pauvres « malere » en tant que tels.
- Celles liées aux caractéristiques ou aux comportements des institutions (structures associatives ou collectivités locales) qui demandent ou favorisent la mise en place des projets quant aux populations pauvres (« malere »).

**TABLEAU 4.14. DISTRIBUTION (%) DES PROJETS DONT N'ONT PAS BENEFICIE LES MENAGES SELON LES RAISONS DE L'ABSENCE D'EFFET**

Raison de l'absence d'effet	FAES PDL OU FAES	Autre institution	Popula- tions*	Autre auteur*	NSP ou Ne se souvent Pas	Ensemble
Manque de ressources financières du ménage		1,2			0,6	0,5
Coût du transport	1,1	3,5		7,1	3,0	2,7
N'appartient pas à l'association bénéficiaire du projet	37,4	34,1	66,7	28,6	32,1	34,3
<b>Du côté des ménages</b>	<b>38,5</b>	<b>38,8</b>	<b>66,7</b>	<b>35,7</b>	<b>35,7</b>	<b>37,6</b>
Compétences insuffisantes		1,2				0,3
Portée du projet limitée à quelques groupes ou ménages	17,6	7,1		28,6	19,0	15,9
Ressources financières du projet insuffisantes	35,2	40,0	16,7	14,3	28,0	31,9
Le FAES ne s'occupe pas des "malere"	1,1					0,3
<b>Du côté des projets</b>	<b>53,8</b>	<b>48,2</b>	<b>16,7</b>	<b>42,9</b>	<b>47,0</b>	<b>48,4</b>
L'association bénéficiaire ne prend pas en compte les "malere"	2,2	10,6		14,3	10,7	8,5
Les collectivités locales ne prennent pas en compte les "malere"	2,2			7,1	3,6	2,5
Non declare	3,3	2,4	16,7		3,0	3,0
<b>Autres ou non déclaré</b>	<b>7,7</b>	<b>12,9</b>	<b>16,7</b>	<b>21,4</b>	<b>17,3</b>	<b>14,0</b>
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Echantillon	91	85	6	14	168	364

Les limites ou difficultés des ménages comptent pour beaucoup (38.5% des projets du FAES, et 37.6% du total des projets déclarés). Mais l'essentiel tient au fait que les ménages n'appartiennent pas, selon leurs déclarations, aux associations bénéficiaires des projets productifs. Ceci renvoie aux conditions de financement des projets productifs : ils sont généralement attribués à des associations ou regroupements de producteurs.

Ceci dit, les limites propres à la configuration des projets l'emportent. 53.8% des projets n'ont pas été porteurs d'effets pour les ménages parce les ressources financières étaient insuffisantes pour leur permettre aux projets de toucher tout le monde ou presque, et en second lieu parce que la conception même du projet en limitait la portée à quelques groupes ou quelques ménages (17.6%) comme ce peut être le cas pour les projets de citernes familiales.

## 4.6. LES PROJETS D'INFRASTRUCTURES

### 461. Présentation des projets d'infrastructures

Sur les 449 projets déclarés par 339 ménages, 93 sont attribués au FAES. Les projets les plus fréquemment cités sont les projets de lutte contre l'érosion (défense et restauration des sols, 46.2%) et ceux de construction/réhabilitation de routes ou de pistes (24.7%) et les citernes à vocation agricole (17%). Par contraste, les projets non associés au FAES se caractérisent par une forte concentration sur la construction et la réhabilitation de routes.

**TABLEAU 4.15. DISTRIBUTION (%) DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES SELON LE TYPE DE PROJET PAR AUTEUR**

Type de projet	FAES PDL OU FAES	Autre institution	Populations	Autre	NSP ou Ne se souvent Pas	Ensemble
Défense et restauration des sols	46,2	27,5	1,2	30,3	41,5	29,8
Construction de citernes familiales à vocation agricole	17,2	6,9	1,2	12,1	6,6	8,2
Réhabilitation de systèmes d'irrigation et de drainage	11,8	5,3	1,2	6,1	6,6	6,2
Construction ou Réhabilitation de route	24,7	60,3	96,5	51,5	45,3	55,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Echantillon	93	131	86	33	106	449

### 462. Connaissance des projets d'infrastructures du FAES

La part des ménages qui identifient le FAES comme auteur des projets d'infrastructure s'élève à **24.5%** du total (cf. tableau 3, annexe 3). Les variations selon les départements géographiques selon le sexe du chef de ménage sont, ici encore, importantes. Et une fois de plus, les ménages dont le chef est une femme sont relativement moins nombreux à imputer des projets au FAES (comme d'ailleurs à d'autres institutions). Le lien avec le niveau de vie n'est pas clair, même si les plus pauvres sont relativement moins nombreux à identifier le FAES.

### 463. Les ménages bénéficiaires des projets d'infrastructures du FAES : poids et profil

Sur les 339 ménages déclarant des projets d'infrastructure dans leur section communale, 83 déclarent des projets financés par le FAES (24%) et 57 déclarent avoir bénéficié de ces projets (68%).

Si l'on raisonne en termes de projets, un peu plus des deux tiers de ces projets imputés au FAES (soit 62 projets sur 93) ont généré des effets sur les ménages, une proportion bien plus faible que celle observée pour les projets associés à d'autres institutions (81.7%) ou sur l'ensemble des projets d'infrastructures déclarés (74.2%).

**TABEAU 4.16. DISTRIBUTION (%) DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES SELON LE FAIT, POUR LE MENAGE DECLARANT, D'EN AVOIR BENEFICIE (OU NON) PAR AUTEUR**

Auteur	A bénéficié	N'a pas bénéficié	Total	Echantillon
FAES PDL OU FAES	66,7	33,3	100,0	93
Autre institution	81,7	18,3	100,0	131
Populations	91,9	8,1	100,0	86
Autre auteur	78,8	21,2	100,0	33
NSP ou Ne se souvient Pas	55,7	44,3	100,0	106
Ensemble	74,2	25,8	100,0	449

Les ménages bénéficiaires de projets d'infrastructures imputés au FAES résident principalement dans les départements du Sud-Est (28.1%), de l'Ouest (19.3%) et du Sud (17.5%). Ils sont eux aussi majoritairement dirigés par un homme (71.9%), sont plutôt âgés de 35 à 64 ans et 61% d'entre eux sont classés dans les trois premiers quintiles du niveau de vie.

La régression logistique sur la probabilité d'avoir bénéficié d'au moins un projet d'infrastructure du FAES indique que seuls les ménages vivant principalement de la vente de journées de travail dans l'agriculture et du commerce de produits alimentaires ont plus de chances d'être bénéficiaires que les ménages vivant de l'agriculture à compte propre et des journées de travail dans l'agriculture. Ces ménages tireraient davantage bénéfice d'infrastructures routières ou pistes dans la mesure où leurs activités dépendent particulièrement des déplacements qu'ils doivent effectuer pour se rendre là où ils peuvent vendre leur force de travail, là où ils doivent écouler leurs produits.

Ceux qui habitent dans le Centre et l'Artibonite ont toutefois moins de chances que leurs homologues de l'Ouest d'avoir bénéficié d'au moins un projet d'infrastructure du FAES.

**TABLEAU 4.17. DETERMINANTS DU FAIT D’ÊTRE BÉNÉFICIAIRE D’AU MOINS UN PROJET D’INFRASTRUCTURE DU FAES ET DU FAIT D’ÊTRE BÉNÉFICIAIRE D’ AU MOINS UN PROJET D’INFRASTRUCTURE INDÉPENDAMMENT DE L’AUTEUR**

	A bénéficié d'au moins un projet d'infrastructure		A bénéficié d'au moins un projet d'infrastructure du FAES	
	Coefficient de la régression	Significativité	Coefficient de la régression	Significativité
<b>Sexe du chef de ménage</b>				
Chef de ménage homme	ref	ref	ref	ref
Chef de ménage femme	0,18	ns	-0,17	ns
<b>Age du chef de ménage</b>				
Moins de 35 ans	-0,52	*	-0,84	ns
35 à 49 ans	ref	ref	ref	ref
50 à 64 ans	-0,04	ns	0,52	ns
65 ans et plus	-0,17	ns	0,78	ns
âge non renseigné	-0,29	ns	0,49	ns
<b>Niveau d'étude du chef de ménage</b>				
Pas fait d'études	-0,33	*	-0,37	ns
Primaire	ref	ref	ref	ref
Secondaire ou plus	0,00	ns	0,64	ns
<b>Niveau de vie du ménage (quintile)</b>				
Très pauvre	0,09	ns	-0,41	ns
Pauvre	0,17	ns	0,32	ns
Moyen	ref	ref	ref	ref
Riche	0,66	***	0,22	ns
Très riche	0,22	ns	-0,65	ns
<b>Principales sources de revenu du ménage</b>				
Vente de journées de travail dans l'agriculture et agriculture à compte propre	ref	ref	ref	ref
Elevage et agriculture	-0,11	ns	-0,29	ns
Vente de journées de travail dans l'agriculture et commerce de produits alimentaires	0,49	ns	0,84	*
Elevage et commerce de produits alimentaires	0,51	ns	-0,10	ns
Commerce indépendant (de détail / de gros) de produits agricoles ou alimentaires seul	0,05	ns	-0,30	ns
Vente individuelle et autres (hors agriculture ou commerce)	-0,15	ns	-0,51	ns
Elevage et autres (hors agriculture ou commerce)	-0,51	ns	-0,29	ns
Autres sources de revenus	0,01	ns	-0,17	ns
<b>Département de résidence</b>				
Ouest	ref	ref	ref	ref

Sud Est	0,84	***	0,90	**
Nord	-0,35	ns	-0,77	ns
Nord Est	-1,85	***	-18,39	ns
Artibonite	-1,10	***	-2,04	*
Centre	-1,39	***	-2,19	**
Sud	1,75	***	0,48	ns
Grande Anse	-1,34	***	-1,55	ns
Nord Ouest	0,30	ns	-0,49	ns
Nippes	-0,02	ns	0,69	ns
<b>Constante</b>	<b>-1,02</b>	<b>***</b>	<b>-2,67</b>	<b>***</b>

Note de lecture: Significativité des coefficients: forte (\*\*\*), moyenne (\*\*), faible (\*), non significatif (ns).

Comparativement aux ménages de l'Ouest, ceux du Sud-Est ont, toutes choses égales par ailleurs, plus de chances d'avoir bénéficié d'un projet d'infrastructure du FAES (coefficient positif et significatif) alors que les chances de ceux du Nord ne sont pas significativement différentes.

Ici encore, les ménages ayant plus de chances d'avoir bénéficié d'au moins un projet d'infrastructure tous auteurs confondus présentent un profil différent. Ils résident dans le Sud-Est et dans le Sud et figurent parmi les ménages riches (quatrième quintile du niveau de vie). Quant aux ménages dont la probabilité d'avoir bénéficié est plus faible que celle du ménage de référence, ils résident dans le Nord-Est, l'Artibonite, le Centre et la Grande-Anse ; leur chef est jeune (moins de 35 ans), n'a pas fait d'études.

#### 464. Les effets des projets d'infrastructures du FAES sur les conditions de vie des ménages

Pour l'essentiel, les projets d'infrastructure ont des effets intermédiaires, l'augmentation de revenus n'étant citée que pour 3.2% des projets associés au FAES (contre 16.5% pour l'ensemble des projets d'infrastructure).

