

Evaluation du Programme d'Appui à la Reconstruction du Logement et des Quartiers

Programme conjoint entre agences onusiennes
ONU-Habitat, PNUD, FNUAP et avec OIM
en appui aux institutions haïtiennes :
UCLBP, MPCE, MICT, Municipalités, IHSI,
CNIGS

Rapport d'évaluation 2014

Version finalisée, 28 février 2015

Béatrice Boyer
Emmanuel Baunard

Novembre 2014/février 2015 |
ONU-Habitat



Le Groupe URD (Urgence – Réhabilitation – Développement)

est une structure d'appui au secteur humanitaire et post-crise. Il vise une amélioration des pratiques humanitaires en faveur des populations affectées par les crises, à travers plusieurs types d'activités, des recherches, des évaluations de programmes, de la conception d'outils méthodologiques, des processus d'appui institutionnel et de la formation, en France et à l'étranger.

Composition de l'équipe d'évaluation du Groupe Urgence Réhabilitation Développement (URD) pour la mission globale

François Grünewald, directeur général du Groupe URD,

Béatrice Boyer, architecte urbaniste, Groupe URD

Emmanuel Baunard, architecte urbaniste, consultant

Les évaluateurs des missions 2012- 2013-2014

Béatrice Boyer est architecte-urbaniste, senior chargée des analyses et évaluations sur la reconstruction post catastrophe des programmes post-urgence d'habitats et d'intervention en milieu urbain au sein du Groupe Urgence Réhabilitation Développement. Après une activité d'architecte libérale puis d'intégration à des équipes d'urbanistes sur la rénovation urbaine en France, elle a rejoint le Groupe URD depuis 10 ans.

Emmanuel Baunard est architecte-urbaniste, consultant senior du Groupe Urgence Réhabilitation Développement, pour les questions d'intervention en milieu urbain. Il travaille par ailleurs et a dirigé et évalué de nombreux projets de renouvellement et d'aménagement urbain en France.

Groupe URD

La Fontaine des Marins
26170 PLAISIANS

Tel : + 33 (0)4.75.28.29.35

Fax : + 33 (0)4.75.28.65.44

E-mail : urd@urd.org | www.urd.org

Les opinions exprimées dans ce rapport sont de la responsabilité exclusive de leurs auteurs.

SOMMAIRE

SOMMAIRE	4
ACRONYMES	6
RESUME	7
1. INTRODUCTION	17
LE PROGRAMME D'APPUI À LA RECONSTRUCTION DU LOGEMENT ET DES QUARTIERS (PARLOQ)	17
Les composantes	17
OBJECTIFS ET CHAMP DE L'ÉVALUATION	17
Évaluation du processus plus que des impacts	17
Évolutions d'activités en regard d'un cadre logique qui a peu été adapté	18
LA MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION	18
Processus de ré interrogation des questions évaluatives majeures	18
Recommandations entre enjeux de finalisation, pérennisation et reproductibilité	19
STRUCTURE DU RAPPORT ET DE L'ANALYSE ÉVALUATIVE	19
2. ÉVOLUTIONS DU CONTEXTE ET DU PROGRAMME	19
COMPLEXITÉS DU CONTEXTE POST SÉISME ET HAÏTIEN : ENTRE DÉSASTRES ET OPPORTUNITÉS	19
Un contexte général haïtien compliqué	19
Un pays où se succèdent et se cumulent désastres naturels et mal gouvernance	19
Opportunités et fragilités dues à la catastrophe et à la présence de l'aide massive	20
COMPLEXITÉ D'UN PROGRAMME AMBITIEUX DANS UN CONTEXTE INSTABLE	20
Complexité du programme : un ensemble articulé autour de plusieurs composantes	20
Complexité du « Document de programme » et de son cadre logique	21
Interdépendance du Programme avec les mécanismes de l'État haïtien et de l'aide internationale	22
Complexité d'articulation entre des objectifs « immédiats » et à long terme	22
Complexité de coordination de la gouvernance	22
3. ANALYSE ÉVALUATIVE DU POINT DE VUE STRATÉGIQUE (A1 À B5)	23
A- QUESTION GÉNÉRALE SUR LA PERTINENCE ET LA COHÉRENCE DU PROGRAMME AVEC LE CONTEXTE ET SON ÉVOLUTION (A1 À A3)	23
A1- Question évaluative N°1 : Pertinence d'un appui à un système institutionnel d'aide à la décision sur le secteur de l'aménagement urbain dans le temps de la reconstruction post séisme et au-delà ?	23
A2- Question évaluative N°2 : L'appui aux communes a-t-il renforcé leur rôle de pivot local dans un système de centralisation/déconcentration et de décentralisation en émergence ?	27
A3- Question évaluative n°3 : Le pilotage institutionnel par l'UCLBP, bien que tardif, a-t-il favorisé l'ancrage local ?	30
B- QUESTION GÉNÉRALE SUR LA REPRODUCTIBILITÉ DU PROGRAMME (B3 ET B4)	33
B4- Question évaluative N°4 : Pertinence de la possibilité d'élargissement de l'expérimentation d'appui à la décentralisation ?	33
B5- Question évaluative N°5 : Pertinence d'un programme conjoint pour les contextes urbains post-crise ?	34
4. ANALYSE ÉVALUATIVE EN TERMES OPERATIONNELS (C6-D9)	36
C- QUESTION GÉNÉRALE SUR L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE DU PROGRAMME (C6-C7)	36