**TABEAU 4.18. DISTRIBUTION (%) DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES DONT ONT BENEFCIE LES MENAGES SELON L'EFFET DE CES PROJETS**

Effet	En % des projets d'infrastructures attribués au FAES	Echantillon	En % des projets d'infrastructures déclarés	Echantillon
Augmentation des opportunités de se faire soigner	1,6	1	6,3	21
Réduction du temps de déplacement	38,7	24	48,0	160
Meilleures conditions de production, réduction des pertes	56,5	35	26,7	89
Meilleur accès aux intrants			1,5	5
Augmentation des revenus	3,2	2	16,5	55
Autres effets			0,9	3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>62</b>	<b>100,0</b>	<b>333</b>

Les deux principaux effets intermédiaires sont la mise en place de meilleures conditions de production (56% des projets) et la réduction du temps de déplacement (38.7%). On note que pour 1.6% des projets les ménages déclarent une amélioration des opportunités de se faire soigner liée essentiellement à la construction/réhabilitation de routes qui transforme les conditions de l'accessibilité physique des établissements de santé.

#### 465. Les raisons de l'absence d'effet des projets d'infrastructures du FAES

Sur les 28 projets du FAES dont n'ont pas bénéficié les ménages, 14 d'entre eux n'ont pas été porteurs d'effets pour les ménages car les ressources financières étaient insuffisantes pour que le projet soit universel. Le fait de ne pas appartenir à l'association bénéficiaire du projet apparaît comme une raison importante (6 projets sur 28). On retrouve un profil relativement proche pour l'ensemble des projets d'infrastructure avec toutefois l'expression d'un sentiment d'exclusion (l'association bénéficiaire ou les collectivités locales ne prennent pas en compte les « malere ») dans le cas de 13 projets sur 107, la totalité de ces projets n'ayant pas d'auteur identifié.

**TABLEAU 4.19. DISTRIBUTION (EFFECTIFS) DES PROJETS DONT N'ONT PAS BENEFICIE LES MENAGES SELON LES RAISONS DE L'ABSENCE D'EFFET PAR AUTEUR**

Raison de l'absence d'effet	FAES PDL OU FAES	Autre institution	Populations	Autre	NSP ou Ne se souvient Pas	Ensemble
N'appartient pas à l'association bénéficiaire du projet	6	9	1	3	12	31
Portée du projet limitée à quelques groupes ménages	3	2			1	6
Ressources financières du projet insuffisantes	14	11	2		16	43
L'association bénéficiaire ne prend pas en compte les « malere »			1	1	9	11
Les collectivités locales ne prennent pas en compte les « malere »			1		1	2
Non déclaré	5	1	1	1	6	14
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>45</b>	<b>107</b>

## 4.7. EN SYNTHESE

### 471. Effets de mémoire et connaissance des projets du FAES

Tel qu'il ressort de cette enquête, le rapport des ménages aux projets mis en place dans leurs sections communales respectives est largement tributaire des effets de mémoire et d'un manque d'« appropriation » des projets. Si les effets de mémoire sont connus et inhérents au type d'enquête réalisée, la question de l'appropriation interpelle sur les méthodes d'identification, d'introduction des projets auprès des populations, sur les méthodes de sensibilisation en général et la conduite des processus participatifs en particulier.

Certes, on peut penser que ces problèmes ne se posent pas pour le FAES seul mais bien pour l'ensemble des auteurs (institutions de financement/d'exécution) des projets. Il n'en demeure pas moins qu'il en découle des limites certaines pour la mesure des populations effectivement touchées par les projets du FAES et singulièrement par les projets du Programme de Développement Local (PDL).

Par ailleurs, dans la mesure où une part non négligeable des projets financés par le PDL l'a été à la demande d'acteurs divers dont l'ancrage local peut être quasiment inexistant (ce peut être le cas des Ministères par exemple en dépit de l'existence de directions départementales) ou restreint (ce peut être le cas des groupements de producteurs – groupements paysans ou coopératives par exemple, des associations orientées vers le développement), le manque d'appropriation n'en est que plus grand. Ceci est d'autant plus vrai lorsque les structures pour l'entretien et la maintenance ne sont pas mises en place ou sont peu viables.

## 472. Les bénéficiaires des projets du FAES

### ***Une portée limitée***

Les résultats sont mitigés quant à la portée des projets dont on suppose que la quasi-totalité peut être imputée au PDL. Les proportions (%) de ménages effectivement bénéficiaires de projets imputés au FAES en regard des ménages ayant déclaré des projets du FAES ne sont pas négligeables (on dépasse le cap des 50% pour les projets sociaux et les projets d'infrastructure). Mais, les proportions de ménages bénéficiaires en regard de la population totale des ménages enquêtés sont faibles (moins de 10% pour les projets économiques et 11.4% pour les projets sociaux).

### ***Lutter contre la pauvreté : atteindre les pauvres ?***

Le parti pris de la lutte contre la pauvreté dans les objectifs achoppe également sur les faits. Le FAES est certes intervenu dans des zones considérées comme pauvres (du point de vue de l'accès aux services de base comme l'établit la carte de pauvreté disponible). C'est le cas par exemple pour le département du Sud-est où les ménages ont plus de chances, toutes choses égales par ailleurs, d'avoir bénéficié de projets du FAES relativement à ceux du département de l'Ouest. Pour autant, moins de 50% des ménages bénéficiaires sont classés comme très pauvres ou pauvres à l'aide de l'indice du niveau de vie. Et, il ne s'agit ici que de pauvreté *relative*. Bien plus, les régressions logistiques effectuées pour les trois grandes catégories de projets (sociaux, productifs et infrastructures) indiquent que le niveau de vie n'est jamais significatif lorsque l'on s'intéresse aux ménages bénéficiaires des projets du FAES.

Ceci est cohérent, entre autres, avec le couplage d'un ciblage géographique (limité évidemment par la poursuite du financement de projets « à la demande ») et d'une logique de « dispersion » (ou en tout cas de non-ciblage) à l'échelle des ménages vivant dans les zones retenues.

En revanche, il semble que les projets non imputés au FAES prennent en compte ou incorporent indirectement – par quel mécanisme ? – la question du niveau de vie. A tout le moins, les ménages riches (quatrième quintile) ont bien plus de chances que les ménages à niveau de vie moyen d'avoir bénéficié d'au moins un projet social ou d'un projet d'infrastructure quel qu'en soit l'auteur.

### ***Dispersion des profils de bénéficiaires, dispersion des projets***

Les populations de ménages bénéficiaires des projets du FAES diffèrent selon le type de projet, par-delà quelques points communs (comme la prépondérance des ménages dirigés par des hommes, et le fait que les ménages pauvres ne sont pas majoritaires). Outre le fait qu'ils se « concentrent » dans des départements différents (voir le tableau récapitulatif des principaux résultats), les variables (ou plutôt les modalités) significativement corrélées au fait d'avoir bénéficié d'un projet du FAES (social, productif ou d'infrastructure) diffèrent (voir le tableau ci-dessous). Certes la variable « département » est repérable quel que soit le type de projet, mais les départements significatifs ne sont pas identiques. En clair, il y a très peu de chevauchements entre les profils des bénéficiaires selon le type de projets. On peut interpréter ce résultat comme un effet, *pour partie*, de l'absence de mise en cohérence d'un ensemble de projets qui s'articuleraient entre eux par-delà les différences de nature.

Cette interprétation pourrait peut-être être nuancée dans le cas du Sud-Est dont les ménages résidents ont plus de chances que leurs homologues de l'Ouest d'avoir bénéficié non seulement d'un projet social (au moins) mais aussi

d'un projet productif et d'un projet d'infrastructure. Encore faudrait-il raisonner moins à l'échelle d'un département qu'à l'échelle de la commune ? voire même de la section communale ? qui sont les territoires de prédilection du PDL. Le cas de Belle-Anse où l'on retrouve les trois catégories de projets (sociaux, productifs et d'infrastructures) a vraisemblablement influé sur les résultats. Reste évidemment à s'assurer, dans la perspective du développement local, de la mise en place ou de l'émergence de vraies synergies entre les projets.

**TABLEAU 4.20. RECAPITULATIF DES VARIABLES DONT L'UNE AU MOINS DES MODALITES EST SIGNIFICATIVEMENT DIFFERENTE DE LA MODALITE DE REFERENCE EN TERMES DE CHANCES D'AVOIR BENEFICIE D'AU MOINS UN PROJET...PAR TYPE DE PROJET**

	Projets sociaux	Projets productifs	Projets d'infrastructure
Régression bénéficiaires FAES	Département	Département, source de revenu, âge du chef de ménage	Département, source de revenu
Régression bénéficiaires tous auteurs confondus	Département, âge, niveau de vie	Département, source de revenu, niveau d'étude du chef de ménage	Département, niveau de vie, niveau d'étude du chef de ménage, âge du chef de ménage

### 473. Les effets des projets du FAES sur les conditions de vie

Les effets des projets sur les conditions de vie diffèrent évidemment selon le type de projet comme on a pu le voir plus haut et comme on peut le constater sur le tableau récapitulatif des résultats. L'important est que la ligne de partage entre effets intermédiaires et effets finaux se déplace sensiblement d'un type de projet à l'autre. Alors que les projets sociaux sont, presque à parité, porteurs d'effets intermédiaires et d'effets finaux, les projets productifs sont d'abord porteurs d'effets finaux (augmentation de la capacité d'épargne qui peut réduire la vulnérabilité des ménages aux chocs, augmentation des revenus). Quant aux projets d'infrastructure, ils sont, de par leur nature principalement porteurs d'effets intermédiaires.

Dans l'ensemble, les effets intermédiaires « l'emportent », d'autant que certains effets finaux ne sont *in fine* que des effets intermédiaires du point de vue des sorties de la pauvreté. C'est le cas notamment de la fréquentation scolaire. Une chose est d'aller à l'école, autre chose est de réussir les parcours scolaires – sous réserve d'un service d'éducation de qualité – puis de pouvoir mobiliser les acquis dans l'activité économique... C'est également le cas de l'augmentation de la capacité d'épargne (à partir des projets d'élevage) puisque celle-ci a avant tout pour fonction de réduire – jusqu'où – le degré de vulnérabilité des ménages aux chocs. Il est vrai également que l'élevage peut, s'il se développe, fonctionner également comme une nouvelle source de revenu et favoriser donc la diversification des revenus recherchée dans le cadre de la composante 2 du PDL.

TABLEAU 4.21. RECAPITULATIF DES PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ENQUETE AUPRES DES MENAGES

	Projets sociaux	Projets productifs	Projets d'infrastructure
<b>Données générales</b>			
Nombre de projets déclarés	1193	579	449
Nombre de ménages déclarants	631	373	339
<b>Connaissance des projets</b>			
Proportion (%) de projets sans auteur identifié (NSP/NSSP)	40,9	36,4	23,6
Proportion de projets imputés au FAES	22,0	29,5	20,7
<b>Types de projets</b>			
Projets les plus fréquents en référence au total des projets déclarés	Cantines ou suppléments nutritionnels dans les établissements préscolaires ou les écoles primaires, construction d'écoles primaires et d'établissements préscolaires	Elevage/appui à l'élevage, amélioration génétique ou introduction de nouvelles variétés, équipements ou unités de transformation	Construction ou réhabilitation de routes ou pistes, défense et restauration des sols
Projets les plus fréquents en référence au total des projets imputés au FAES	Construction de citernes familiales, construction d'écoles primaires et d'établissements préscolaires	Elevage/appui à l'élevage, équipements ou unités de transformation, DCP	Défense et restauration des sols, construction ou réhabilitation de routes ou pistes, construction de citernes familiales à vocation agricole
<b>Ménages bénéficiaires</b>			
Proportion (%) de ménages bénéficiaires en référence aux ménages déclarant des projets du FAES	56,9	47,0	68,7
Proportion (%) de ménages bénéficiaires en référence aux ménages enquêtés	11,4	6,2	5,7
Proportion (%) de ménages pauvres (2 premiers quintiles du niveau de vie) en référence aux ménages bénéficiaires	38,0	45,2	40,3
Principaux départements de résidence	Sud-Est, Nippes, Ouest	Nippes, Sud, Sud-Est	Sud-Est, Ouest, Sud
<b>Effets des projets sur les conditions de vie</b>			
Principaux effets (en % des projets du FAES dont les ménages ont bénéficié)	Réduction du temps de déplacement, augmentation de la fréquentation scolaire des enfants du ménage	Augmentation de la capacité d'épargne, augmentation des revenus	Meilleures conditions de production, réduction du temps de déplacement
<b>Raisons de l'absence d'effet</b>			
Principales raisons (en % des projets du FAES dont les ménages n'ont pas bénéficié)	Portée du projet limitée à quelques groupes/ménages, éloignement des infrastructures sociales par rapport au domicile des ménages	N'appartient pas à l'association bénéficiaire du projet, ressources financières insuffisantes, portée du projet limitée à quelques groupes/ménages	Ressources financières du projet insuffisantes, n'appartient pas à l'association bénéficiaire du projet

### Deux questions ouvertes :

- d'une part, on ne connaît pas les implications des effets intermédiaires identifiés. Par exemple, quelle est l'utilisation du gain de temps obtenu grâce à la réduction du temps de déplacement ?
- d'autre part, pour ce qui est des effets finaux comme l'augmentation des revenus, encore faudrait-il pouvoir en prendre la mesure. Permet-elle de sortir de la pauvreté ou de passer de l'extrême misère à la pauvreté par exemple ?

### 474. Les raisons de l'absence d'effet des projets du FAES

Hormis les projets dont n'avaient pas besoin certains ménages – selon les déclarations recueillies – l'absence d'effet tient à la non-utilisation desdits projets. Les déterminants en sont multiples selon les types de projets. Mais les raisons les plus communément avancées sont les suivantes :

- la portée du projet est limitée à quelques groupes/ménages ;
- le ménage n'appartient pas à l'association bénéficiaire du projet
- les ressources financières des projets sont insuffisantes pour viser à l'universalisation de leurs effets.

La première raison relève a priori à la fois du factuel et des perceptions des ménages (puisque ceux-ci ne connaissent pas les spécifications techniques et financières des projets). Certains projets (comme ceux des citernes familiales ou des latrines familiales) sont effectivement conçus pour ne toucher qu'un nombre « limité » de ménages : c'est le cas des citernes partagées par trois ménages vivant à proximité l'un de l'autre. Ceci étant, l'examen de la base de données du FAES indique que les projets ont été dimensionnés de manière à atteindre le plus de ménages possibles (projet de 60 citernes familiales par exemple) sous la contrainte, évidemment, de l'enveloppe budgétaire maximale admise par projet. Il est toutefois possible que des ménages n'en bénéficient pas, soit en raison même des critères de localisation soit en raison des limites de l'enveloppe budgétaire. Il est en tout cas essentiel d'élucider les modalités de choix des ménages et de choix d'implantation des outputs de ces projets, notamment en ce qui a trait à la couverture du territoire de la section communale.

La seconde raison pourrait valoir principalement pour les projets à la demande d'une part, pour les projets productifs généralement destinés à des associations de producteurs d'autre part. Or, il est clair que la majorité des ménages des sections communales n'est pas engagée dans des structures associatives. Par exemple, si l'on s'en tient aux données relatives à la participation seuls 21% des ménages – ce n'est tout de même pas négligeable – comptent au moins une personne membre d'un groupement paysan. Dans ces conditions, l'entrée par les structures associatives locales est forcément réductrice ; et ce davantage lorsque se pose la question de la représentativité de ces structures.

La troisième raison pointe évidemment les limites de tout projet en regard de l'ampleur des besoins, du dénuement.

## CHAPITRE 5. APPROCHE INSTITUTIONNELLE

### 5.1. LE FAES, UN FONDS SOCIAL

---

Placé sous la tutelle du Ministère de l'Economie et des Finances, le FAES a été créé en 1990 par l'adoption d'un Décret portant à la création d'un Fonds d'Assistance Economique et Sociale. Il s'apparente aux Fonds sociaux nés d'une réflexion entre les Banques de Développement (principalement la Banque Mondiale) et les Etats en vue de résorber les effets néfastes des programmes d'ajustement structurel à la fin des années 80, réduire la pauvreté et à réintégrer les groupes de populations les plus vulnérables et les plus marginalisés dans l'économie.

Les Fonds Sociaux sont en général des organismes autonomes. Ils assurent une mise de fonds commune disponible pour divers organismes – groupements communautaires, municipalités, ONG, dispensaires individuels et écoles, etc. Ces derniers peuvent présenter une demande de financement au profit de groupes cibles (communautés pauvres, groupes défavorisés et/ou exclus). Traditionnellement, la majorité du financement va à la construction, à la remise en état ou à l'entretien de petites infrastructures, bien qu'il existe des exemples de fonds sociaux qui sont plus fortement axés sur le soutien aux petites et micro-entreprises, la formation des jeunes, le renforcement des capacités communautaires et la prestation de services sociaux au niveau communautaire. La responsabilité du fonds social est centrée habituellement sur la sélection et le financement des projets.

L'exécution est assurée par l'organisme qui a soumis la proposition, directement par les bénéficiaires sous la forme de comités de projet locaux ou par un contractant privé.

Les Fonds Sociaux sont conçus pour apporter un appui financier aux organisations locales tant publiques que privées avec plus de flexibilité et d'une manière plus transparente que ne le feraient les ministères. Basés sur la demande, ils n'interviennent jamais dans l'identification ni dans l'exécution de projets qu'ils financent. Mis en place au même titre que les Agences d'Exécution, ils ont pour objectifs d'améliorer l'efficacité des projets financés par les bailleurs de fonds. Dans la pratique, cette philosophie se traduit par des procédures performantes, rigoureuses et transparentes dans la réalisation des travaux d'intérêt collectif et un important volet social destiné à agir sur l'emploi et à obtenir une participation active des bénéficiaires à l'identification des projets puis à l'entretien des ouvrages achevés.

Les Fonds Sociaux, particulièrement ceux de la nouvelle génération, comblent le vide qui existe dans la plupart des structures, en particulier l'absence de mécanismes d'appui aux autorités locales, aux organisations non-gouvernementales et aux organisations de base dans l'exécution des activités de développement.

**Les Fonds Sociaux constituent un élément des stratégies de réduction de la pauvreté** mais ils sont rarement intégrés dans des initiatives telles que la restructuration des dépenses publiques, la réforme des politiques de prix et la réforme du cadre législatif des pays, pour ne citer que cela. Leur impact en termes de lutte contre la pauvreté est inégal. En outre, les Fonds Sociaux ont souvent été utilisés par les Etats pour drainer des financements (dons ou prêts) en provenance des bailleurs de fonds sans avoir une place précise dans les stratégies gouvernementales. Depuis quelques années, les partenaires au développement essaient d'avoir une approche coordonnée afin d'améliorer l'efficacité des fonds sociaux. **Mais le plus important demeure la nécessité, pour les gouvernements, de mettre en place des mécanismes permettant d'entreprendre et de continuer les activités qu'ils considèrent comme essentielles à la fin des programmes dont ils ont la charge d'exécution.**

## 5.2. LES OBJECTIFS DU FAES ET CEUX DU DNSCRP

---

Le Fonds d'Assistance Economique et Sociale a pour mission « **de financer des projets de courte durée et à haute intensité de main d'œuvre visant à améliorer les conditions de vie des populations démunies dans les zones urbaines et rurales et à accroître leur potentiel productif** <sup>38</sup> ».

La stratégie retenue par le DSNCRP s'articule autour de quatre axes fondamentaux :

- *promotion d'une croissance économique rapide, soutenue et favorable aux pauvres ;*
- *augmentation de l'investissement en capital humain et amélioration de l'accès aux services sociaux de base ;*
- *protection des groupes vulnérables, préservation de l'environnement et gestion des risques majeurs ;*
- *renforcement des institutions, modernisation de l'État et promotion de la bonne gouvernance.*

L'examen des indicateurs de pauvreté et d'inégalités démontre **la pertinence d'un Fond Social en Haïti**. En 2001, 56% de la population haïtienne vivaient en dessous de la ligne de pauvreté extrême et 76% étaient considérés comme pauvres. Face à cela, l'administration a une offre d'équipements et de services notoirement insuffisants, notamment vis-à-vis des catégories les plus pauvres et les plus vulnérables.

**Le FAES permet de répondre à une demande sociale des couches les plus pauvres.** Néanmoins, se pose la question de l'intégration d'un Fonds Social dans une politique générale de lutte contre la pauvreté. Un des axes majeurs de développement en Haïti, que cela soit au niveau central ou local, repose sur la capacité des services de l'Etat et des collectivités locales à répondre à la demande sociale et à fournir des services sociaux de base notamment aux plus pauvres. Or, pour contrecarrer les déficiences du secteur public, certains membres de la communauté internationale firent du secteur privé et des ONG leurs partenaires privilégiés de coopération. Ceci a eu pour conséquence d'encourager très souvent la création de structures parallèles aux institutions publiques, affaiblissant encore plus les structures étatiques et renforçant le manque de cohésion dans les interventions. Le FAES, bien que sous tutelle de l'Etat, jouit d'une certaine autonomie et le fait que des bailleurs internationaux lui confient des programmes de développement, permet à l'Etat d'éviter d'une certaine manière de faire face à ses responsabilités - encore que l'on aurait pu penser le FAES, par exemple, comme le fer de lance d'une vraie politique sociale de l'Etat central.... alors qu'il figure comme une exception dans le paysage de l'administration publique. La question est complexe, car c'est bien le ministère des finances qui est destinataire des prêts de la BID ou de la banque mondiale au moyen desquels le FAES réalise des programmes. Cette politique de substitution pose ainsi la **question de l'objet institutionnel qu'est le FAES.**

## 5.3. L'INSERTION INSTITUTIONNELLE DU FAES

---

### 531 L'inscription du FAES dans une coordination des programmes de développement en Haïti

Le Ministère de l'Economie et des Finances a sous sa tutelle trois institutions autonomes : le FAES, l'UTE, Unité Technique d'Exécution et le Bureau de Monétisation. Ces trois institutions sont chargées, à divers titres, de la mise en œuvre de projets à caractère social visant la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des populations les plus vulnérables. Elles sont donc complémentaires. Mais cette complémentarité n'est que théorique, puisqu'elle ne fait l'objet d'aucune disposition particulière.