C6- Question évaluative N°6 : L'articulation des composantes 1 et 2 avec la composante 3 est-elle efficace ?	36
C7- Question évaluative N°7 : l'articulation des composantes 3 et 4 est-elle efficace ?	42
D- QUESTION GÉNÉRALE SUR LA PÉRENNISATION DU PROGRAMME (D8-D9)	46
D8- Question évaluative N°8 : La coordination opérationnelle a-t-elle été efficace ? Nécessité et conditions d'une pérennisation d'une coordination opérationnelle des dispositifs, résultats du programme?	46
D9- Question évaluative N°9: Déficit de la communication et nécessité de diffusion des résultats du programme ?	49
5. RECOMMANDATIONS	51
RECOMMANDATIONS POUR CONSOLIDER LA STRATÉGIE DU PARLOQ	51
1- Finaliser les adaptations du programme aux évolutions du contexte	51
2- Pérenniser dès maintenant les dispositifs	51
3- Ancrer les dispositifs créés aux différents niveaux institutionnels	51
4- Étudier les conditions de l'élargissement et de la reproductibilité de ce type de programme conjoint	51
RECOMMANDATIONS POUR OPÉRATIONALISER LES ACQUIS DU PROGRAMME	52
5 Formaliser l'achèvement du programme et en restituer les produits	52
6 Conforter la capacité de développement des acquis	52
7 Pérenniser les coordinations	52
RECOMMANDATIONS POUR UNE COMMUNICATION PLUS EFFICACE	52
8- Communiquer sur les objectifs et les dispositifs du PARLOQ	52
6. ANNEXES	53
1- BIBLIOGRAPHIE DU PROGRAMME	53
2- PROCESSUS DE L'ÉVALUATION ITÉRATIVE	53
3- TABLEAU DE SYNTHÈSE DE L'ANALYSE SYSTÉMIQUE	53

ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
ATL	Agence Technique Locale
BM	Banque Mondiale
CAED	Cadre de Coordination de l'Aide externe au Développement d'Haïti
CAD	Comité d'Aide au Développement
CCCM	Camp Coordination and Camp management
CDC	Conseil de Développement Communal
CSEC	Cellule de Suivi, Évaluation et Communication
CIAT	Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire
CNIGS	Centre National de l'Information Géo-Spatiale
CRC	Centre de Ressources Communautaires
DATIP	Direction Administratif et Technique de l'Intercommunalité des Palmes
DGI	Direction Générale des Impôts
DGCT	Direction Générale des Collectivités Territoriales
DTM	Displacement Tracking Matrix / Matrice de suivi de déplacement
EPPLS	Entreprise Publique de Promotion de Logements Sociaux
FED	Fonds Européen de Développement
FGCT	Fonds de Gestion des Collectivités Territoriales
FICT	Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour les Activités de Population
FRH	Fonds de Reconstruction d'Haïti
GTRA	Gouvernance Territoriale et Réforme Administrative
GUSI	Guide de l'Urbanisme Simplifié et Illustré
CIRH	Commission intérimaire de la reconstruction de Haïti
IHSI	Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MGAE	Module de gestion de l'aide externe
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti
MPCE	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
MTPTC	Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications
OCHA	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OIM	Organisation pour les Migration
OMRH	Office de Management et des Ressources Humaines
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONGI	Organisation Non Gouvernementale Internationale
ONL	Office National du Logement
PAEE	Plan d'Aménagement, d'Extension et d'Embellissement
PARAQ	Programme d'Appui à la Reconstruction et à l'Aménagement de Quartiers
PARDH	Plan d'Action pour le Redressement et le Développement d'Haïti
PARLOQ	Programme d'Appui à la Reconstruction du Logement et des Quartiers
PCD	Plan Communal de Développement
PINNE	Programme d'Intervention dans le Nord et le Nord-Est
PISUD	Programme d'Intervention dans le Sud
PNLH	Politique Nationale du Logement et de l'Habitat,
PSDH	Plan Stratégique de Développement d'Haïti
PSMA	Plan Stratégique Multisectoriel d'Aménagement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PU	Plan d'urbanisme
SA	Schéma d'Aménagement
SDE	Section d'Énumération
SILQ	Système d'Information du Logement et des Quartiers
SIC	Système d'Information Communal
SNAT	Schéma National d'Aménagement du Territoire
SPU	Service de Planification Urbaine
ST	Secrétariat Technique (du PARLOQ assuré par ONU-Habitat)
UAT	Unité d'Aménagement du Territoire
UCLBP	Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics
UE	Union Européenne
ONU-Habitat	Programme de Nations Unies pour les Etablissements Humains
URD	Urgence Réhabilitation Développement (Groupe)
USAID	United States Agency for International Development