---

<sup>38</sup> Décret de création du FAES, 28 mai 1990

En 2005 les partenaires au développement ont soutenu l'idée **de l'organisation d'un cadre de coordination entre les différentes agences d'exécution et des organismes de financement concernant les interventions dans le champ du développement local**. Ont été concernés le PDL exécuté par le FAES et financé par la BID, le PLCPDL en préparation par la KFW et qui sera confié au FAES et enfin le Projet de Développement Communautaire Participatif (PRODEP) financé par la Banque Mondiale. L'argument était le suivant :

*« Si, la nature et la couverture géographique de ces projets visant tous à améliorer les conditions de vie des populations les plus démunies en utilisant une approche participative, démontrent les potentiels de synergie et du même coup de retombées positives pour les communautés, ceci demande à être appuyé par une coordination des différentes activités et approches. Cette coordination devant permettre entre autres la cohérence des activités et des messages véhiculés aux populations bénéficiaires devrait se faire à tous les niveaux des opérations en question. En effet, que ce soit aux niveaux de la préparation des projets avec les communautés et leurs responsables ou à celui des entités responsables de l'exécution des opérations jusqu'aux institutions de financement elle-même cette coordination est fondamentale et ne peut que favoriser des retombées positives pour les populations cibles soit celles étant le plus défavorisées »<sup>39</sup>.*

**Bien que l'objectif de la constitution de cette coordination semble être important**, notamment pour une mise en œuvre opérationnelle d'un appui à la décentralisation à travers l'institutionnalisation d'une politique de développement local, celle-ci **n'en est demeurée qu'à un stade d'intention** au niveau central. Les seuls lieux de coordination interinstitutionnels existants sont la réunion hebdomadaire des Directeurs Généraux et la réunion trimestrielle du Comité de Pilotage du FAES. Ce dernier, présidé par le Ministre des Finances est composé des principaux Ministres ayant la responsabilité de ministères intervenant dans le champ social et de représentants d'organisations de la société civile.

Au niveau régional, il existe par contre des Tables de Concertation entre les différents opérateurs – ONG, Services déconcentrés de l'Etat, représentants des organismes de financement. Les directeurs des bureaux régionaux sont généralement actifs dans ces réseaux relationnels qui ont une double fonction : ils permettent éventuellement de se dégager de la pression des autorités locales lorsque celles-ci souhaiteraient voir financer des projets non intégrés aux Plans de Développement Communaux ; mais surtout ils jettent les bases de possibles coopérations plus poussées entre différents programmes de développement sur de mêmes sites. Certains directeurs régionaux du FAES rencontrés dans le cadre de l'évaluation se sont montrés sensibles à l'idée que des financements émanant de plusieurs programmes et dirigés sur une même section par exemple, pourraient être mieux valorisés et avoir plus de valeur ajoutée si les organismes chargés de ces programmes coopéraient davantage.

### 532. Le FAES : un fonds social ou une agence d'exécution ?

A l'article 22 du Décret Loi de création du FAES, il est précisé « *que le Fonds ne peut servir d'Agence d'Exécution* ». Or, dans les faits le FAES est aussi une Agence d'Exécution de programmes de bailleurs de fonds, sans pour autant être exécutant des projets ou assurer une fonction de maître d'ouvrage délégué pour le compte de ministères sectoriels

Il semble y avoir une confusion entre **la notion d'Agence d'Exécution (« maître d'ouvrage délégué ») et celle d'Exécutant d'un projet « maître d'œuvre »**. Conformément à ses statuts le FAES n'exécute pas de projets en tant que maître d'œuvre et finance des projets proposés par des opérateurs privés ou publics.

L'impression première que peut donner le FAES de guichet de financement sans vision stratégique, doit être tempérée par son alignement sur le mode de fonctionnement des fonds sociaux.

<sup>39</sup> Conclusions de l'atelier du 30 novembre 2005 sur la coordination des interventions dans le développement local – Coordination des projets de développement local.

L'introduction de la conception des Plans de Développement Communaux permet de structurer une demande mais le FAES ne peut agir que comme un organisme de financement. **La nouveauté institutionnelle introduite dans le cadre de l'exécution du GODE dans le Centre, est de mettre en appui au bureau régional du FAES une assistance technique chargée de l'exécution du projet.** Ainsi sont bien distinguées **les deux fonctions, celle du Fonds Social et celle de l'Agence d'Exécution**, tout en structurant la demande sociale à travers la production de documents de programmation ; et le personnel de terrain du FAES peut effectuer les missions dévolues à un fonds social, à savoir le contrôle, la supervision et la mesure des résultats des actions financées.

Si, dans d'autres bureaux régionaux, la confusion est maintenue, elle peut avoir des effets néfastes notamment sur le personnel des bureaux. Nombre d'agents rencontrés au cours de la mission de terrain font preuve d'un engagement personnel fort couplé à la tentation de l'opérationnel. Avoir une fonction uniquement dévolue au contrôle et à la supervision de projets financés peut créer des frustrations. **Le FAES ne peut être une ONG**, en revanche l'institution pourrait avec profit s'engager dans la construction d'une vision stratégique à moyen ou long terme, qui devrait s'appuyer sur une stratégie de l'Etat.

### 533. La dépendance à l'égard des bailleurs de fonds

**L'absence d'une vision à moyen ou long terme se traduit également par la forte dépendance du FAES à l'égard des bailleurs de fonds.** Le FAES a été créé à l'instigation de la Banque mondiale et de la Banque Interaméricaine de Développement, partenaires au développement, pour répondre aux besoins sociaux criants faisant suite aux premières politiques d'ajustement structurel. Au cours de ses 19 années d'existence, le FAES a acquis une crédibilité dans sa capacité de mise en œuvre de projets financés sur des ressources extérieures ou du Gouvernement Haïtien. Son efficacité est reconnue par tous. Aussi est-il tentant de voir dans le FAES une des rares institutions à laquelle peuvent être confiés des programmes ayant des objets ou des modalités divers. **Il en résulte, certes, une approche multisectorielle**, mais celle-ci serait davantage pertinente et plus efficace si une analyse stratégique était menée en amont.

En outre, le mode de fonctionnement du FAES qui se rémunère uniquement par des prélèvements (de 8%) sur les montants des dons, prêts ou autres fonds octroyés, ne lui permet pas de provisionner ou de faire des réserves pouvant être utilisées dès lors qu'un programme arrive à terme. Ce mode de fonctionnement a pour effet de maintenir le personnel du FAES dans une situation de précarité et d'incertitude permanente. **Cette situation ne saurait perdurer dès lors qu'une institution se pérennise dans le paysage de l'administration publique nationale.** Pour assurer sa survie et maintenir son personnel en place, le FAES est contraint de « faire du projet ». L'autre effet pervers de cette situation de précarité est ne pas permettre au personnel d'envisager des évolutions professionnelles en interne même s'il existe quelques exceptions.

On comprend que les partenaires du FAES ne souhaitent pas un changement dans le statut du personnel, pour garder un mode organisationnel se rapprochant d'une entreprise privée mais **il convient de réfléchir à permettre au FAES de pouvoir apporter un minimum de garanties sociales à son personnel (fonds de retraite, assurance sociale...)** et d'avoir les moyens de maintenir en poste le personnel à l'achèvement des programmes, ce qui s'est plus ou moins vérifié jusqu'alors.

### 534. Les implications institutionnelles de l'approfondissement du processus d'harmonisation et d'alignement des bailleurs de fonds sur l'organisation institutionnelle du FAES

Haïti est un des premiers pays à avoir expérimenté une coordination de l'aide au développement par les bailleurs de fonds. Un premier cadrage stratégique d'appui, connu sous le nom de Cadre de Coopération Intérimaire (CCI), a été mis en place dès 2004 en se basant sur la première version du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté.

Cette recherche de coordination et de coopération de l'aide internationale se retrouve notamment dans la mise en œuvre des programmes que le FAES exécute pour le compte de ses partenaires : Banque Mondiale, BID ou KFW.

La mise en perspective des différents documents de projets PAIP, PDL et GODE démontre cette volonté de faciliter la mise en exécution des projets à travers l'adoption d'un nouveau Manuel de Procédures en 2006 et la mise en place d'un système de suivi – évaluation axé sur les résultats, envisagée en 2009.

Le souci d'harmonisation et d'alignement au sein du FAES fait écho aux principes de la Déclaration de Paris portant sur l'efficacité de l'aide au développement. Mais cela résulte avant tout d'une demande des partenaires du FAES et n'est pas a priori une initiative du FAES. Même s'il apparaît dans les faits que dans l'exécution ou la mise en œuvre cette approche coordonnée s'avère nécessaire pour atteindre une efficacité. **Cette efficacité se retrouve essentiellement dans une capacité de décaissement des fonds alloués à l'Etat haïtien au travers du FAES, davantage que dans une recherche de résultats tangibles dans la lutte contre la pauvreté.**

Il s'agit d'un reproche souvent fait aux agences d'exécution, aux fonds sociaux ou programmes sociaux. Mais ces outils ont été créés pour permettre l'exécution des projets de développement devant l'inefficacité des autres structures étatiques en raison de la corruption, de l'absence de compétences au sein des administrations centrales. Aujourd'hui, il est également demandé aux Fonds Sociaux de se doter d'outils efficaces permettant de mesurer des résultats en termes de lutte contre la pauvreté.

**Pour que le FAES, en tant que Fonds Social, soit une institution publique considérée comme un outil incontournable dans la mise en œuvre de la politique de lutte contre la pauvreté en Haïti, il s'avère nécessaire d'avoir une réflexion autour d'une stratégie propre à atteindre les populations les plus pauvres et les plus vulnérables.** En l'absence d'une vision stratégique le FAES peut-être placé devant un risque majeur d'abandon de sa fonction et de sa mission de Fonds Social.

Aussi la question se pose de comment définir une véritable politique opérationnelle de lutte contre la pauvreté permettant d'atteindre les populations les plus pauvres et les plus vulnérables en utilisant le FAES comme outil, alors que le nombre de pauvres et de très pauvres est en augmentation. La grande vulnérabilité d'Haïti à des chocs externes tels les cataclysmes naturels<sup>40</sup> ou à des chocs internes en lien avec l'instabilité politique qui a longtemps prévalu a créé un contexte peu favorable.

Néanmoins pour que le FAES puisse continuer à jouer son rôle de Fonds Social, qui est de financer les projets des communautés de base ou d'institutions publiques ou privées (organisations formelles, informelles, collectivités locales) **il devrait se doter d'outils efficaces lui permettant d'être moins dépendant des injonctions des bailleurs. Ces outils sont notamment :**

- **Une stratégie puis un cadre logique qui s'articule avec les objectifs du DSRP, donc avec la politique de l'Etat de lutte contre la pauvreté et avec les attentes des bailleurs,**

**un système de suivi – évaluation efficace qui ne se résume plus à rendre compte des fonds octroyés en termes fiduciaires et comptables mais qui soit axé sur les résultats de développement.**

Se doter de tels outils permettrait notamment au FAES de bénéficier de l'appui budgétaire (quoique le niveau des ressources publiques le rendent peu probable) et non plus seulement de programmes de bailleurs. Cela présenterait l'avantage de donner une visibilité de l'action à moyen terme du FAES, non seulement à ses partenaires mais également à l'ensemble du personnel.

<sup>40</sup> Selon un rapport du FMI datant de février 2009, les ouragans et les inondations de 2008 auraient causé au pays une perte équivalant à 15% de son PIB.

## 5.4. L'EVOLUTION DU SYSTEME DE SUIVI-EVALUATION DU FAES

### 541. Le cadre de résultats du FAES

Le FAES, soucieux d'améliorer son système de suivi-évaluation, a confié à une consultante la mission de rédiger un manuel qui se substitue désormais à celui précédemment en vigueur.

Le nouveau Manuel de suivi – évaluation du FAES (version 2008) est conçu en se référant à la mission du FAES dont le mandat est décrit dans le décret loi du 09 décembre 1990 « *organisme autonome à caractère financier avec pour mission de financer des projets de courte durée et à haute intensité de main d'œuvre visant à améliorer les conditions de vie des populations démunies dans les zones urbaines et rurale et à accroître leur potentiel productif.* »

En 2007, le FAES a reformulé cette mission sous une forme quelque peu différente « *Accompagner les communautés défavorisées dans le développement de leurs capacités et la valorisation de leurs potentialités en vue de dégager une vision commune de leur avenir en apportant l'appui nécessaire à leur renforcement et en finançant des projets prioritaires identifiés par ces communautés.* ».

**Dans cette reformulation, le FAES intègre et capitalise une partie de son expérience en tant qu'organisme de financement de projets formulés par des communautés à la base** (OCB, Collectivités locales...). Or, le Manuel de Suivi – Evaluation et les équipes du FAES constatent « *l'absence d'une définition claire des résultats attendus du FAES* » ; ce que rejoint l'audit institutionnel. Le nouveau Manuel réaffirme à juste titre l'importance de la mise en place d'un système de suivi – évaluation axé sur les résultats « *Revoir le S&E du FAES devrait permettre de mieux positionner l'institution dans sa mission, les résultats attendus et dans ses relations avec les parties prenantes* (p.11).

Au nombre des faiblesses auxquelles il est nécessaire de remédier, le Manuel cite le cloisonnement existant entre les directions opérationnelles et la direction du S&E. Là aussi, l'évaluation fait une analyse analogue et attribue ce manque de perméabilité entre les directions à un faisceau de causalités : la plus prégnante est sans doute la forte pression mise sur les directions techniques pour la réalisation d'un maximum de projets dans les limites financières et temporelles des programmes ; cette pression incite à aller de l'avant sans prendre autant de temps d'opérer un retour critique sur ce qui est fait. D'un autre côté, la direction du S&E n'a sans doute pas su persuader les collègues des directions techniques des avantages qu'ils pouvaient trouver au S&E dans la poursuite de leur action et l'amélioration de leurs méthodes d'approche.

La même faiblesse est perçue par l'auteur du Manuel, entre les différents programmes, quand bien même ils visent des résultats semblables. Des efforts d'harmonisation ont néanmoins été faits par des bailleurs du FAES (dont la BID, la KFW et le FIDA) n'ont abouti à un système de suivi – évaluation pleinement opérationnel dans la mise en œuvre de leurs programmes respectifs (Manuels de procédures communs par exemple).

Le FAES a acquis une pratique et une forme d'expertise dans certains champs du S&E au cours des dernières années, notamment à travers la mise en œuvre du PAIP et du PDL dans :

- la conception et la mise à jour de PTBA pour les différents projets des bailleurs,
- la tenue de réunions régulières aussi bien au sein des bureaux régionaux qu'au niveau national (réunions trimestrielles de planification, pendant un certain temps réunions mensuelles des cadres de tous les bureaux et directions du FAES),
- la mise en place d'outils de gestion de projets (logiciels comptables, logiciels de gestion des marchés ou progiciels développés en interne pour la gestion des projets...),
- les réunions annuelles d'auto évaluation avec les bénéficiaires pour une relecture des impacts des projets.

Néanmoins, le système de suivi – évaluation demeure centré sur la mesure des résultats immédiats du projet – des outputs – et le suivi des décaissements des projets des bailleurs.

Une des premières faiblesses dans la conception du système de suivi – évaluation est la tentative de concevoir **un outil en l'absence d'une déclinaison claire du cadre de résultats du FAE**. La consultante a tenté de résoudre cette difficulté en définissant une matrice des informations détaillées sur les résultats attendus du FAES à partir de la mise en perspective des différentes réalisations du FAES au cours des dernières années ; elle les a articulées autour de trois axes principaux :

- « *Renforcement des capacités locales de gouvernance de proximité, autour des plans de développement communautaire et des activités d'accompagnement, formation et informations, ceci auprès des organisations communautaires de base et des autorités locales,*
- *Financement de projets communautaires dans quinze secteurs techniques avec pour objectifs d'améliorer l'accès des populations aux services sociaux, économiques et financiers de proximité et améliorer la capacité des populations à générer des revenus,*
- *Renforcement institutionnel des capacités nationales et de gouvernance locale pour créer un cadre institutionnel favorable au développement local. »*

Le premier et le troisième axes déclinés ne sont pas inclus dans la mission première du FAES. Ils sont la résultante de la pratique du FAES et des contraintes de terrain liées à la mise en œuvre des projets confiés au FAES : faiblesse des institutions locales (Communes, OCB...) et des institutions nationales (Ministères sectoriels...), exigence des bailleurs de fonds en termes de résultats liés à la lutte contre la pauvreté... Néanmoins, le renforcement des capacités locales figure dans tous les programmes mis en œuvre par le FAES depuis sa création. L'évolution se lit dans le passage d'une logique de renforcement des communautés à une logique – que l'on tente de mettre en œuvre – de renforcement des collectivités locales ET des communautés.

La proposition des trois « axes » ou « composantes » dans la stratégie de mise en œuvre de la mission du FAES fait-elle l'objet d'un consensus et d'un partage entre d'une part le Ministère de tutelle et le FAES et d'autre part au sein du FAES (ses cadres, directions, bureaux régionaux) ? La proposition de ces trois axes semble davantage se rapprocher des objectifs spécifiques du GODE ou des autres projets des bailleurs que d'une stratégie d'intervention clairement définie par le FAES assortie d'un cadre de résultats.

Faire le choix de ces trois axes comme outils de base pour la conception du système de suivi – évaluation élargit de fait l'étendue de la mission du FAES, accroît le nombre d'indicateurs et de données à collecter, inclut trop de « parties prenantes » dans la mise en œuvre du système de suivi – évaluation et in fine complexifie l'ensemble. **Ne cherche-t-on pas à trop embrasser de choses à la fois, quitte à sortir de la mission première du FAES?** En l'absence d'une stratégie d'intervention élaborée par le FAES lui-même pour l'ensemble de son action, et donc transversale à différents programmes, cette **orientation semble se rapprocher de la conception d'un système de suivi – évaluation de projets plus que de la définition d'un système de suivi – évaluation de l'action d'ensemble du FAES.**

## 542. La typologie d'indicateurs du Manuel

Le Manuel propose trois catégories d'indicateurs:

- **Les indicateurs d'output** : ce sont les indicateurs de réalisation. Le FAES a acquis une bonne maîtrise et a une bonne capacité pour mesurer ces outputs. Comme il est dit précédemment l'essentiel du S&E actuel du FAES est centré sur la mesure des réalisations, ce qui lui permet de rendre compte à ses bailleurs de l'utilisation des fonds mis à disposition du FAES.
- **L'indicateur d'impact immédiat (les bénéficiaires)** : Le calcul du nombre de bénéficiaires est utile notamment pour calculer les indicateurs d'accès. **Il s'agit d'une donnée secondaire.** Le fait de l'appeler indicateur d'impact

immédiat n'est pas clair. L'introduction de la notion d'impact à ce niveau crée une confusion ; elle est contradictoire avec la chaîne de résultats présentée à la page 10 du Manuel.

- **Les indicateurs d'outcomes** : c'est à niveau que tout se complexifie dans la conception du dispositif de suivi – évaluation du fait de l'absence de définition, ou à tout le moins d'une définition faible, du cadre d'intervention du FAES. Les indicateurs relatifs aux cinq grands domaines de changements attendus des programmes et des projets ouvrent sur des champs trop vastes pour parvenir à une mise en œuvre opérationnelle du dispositif de suivi – évaluation. Ne va-t-on pas chercher trop loin dans le niveau de précision souhaité en termes de mesure des activités du FAES ? Rappelons que des indicateurs permettent des évaluations pertinents tout autant qu'ils sont limités en nombre, accessibles et bien ciblés sur des résultats et effets attendus.

Si l'on s'en tient à la mission première du FAES correspondant à son mandat, les indicateurs d'accès aux services de base et la mesure des revenus générés par les activités réalisées pourraient suffire, en y ajoutant le niveau d'utilisation des services par les bénéficiaires et une appréciation qualitative des changements dans la vie des bénéficiaires – éléments qui pourraient être saisis lors de réunions annuelles ou biennuelles avec les bénéficiaires.

Par ailleurs, il faudrait pouvoir mesurer également les outcomes du côté des infrastructures/services financés, d'autant que l'impact réel sur les ménages peut concerner non seulement les ménages résidant dans les territoires retenus par le FAES (section communale ou commune) mais encore les ménages vivant en dehors de ces territoires (on peut avoir par exemple des écoles fréquentées par des élèves des sections communales avoisinantes dans le cas d'une école construite dans une section communale donnée).

Les évaluations de l'impact du FAES dans les régions où il opère pourraient s'envisager sous deux angles :

- d'une part à travers les évaluations d'impact effectuées sur la base de recueils de données avant projets et après projets auprès des ménages mais aussi auprès des instances concernées par les projets (administration des écoles, des centres de santé, associations bénéficiaires de projets productifs, etc.) ;
- d'autre part à travers les études ou les enquêtes sur la pauvreté organisées par l'Etat (et dont les données ont été exploitées pour identifier les zones d'intervention du FAES). Dans certains pays, les Etats avec l'appui des bailleurs ont procédé à des enquêtes légères de suivi de la pauvreté dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des DSRP. Un traitement adéquat de la base de données ou bien l'élargissement dans certaines zones d'intervention par exemple de l'échantillon permettrait d'avoir un suivi régulier de l'impact des activités du FAES. En Haïti, jusqu'à présent l'Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI) ne fait pas d'enquêtes – en particulier sur la pauvreté, à intervalles réguliers ; l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) n'est pas en mesure d'en faire non plus. Dans la perspective de réaliser le type d'enquêtes décrit, il serait nécessaire, par exemple, que le FAES accorde un financement à l'IHSI.

L'indicateur de performance des structures proposé dans le Manuel se rapproche par sa méthode de mesure, des processus d'autoévaluation mis en œuvre dans le cadre d'une gestion axée sur les résultats. Pour le système de S&E du FAES, cet indicateur est d'une grande pertinence, notamment eu égard à l'organisation interne et à l'efficacité du FAES. Faut-il l'élargir à l'ensemble des parties prenantes des projets financés par le FAES ? S'agissant de mesurer la performance des deux axes relatifs l'un au renforcement des capacités locales de gouvernance de proximité et l'autre au renforcement institutionnel des capacités nationales de gouvernance locale, cela semble très lourd en termes de mise en œuvre pour la Direction du S&E du FAES, même si une partie du travail est déconcentrée dans les bureaux régionaux, sachant qu'ils sont déjà surchargés par les tâches qu'ils ont à accomplir. Mais, si on ne le fait pas, on ne mesure pas les résultats des activités de renforcement « institutionnel ».

### 543. L'opérationnalisation du S&E

Les propositions sur la mise en œuvre opérationnelle du S&E semblent pertinentes notamment dans la formulation d'un PTBA unifié pour l'ensemble des activités du FAES y compris les activités des cadres. Pour l'instant, le PTBA du

FAES est composé de PTBA distincts pour chacun des programmes. **Avoir un PTBA unifié ne sera possible que lorsque le FAES aura défini une stratégie d'intervention claire.**

Concernant l'utilisation et le contenu demandé du **dossier de l'opération**, l'avis de l'audit institutionnel est plus nuancé.

Dans le Manuel sont distingués *les Plans de Développement Communautaires des Projets Communautaires (PIC ou projets d'investissements communautaires)* comme types d'opérations. **L'utilisation du terme d'opérations n'est-il pas source de confusion ?** Statutairement le FAES finance des **projets et des activités** (PDC et sessions de formation pour le renforcement institutionnel) et non des opérations. La démarche du FAES a changé en passant, progressivement, d'un financement de projets à la demande au financement de projets s'inscrivant dans une planification locale et/ou une planification nationale même si celle-ci est en cours de construction dans le cadre des programmes de réforme de l'Etat.

Concernant le contenu des **dossiers d'opérations et/ou de mise en œuvre des activités de suivi – évaluation liées aux projets**, il semblerait préférable d'avoir une appréciation du degré de précision souhaité en fonction de la taille et de l'importance du projet financé. Le même niveau d'exigence ne peut être tenu s'il s'agit d'un micro projet ou d'un méso projet, sans pour autant négliger l'analyse des impacts des micro projets. Est-il utile, par exemple, de prévoir un « **Bulletin d'évaluation participative** » pour chacun des projets financés par le FAES ? Il est certainement pertinent d'avoir **une approche pluraliste permettant notamment de recueillir les points de vue des bénéficiaires sur les critères** de succès des projets. Cela implique d'effectuer une concertation en amont des projets n sus de la réunion d'auto-évaluation participative des projets. Mais il faut prendre garde à ce que la recherche d'un trop grand nombre de données ne finisse par être contre-productive en produisant **une inflation des activités de suivi – évaluation, au risque pour les équipes du FAES notamment dans les bureaux régionaux de se détourner de leurs activités quotidiennes**. L'important est de se donner les moyens d'élucider les **mécanismes** de réussite ou d'échec des projets, notamment productifs, qui ne sont pas suffisamment connus.

La proposition du Manuel qui concerne la production de rapports (mensuels, trimestriels, semestriels ou annuels), s'inscrit dans l'application de la Déclaration de Paris visant la simplification des rapports. Le système de reporting proposé qui prévoit un mode d'agrégation des données aux différents niveaux (régional, national), un renforcement des processus d'analyse et de réinvestissement de l'information dans la mise à jour des PTBA en vue d'atteindre les résultats attendus (ou la performance attendue) devrait simplifier le mode de fonctionnement du FAES.

La suite du Manuel explique en détail le système d'information du FAES en détaillant les responsabilités des différentes parties prenantes. Comme il est précisé à la page 49, l'opérationnalisation du système de suivi – évaluation sera clarifiée dès lors qu'une application web-based sera développée pour permettre un accès à tous de manière autonome à une base de données centralisée permettant de consigner des données, de les consulter et de les traiter. **Le FAES peut aussi faire le choix d'utiliser un logiciel**, apparemment, il est détenteur d'une licence TECPRO, il en existe d'autres sur le marché.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### PRINCIPALES CONCLUSIONS

---

Le programme de développement local est arrivé à son terme. Sa mise en œuvre réelle a été plus resserrée dans le temps que prévu. En effet, signé en 2003, il n'a vraiment pris sa vitesse de croisière qu'en 2005, année où ont été ouverts deux nouveaux bureaux régionaux et où a été réalisée l'étude de ligne de base. Il a donc connu quatre années de plein exercice au lieu de cinq.

La mise en œuvre de ce programme a été un parcours semé d'embûches : crise politique aboutissant au départ du président Aristide, cyclones, séquelles d'inondations dans certains endroits, sécheresse dans d'autres, explosion des prix des aliments et du carburant. Des chantiers ont subi des retards à cause de ces différents problèmes mais il est remarquable qu'aucun n'ait été abandonné, même lorsque les exécutants n'ont pas obtenu d'avenant, en dépit de l'augmentation des prix, et qu'ils ont subi des pertes financières.

Les conclusions et recommandations qui suivent sont classées selon qu'elles relèvent de l'évaluation du PDL ou de l'audit institutionnel. Rappelons toutefois que ces deux tâches ont été intimement liées dans notre approche et que certaines de nos observations valent autant pour l'une que pour l'autre.

### Conclusions de l'évaluation du PDL

#### *1. Le cycle de projet a été respecté*

Les projets ont été identifiés, évalués *ex ante*, engagés contractuellement et suivis conformément au manuel d'opérations. Quelques imperfections ont pu être constatées, non pas dans le respect des règles de procédures mais dans ce qu'on pourrait appeler un suivi post-projet, un accompagnement permettant de résoudre, avec les bénéficiaires et demandeurs certains problèmes liés à la bonne marche des projets ou à la maintenance des installations.

Parmi les difficultés opérationnelles rencontrées par les bureaux régionaux dans leurs relations avec le FAES central, **la lenteur et les délais** sont fréquemment évoqués. **Or la mise en place de procédures parfois complexes est nécessaire pour garantir la crédibilité de l'institution dans l'exécution des tâches qui lui sont confiées.** Les Fonds Sociaux et les programmes sociaux visant à la lutte contre la pauvreté ont été dotés de systèmes de procédures afin de garantir une transparence dans la gestion des fonds et éviter toute fongibilité de ceux-ci.

#### *2. Mais le suivi-évaluation n'a pas pénétré l'institution*

Le suivi-évaluation n'a pas été centré sur les résultats ; il s'est plutôt concentré sur l'observation du rythme des réalisations de projets et des décaissements, mais il s'est aussi penché sur les choix effectués dans la mise en œuvre et a fourni des analyses percutantes sur le processus participatif, la pertinence des projets, la nature des difficultés rencontrées, le tout assorti de recommandations. Pour autant les enseignements du suivi-évaluation n'ont pas irrigué l'institution : les directions techniques ne s'en sont pas emparés et les bureaux régionaux n'ont pas été outillés pour y contribuer. Ainsi l'énergie et la compétence mises au service du suivi-évaluation n'ont été ni valorisées ni capitalisées au FAES.

La recherche d'amélioration de la méthode de suivi-évaluation par la DSE a abouti à l'adoption récente d'une nouvelle méthode inspirée du FIDA dont la mise en œuvre est conditionnée par l'élaboration et l'affirmation d'une stratégie qui donne au FAES son propre cadre de référence.

#### *3. La priorité assignée au processus participatif dans l'identification des projets a été recherchée*

L'objectif de 120 PDC au terme du PDL n'a pas été atteint. Mais, alors que le document de projet ne mentionnait que le niveau communal, c'est le niveau des sections communales qui a été privilégié. Dans la mesure où les PDC sont la synthèse des PDSC, ce que la BID n'avait pas pris en considération, l'objectif aurait dû être revu ; il ne l'a pas été explicitement en ce qui concerne les PDC ; en revanche, le PPMR de 2006 a fixé à au moins 200 communautés le nombre de processus participatifs. On peut penser qu'il s'agissait là de sections communales et, dans ce cas, l'objectif est en passe d'être atteint, voire dépassé si l'on regroupe les processus participatifs engagés par le FAES et ceux pilotés par d'autres acteurs et validés par le FAES.

#### *4. La mise en œuvre de la planification participative a beaucoup appris à tous les niveaux*

La participation a été l'emblème du PDL et elle en a constitué la marque dans les départements du Sud du pays davantage que dans les autres où différents programmes ont pratiqué eux aussi la planification participative. Le processus participatif a soulevé une vague d'enthousiasme dans maintes sections communales. Le fait que 37% des répondants de l'enquête ayant participé à ces processus l'ont fait dans le cadre des activités du FAES est remarquable.

Ce processus a apporté des enseignements d'ordre technique à la population et aux élus ; il a fait naître des volontés nouvelles et des mobilisations locales là où il a été le plus achevé ou encore là où ses attendus ont été le mieux expliqués.

Le programme s'achève cependant dans une certaine confusion, notamment là où l'extinction du financement oblige à des révisions du contenu de certaines réalisations qui sont amputées d'une partie de ce qui était prévu et, là où la planification n'est pas suivie dans l'immédiat d'au moins un projet. D'autre part, la poursuite de l'accompagnement des communautés, voire la prise en charge par les structures déconcentrées de l'Etat, est incertaine. Les écoles sont réhabilitées mais certaines attendent des matériels devant être fournis par le ministère de l'Education, de même que la nomination des enseignants. Le paiement régulier des salaires des enseignants et la mise en place de fonds d'entretien sont des problèmes qui ne relevaient pas du PDL et qui restent souvent irrésolus. D'où un risque élevé de voir périr ces infrastructures si la maintenance n'est pas assurée.

A cet égard, il eut peut-être été préférable d'engager un plus petit nombre de processus participatifs en garantissant qu'ils débouchent sur des projets effectivement financés. Ce point de vue de l'évaluation n'est pas soutenu par le document de programme qui prévoyait, dans une note de bas de page<sup>41</sup>, que les PDC financés en dernière année seraient destinés à ce que le FAES recherche des financements alternatifs au PDL. Mais dans l'état actuel des connaissances et des compétences des collectivités locales, l'évaluation émet une réserve. D'ailleurs la BID s'est opposée à une extension du processus participatif des départements du Sud vers ceux du Nord, en prévision de l'impossibilité de financer les projets qui en découleraient.

#### *5. Une large prise de parole a été possible*

La participation de la majorité des habitants des sections communales concernées est avérée, de même que l'absence de confiscation de la parole. Il n'en faut pas moins prendre au sérieux les différences d'opinion relevées entre les ménages de différents niveaux de vie, même si la prudence est ici encore de mise vu la faiblesse des effectifs de l'enquête.

#### *6. La participation a touché les plus aisés davantage que les plus pauvres*

Bien que la stratégie des interventions du processus participatif vise la même proportion des participants des différentes catégories dans les communautés, l'engagement des pauvres et des très pauvres est moins fort que celui des « riches » et leur représentation dans la population des participants déclarés est inférieure à leur poids statistique réel (40%).

<sup>41</sup> Cette note est rédigée au point 3.21 du document de projet, sous le tableau prévoyant la progression des PDC au cours des cinq années du PDL.

De la même façon, bien que la stratégie vise les communautés dans leur ensemble et que des efforts aient été faits pour éviter l'appropriation du processus par un certain groupe (par exemple lorsque les habitations se réunissent pour choisir leurs représentants, ce ne sont pas des groupes organisés mais plutôt l'ensemble des membres de l'habitation), les processus participatifs lancés par le FAES s'adossent en fin de compte aux structures organisationnelles en place. L'avantage de la méthode est double : elle ouvre la porte des communautés de base et elle contribue à garantir la consolidation du processus ; mais elle peut présenter l'inconvénient de conforter un *statu quo* peu favorable à la prise en compte des intérêts des pauvres et des très pauvres.

### *7. Une adéquation imparfaite des profils de postes aux missions*

Le fait que les chargés de projets sociaux soient des ingénieurs de génie civil laisse complètement de côté l'approche sociale. Donc ce sont d'autres compétences à ajouter à celles des ingénieurs, qui sont certes indispensables pour évaluer et suivre des projets comportant des constructions. Mais un projet dit social ne s'arrête pas à la construction de l'équipement ou des réseaux. La question de l'**usage** n'a pas été suffisamment prise en compte et des sociologues et animateurs sociaux sont attendus. Un seul sociologue pour l'ensemble des bureaux régionaux, ce n'est pas assez !

Une autre grande lacune à combler concerne la maintenance des équipements et services et la pérennisation des projets productifs. L'absence de mise à disposition du fonds d'entretien a sérieusement pénalisé les projets et le risque existe de les voir sans effet s'il n'est pas remédié à cela. Des missions spéciales sont à conduire sur la base d'un **recensement de tous les projets qui ne fonctionnent pas**.

### *8. Les différentes composantes du PDL ont une pertinence intrinsèque mais, mises bout à bout, elles n'entraînent pas le développement local*

Le contenu de chaque composante a été prédéterminé par le haut, ce qui est contradictoire avec une posture de développement local qui devrait reposer sur des stratégies locales. Cela dit, des stratégies locales ne peuvent exister *ex nihilo*. Elles n'ont de chances d'être opérationnelles que si elles se construisent dans le contexte du possible. Or, la question est de savoir dans quelle mesure les habitants des sections communales rurales touchées par le PDL, voire même leurs élus, ont une vision claire ou mieux, globale, de leurs potentiels de développement ; et s'ils l'ont, quelle connaissance ont-ils des étapes à suivre et des moyens à acquérir pour valoriser ces potentiels ?

Les rapports de PDSC consultés font généralement état de demandes de services de base et d'équipements vitaux (au sens de sauver des vies par exemple en aménageant des voies de circulation qui évitent d'emmener des malades à dos d'homme au risque de les voir dépasser en chemin) avant même d'aborder les activités génératrices de revenus. C'est tout à fait compréhensible, vu l'état de dénuement dans lequel la plupart se trouvent. Mais la fonction de l'assistance technique n'est-elle pas d'orienter et de combiner les projets en vue d'une accumulation de capital même embryonnaire ? Il eut fallu, pour cela, que dans chaque PDSC soient recherchées les synergies entre des projets de nature différente mais complémentaire, ce que n'a pas su faire le PDL : les composantes 1 et 2 sont en effet restées étanches l'une à l'autre, tant dans leur mise en œuvre que dans l'organisation interne du FAES. Au sein même de la composante 2, le lien n'a pas été suffisamment fait entre les projets d'infrastructures et les projets productifs, ainsi que cela a été noté par le suivi-évaluation.

L'institution est toutefois amenée, par l'expérience, à s'interroger sur ces clivages et sur le manque d'effets de leviers d'une mise en œuvre dispersée des projets à l'échelon local. Quelques réalisations alimentent cette réflexion, par exemple les usages extra scolaires de certaines écoles qui ouvrent leurs locaux à des formations pour adultes ou à des réunions d'associations d'acteurs économiques ou encore de groupes de jeunes.

L'autre limite à la possibilité d'un développement local est l'absence de stratégie nationale déclinée en priorités thématiques et territoriales. Il reste, alors, une tâche majeure, qui ne pouvait relever d'un programme de développement local mais qui est de la responsabilité de l'Etat : celle de structurer les collectivités locales par des transferts financiers, des moyens techniques et un encadrement compétent.

## Conclusions de l'audit institutionnel

### **Sur l'efficacité du FAES dans la conduite d'un programme d'envergure nationale**

#### *9. Une efficacité fondée sur des compétences et sur une mobilisation de chaque instant*

Les équipes des bureaux régionaux aussi bien que les cadres des directions du siège sont fortement mobilisés sur l'accomplissement de leur tâche. Le programme a pu ainsi avancer grâce à eux. L'engagement a visiblement été important. La création par le FAES des OPS du processus participatif du PDL a été une sorte de trait de génie. La mise en relation d'habitants des sections communales avec des élus sous l'égide d'un programme « neutre » a souvent fait office de médiation sociale et a permis de désamorcer des conflits.

#### *10. Mais des gains de productivité à faire*

Cependant, il n'est pas sûr que l'affectation du temps soit toujours parfaitement rationnelle. Le temps passé à écrire des rapports n'est-il pas excessif ? La question se pose sans pour autant remettre en question la nécessité de prendre du recul et de systématiser ce qui est fait. Mais certaines méthodes, sans amoindrir la capacité d'analyse et d'évaluation que chacun doit avoir de son propre travail, pourraient rationaliser le temps passé à différentes tâches.

#### *11. Des efforts qui n'aboutissent pas toujours*

La conduite du PDL a été une période d'activité intense, porteuse d'idées et de résultats, mais qui laisse une impression d'inachèvement des tentatives d'amélioration des méthodes et d'innovations destinées à amorcer ou renforcer des dynamiques de développement dans les communautés les plus reculées et avec les populations les plus pauvres. Il est temps, sans pour autant cesser les activités, de capitaliser les idées et les efforts accomplis dans une perspective de meilleure adéquation.

### **Sur le statut du FAES et ses perspectives d'évolution**

#### *12. Le FAES : Fonds social ou agence d'exécution*

Le FAES a été créé comme Fonds Social et, à moins d'un décret modificatif, ne saurait se transformer en agence d'exécution. Cela veut dire que sa mission est bien de financer des projets proposés par des opérateurs privés ou publics et non de s'engager dans leur exécution. Cela n'empêche pas pour autant le FAES de se donner une stratégie lui permettant de valoriser ses compétences, voire de se spécialiser dans un domaine du développement. – laquelle stratégie devrait être adossée à celle que l'Etat aurait à promouvoir en la matière.

#### *13. Une faible valorisation des acquis*

En près de vingt ans d'existence, le FAES a acquis une notoriété fondée sur l'approfondissement de ses compétences, sur la capacité à évoluer et sur l'amélioration de la rigueur dans la gestion comptable. Mais ces qualités demanderaient encore davantage de capitalisation, afin de pouvoir répondre aux enjeux de la période dans laquelle le FAES, aux côtés du gouvernement haïtien, est engagé dans le redressement du développement économique et social du pays. Les orientations stratégiques prises au plus haut niveau de l'Etat devaient rapidement se traduire en stratégies et en politiques publiques sectorielles dans lesquelles le FAES a un rôle à jouer.

#### *14. Peu de réflexion sur l'approche en termes de genre*

En dépit des annonces sur le rôle des femmes, il s'avère qu'aucun moyen particulier n'a été mis en œuvre pour conforter leur place dans le PDL. L'enquête auprès des ménages fait apparaître les femmes comme souvent en

retrait, moins informées que les hommes et l'approche qualitative a eu des échos identiques même s'il y a des exceptions à cette inégalité. En la matière, il ne convient pas de s'en tenir aux indicateurs de parité numérique hommes/femmes : la question du genre est aujourd'hui un élément essentiel d'un développement autonome des communautés de base et des sociétés dans leur ensemble.

## RECOMMANDATIONS

---

### Recommandations de l'évaluation du PDL

#### ***Revoir les modalités du processus participatif***

Afin de toucher toutes les catégories de la population il est conseillé de :

- Organiser des ateliers participatifs par catégories sociales avant de rassembler toute la population ;
- Systématiser la simultanéité entre sensibilisation et processus participatif.

Il conviendrait de faire en sorte que les plans de développements prennent en compte les articulations entre les projets et leurs effets d'entraînement.

Pour donner des moyens de poursuivre le processus, sont nécessaires :

- Un encadrement de la part des collectivités locales,
- l'appui d'animateurs auprès des OCB et le suivi des projets.

Afin que les collectivités locales puissent effectivement encadrer les processus dans la durée, leurs membres élus et les techniciens devraient pouvoir s'appuyer sur des formations qui seraient mises en œuvre par un Institut National de Formation des Collectivités Locales à créer.

#### ***Accentuer la pédagogie du projet***

Dès la phase de conception, il importe d'assurer la durabilité des projets en recherchant la synergie avec d'autres interventions à l'interne et à l'externe. Les autres éléments de cette démarche consistent principalement à :

- Replacer chaque projet dans son contexte socio-économique,
- Concevoir une vie des projets au-delà de la réalisation physique ou technique première, en prévoyant :
  - o Un fonds d'entretien,
  - o Un appui technique aux communautés,
  - o De la formation et de l'accompagnement social
- Prévoir l'évaluation ex post des effets des projets.

#### ***Des compétences à adapter au projet de déconcentration***

Une meilleure connaissance des projets, dans de futurs programmes serait nécessaire. Elle reposera sur une présence accrue sur le terrain rendue possible par une réorganisation des effectifs. Le projet, exprimé par la direction du FAES, de déconcentrer les forces vives de l'institution dans les bureaux régionaux peut être une réponse. Mais celle-ci devra être soigneusement étudiée et, si elle est mise en œuvre, un processus de formation et de **reconversion** du personnel est recommandé.

Les formations en sciences humaines (sociologie, anthropologie, économie) et médicales ou paramédicales (psychologie, pédiatrie), quasi absentes de l'effectif permanent du FAES sont à renforcer. Il convient également de pouvoir prendre la mesure du rayon d'action des projets. Ceci requiert évidemment des ressources humaines et matérielles dans le domaine de la cartographie.

### ***L'urgence d'un plan de formation***

L'évolution vers plus de déconcentration impose de procéder à une étude des qualifications présentes dans l'ensemble de l'effectif du FAES et de faire faire parallèlement une étude d'ajustement des compétences aux postes existants et aux postes à créer. Afin de combler les manques et avant même de recruter, ce sont les membres du FAES qui doivent être mis à niveau si nécessaire pour faire face à de nouvelles responsabilités. Une mission spéciale doit être confiée à un tiers capable d'analyser les compétences disponibles et les profils de postes à créer pour ensuite élaborer un plan de formation, voire de reconversion. Les jeunes professionnels seront d'autant plus enclins à rester au FAES et à ne pas quitter le pays qu'un processus de qualification permanent leur sera proposé et qu'il sera assorti de rémunérations valorisantes.

### ***Donner une dimension sociale aux projets sociaux***

Les projets dits sociaux se résument à la fourniture d'équipements et de services. Afin qu'ils aident à de nouvelles dynamiques sociales, des professionnels du social sont à mobiliser pour des sessions de travail avec les usagers de ces équipements et services. Des valorisations pourront ainsi en résulter, notamment en lien avec les projets productifs.

### ***Mieux adapter les projets productifs aux comportements économiques et sociaux locaux***

Les projets d'élevage du PDL ont souvent fonctionné comme opportunité de diversification des revenus des ménages vivant principalement de l'agriculture et comme un renforcement des pratiques agricoles pour ce qui est de l'introduction de nouvelles variétés ou de nouvelles techniques culturales. Des diagnostics préalables doivent être systématiques, de même qu'une coopération avec les représentants locaux du ministère de l'agriculture afin de mettre toutes les chances du côté des projets et d'éviter les échecs qui ont parfois été enregistrés pour cause d'inadaptation aux modes de vie et de manque de pédagogie.

### ***Préparer de façon rigoureuse la possibilité d'études d'impact fiables***

Pour certaines catégories de projets (écoles et projets productifs par exemple) il est nécessaire de pouvoir établir un profil de base suffisamment complet avant l'intervention, profil qui servirait de point de comparaison en fin de parcours, au moment de l'évaluation de l'impact des projets. Ceci suppose certes un travail « administratif » supplémentaire, qui est essentiel pour s'assurer d'une mesure « au plus près » des impacts. D'une part en raison du caractère « local » des impacts dont rend difficilement compte une enquête à échantillon national. D'autre part en raison de la sensibilité de certaines des composantes des conditions de vie. On pense ici en particulier aux revenus (structure et niveaux) : les enquêtes à échantillon aléatoire sur les revenus sont particulièrement coûteuses et ne génèrent pas toujours des données fiables. D'autres méthodes, qui ne sont pas nécessairement moins chères, peuvent être mobilisées. Des « animateurs » pourraient contribuer à la collecte des données et au suivi de la situation des ménages. Le FAES pourrait notamment *s'inspirer*, pour ce faire, du dispositif institutionnel mis en place par l'hôpital Albert Schweitzer (HAS) dans l'Artibonite. Ce dispositif a permis à l'HAS de constituer une base de données extrêmement riche sur les ménages ayant fait l'objet des campagnes préventives (vaccination), des visites de suivi des collaborateurs ou qui ont eu recours à un moment ou à un autre à l'HAS ou à ses cliniques mobiles. Sur le plan technique, des passerelles de coopération sont à créer avec l'IHSI.

### ***Développer le partenariat avec d'autres acteurs du développement***

Une alternative à la méthode du FAES qui a tenté de répondre au maximum de demandes dans le maximum de sections communales de tous les départements du pays, serait de pouvoir sélectionner des sites de concentration de projets mettant en synergie plusieurs volets complémentaires du développement économique et social et faisant appel simultanément à différentes sources de financement, afin d'aller vers des sorties de la pauvreté. Les collaborations qui existent déjà avec certaines ONG peuvent faire l'objet d'un séminaire interne afin de dégager les perspectives qu'elles ouvrent et les précautions à prendre. Le saupoudrage est à bannir.

### ***Repenser l'appui à la gouvernance locale et au renforcement institutionnel***

Les formations dispensées aux élus locaux et aux associations, aussi réelles qu'elles aient été, n'ont pas apporté les moyens du pilotage local du développement. Beaucoup reste à faire et pour cela, de nouveaux modules sont à créer. La formation de ces acteurs doit être un processus continu. Cependant, cette recommandation s'adresse davantage aux services de l'Etat qu'au FAES. C'est en effet à la puissance publique, dans le contexte de décentralisation qui se dessine, d'assurer que les compétences de planification et de gestion sont présentes et régulièrement actualisées au niveau local.

## **Recommandations de l'audit institutionnel**

### ***Pour que le FAES puisse continuer à jouer son rôle de Fonds Social***

Afin de pouvoir financer les projets des communautés de base ou d'institutions publiques ou privées (organisations formelles, informelles, collectivités locales) le FAES devrait se doter d'outils efficaces lui permettant d'être moins dépendant des injonctions des bailleurs, tout en coopérant avec eux, tant il est vrai que coopération n'est pas synonyme de dépendance. Ces outils sont notamment :

- Une stratégie puis un cadre logique qui s'articule avec les objectifs du DSRP, donc avec la politique de l'Etat de lutte contre la pauvreté et avec les attentes des bailleurs,
- un système de suivi – évaluation efficace qui ne se résume plus à rendre compte des fonds octroyés en termes fiduciaires et comptables mais qui soit axé sur les résultats de développement.

### ***Aller dans le sens d'une décentralisation qui ne dépend pas du seul FAES***

Le FAES devrait se donner un modèle d'intervention articulant processus participatifs et grappes de projets mis en synergie (avec une approche par filières et une bonne connaissance des mécanismes économiques par-delà une approche strictement « gestionnaire » des projets) pour tenter de provoquer de véritables sorties de la pauvreté sur la base desquelles il serait possible de parler de développement local. Mais ce modèle ne pourra prendre pleinement effet que s'il est adossé à une stratégie de décentralisation de l'administration publique déclinée en programmes de formation et d'action et assortie de moyens transférés aux collectivités locales. Dans cette perspective, le FAES doit s'engager dans une démarche de **plaidoyer**.

### ***Accélérer les délais de réalisation sans se soustraire aux procédures qui garantissent la transparence et la bonne gestion***

L'absence de fluidité et les retards constatés semblent principalement **dus à un engorgement des dossiers tant au niveau du FAES central qu'au niveau des bureaux régionaux**. Ils résultent autant d'un accroissement des activités que d'une volonté d'un maintien de la centralisation de la prise de décision. Certaines tâches incombant au FAES central, notamment l'approbation des projets éligibles aux financements du FAES, devraient être confiées aux bureaux régionaux.

En outre comme le soulignent les équipes des bureaux régionaux, **la prise de décision** connaît également des lenteurs liées à une concentration excessive des pouvoirs au niveau du FAES central. La poursuite de la déconcentration devrait remédier à cet état de fait.

### ***Généraliser le traitement informatique en réseau***

L'éloignement et l'enclavement de certains bureaux régionaux, des réseaux de communication peu fiables, des circuits de l'information internes au FAES peu fluides ne facilitent pas la communication et ont une influence également sur les délais. Pour améliorer cette fluidité et par conséquent réduire les durées dans les traitements des dossiers, il conviendrait **d'informatiser l'ensemble du traitement du dossier en renforçant le système d'information du FAES**. Pour cela, il s'agirait **d'améliorer le système d'information du FAES en permettant une connexion à distance depuis les bureaux régionaux, soit par Internet soit tel que l'envisage actuellement le FAES à travers un réseau Intranet reliant l'ensemble des bureaux régionaux**. Dès lors qu'un dossier serait conforme (ayant toutes les pièces requises pour être soumis à l'étude), il rentrerait dans le système d'information en recevant un numéro d'identité électronique dès qu'il serait déposé sur le serveur. On pourrait alors savoir à tout moment où en est l'état de son traitement.

Une telle option aurait l'avantage de faciliter la communication entre les bureaux régionaux et le FAES central ; l'amélioration du système d'information donnant la possibilité de connexion à distance avec une dématérialisation des documents permettrait des gains de temps et des économies d'échelle. La numérisation des dossiers et les envois par courriel seraient un moyen de réduction du temps et des coûts associés (économie de papier), permettant également de transmettre le **même dossier à plusieurs destinataires**.

### ***Mettre également les personnes en réseau***

Quelles que soient les échéances d'une déconcentration plus complète, l'augmentation du nombre de bureaux régionaux (un par département plus Port-au-Prince) est nécessaire à court terme, de même que le renforcement de la coordination entre les bureaux – coordination à laquelle certains directeurs régionaux peuvent être associés à condition qu'ils n'aient pas déjà à assumer plusieurs fonctions.

### ***Garantir la participation des principaux acteurs au processus d'évaluation du Bureau régional du Centre***

D'ici la fin de l'année 2009, une évaluation du BRC devrait être lancée en vue de permettre de progresser dans la déconcentration sur des bases solides. Pour qu'elle soit opératoire une telle évaluation gagnera à être réalisée sur la base d'un cahier des charges mûrement préparé par un groupe de travail réunissant des cadres centraux et des cadres régionaux du FAES. Cette préparation consisterait à avoir une réflexion collective approfondie sur les attentes, les objectifs, les moyens et les risques d'une déconcentration plus poussée.

### ***S'attacher à la question du genre***

Un soin spécial doit être apporté à l'association des femmes aux processus participatifs, au choix des projets et à la prise de responsabilités dans les corps élus. Il est notoire que cet objectif va à contre –courant des habitudes et des rapports de genre les plus répandus, d'où la nécessité de procédures expressément destinées à les vaincre.

L'encadrement du FAES lui-même devrait gagner en féminisation.

Le ministère à la condition féminine et aux droits des femmes (MCFDF) cherche à promouvoir l'approche de genre comme transversale aux politiques publiques. Le FAES devrait approcher ce ministère et demander à ses responsables un appui pour l'intégration de l'approche de genre dans sa stratégie, son fonctionnement et dans la mesure des résultats (outcomes).

### ***Valoriser l'appartenance au FAES***

Les équipes très soudées du FAES sont mobilisées par le charisme d'une direction elle-même très fortement mobilisée. Un tel fonctionnement, s'il garantit une certaine unité et une forte adhésion, a tout de même ses limites s'il n'est pas appuyé également sur une gestion du personnel transparente et sur un renforcement des capacités. Certaines mesures déjà évoquées telles que la formation continue sont de nature à compléter utilement les dispositions actuelles. La question des compensations à apporter aux agents tenus à l'éloignement de leur domicile doit être également considérée. Les procédures de recrutement gagneraient à faire savoir d'emblée aux candidats quel est le lieu de travail auquel le FAES les destine. Enfin, en fonction des possibilités financières de l'institution, une clarification de l'échelle des rémunérations et leur revalorisation devraient être envisagées.

### ***Rationaliser, capitaliser et opérationnaliser les données disponibles***

Les bases de données sur les OPS, une fois actualisées, sont à mettre en circulation afin qu'à tous les niveaux des informations complémentaires puissent être consignées. En outre, ces bases de données sont à utiliser pour cesser de coopérer avec des exécutants et des superviseurs qui se sont montrés déficients et, au contraire pour renouveler des contrats avec ceux qui ont été performants. L'avis des bénéficiaires est, là, de première importance. La valorisation des compétences locales est aussi à rechercher. Le FAES est aujourd'hui en position de capitaliser son expérience. Après 19 ans d'existence, cette expérience mérite d'être analysée et disséminée en vue de l'amélioration des interventions futures, aussi bien du FAES que d'autres institutions. L'expérience du développement local que vient de faire le FAES avec le PDL doit être confrontée à d'autres approches de terrain.

### ***Restaurer la place du suivi-évaluation dans le fonctionnement du FAES***

Le suivi-évaluation demande à être amélioré. La méthode proposée dans le nouveau Manuel de S&E a de grandes qualités mais, dans l'état actuel du FAES, elle paraît compliquée pour satisfaire à l'objectif de partage de la démarche de suivi évaluation au sein de l'institution, à tous ses niveaux territoriaux.

L'adoption d'un nouveau modèle de suivi-évaluation par le FAES suppose :

- La construction préalable d'indicateurs dans un processus de réflexion collective sur les critères et les indicateurs permettant une appréciation des résultats finaux, des effets et des impacts,
- Un mécanisme de collecte systématique de données,
- Un dispositif de recherche-action permettant de rectifier au fur et à mesure la mise en œuvre et de disséminer les enseignements à tous les acteurs concernés.

La pénétration et le partage de la démarche de S&E dans le fonctionnement du FAES seront conditionnés par un repositionnement de la

DSE auprès de la Direction Générale, de façon transversale aux Directions techniques.