RESUME

Programme d'Appui à la Reconstruction du Logement et des Quartiers (PARLOQ)

Le séisme du 12 janvier 2010, a eu des impacts majeurs sur les contextes urbains de la capitale haïtienne, Port au Prince.

Ce Programme d'Appui à la Reconstruction du Logement et des Quartiers (PARLOQ) a été lancé par la CIRH¹, instance provisoire de co-décision internationale et nationale, en tant que « programme conjoint », c'est à dire copiloté par l'État haïtien à travers certaines institutions et par l'ONU à travers des agences. Signé par le Ministre de la Planification² et de la Coopération Externe et par l'ONU en juillet 2011, il a été financé par le FRH³.

Il s'agissait avec ce programme d'appuyer les mécanismes d'aide à la décision pour la coordination de la reconstruction du logement et des quartiers. Le PARLOQ organise des approches croisées entre les modalités d'actions sectorielles de l'aide internationale et les politiques publiques, à travers les rôles des institutions concernées, des collectivités territoriales affectées et la participation des communautés locales.

Élaboré à partir du constat d'une nécessaire adaptation entre les particularités du contexte urbain haïtien et les modalités classiques de l'aide internationale, le PARLOQ est en cours de finalisation fin 2014. Quatre composantes le constitue en un système articulé d'appuis : aux « *Dénombrement des populations et des quartiers affectés* », à un « *Système d'information du logement et des quartiers* », à des « *Centres d'appui municipaux et communautaires* » et à la « *Planification urbaine et régionale stratégique* »

1 CIRH : Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti
2 Jean Max Bellerive, MPCE et par ailleurs Premier Ministre jusqu'en mai 2011
3 FRH : Fonds pour la Reconstruction d'Haïti

Évaluation itérative, indépendante

Pour accompagner ce programme dans le contexte post-séisme haïtien, un accord de coopération entre UN-Habitat, assurant le Secrétariat technique du PARLOQ et le Groupe URD, a été signé pour accompagner le processus par une évaluation itérative, indépendante, en trois temps sur la durée du programme. Après 2012 et 2013, ce rapport restitue la troisième et dernière phase de l'évaluation, menée en novembre 2014. Le PARLOQ n'étant pas terminé, cette phase n'analyse pas les impacts mais poursuit le processus d'accompagnement.

Il s'agit donc d'une évaluation finale d'un processus itératif et non d'une évaluation ex-post⁴ qui ne pourra être réalisée que plusieurs mois après la clôture du programme pour évaluer sa performance et nécessitera de reconstruire préalablement un référentiel actualisé du programme⁵.

Évolution du contexte

Le séisme a sévi dans le contexte d'urbanisation déjà chaotique de la métropole haïtienne de Port au Prince, situation reflétant des mécanismes politiques très instables et des administrations inopérantes du fait de l'absence d'outils de planification et de gestion de l'aménagement du territoire. Ces différentes institutions elles-mêmes ont été touchées par les impacts du séisme, sans moyens pour faire face à la gestion de la catastrophe. L'ampleur des dégâts (plus de 230 000 morts et plus d'1 million de personnes déplacés, 200 000 bâtiments endommagés ou détruits) a révélé au-delà des

4 Évaluation finale prévue par le « Document de Programme » (Ch.6, p36)

5 La vidéo de présentation du programme diffusée début janvier sur le site de l'UCLBP en constitue une base (<http://uclbp.gouv.ht/pages/228-programme-d-appui-a-la-reconstruction-du-logement-et-des-quartiers.php>)

seuls impacts du séisme, des effets de déficiences structurelles majeures. Il a aggravé le besoin déjà immense en logement qui est estimé désormais à 500 000 nouvelles constructions d'ici 2020.⁶

Or, paradoxalement, la situation post séisme s'est révélée pour les responsables haïtiens, une opportunité de redéfinir le redressement national⁷, avec l'aide de la communauté internationale. C'est dans ce contexte complexe qu'a été créé et que s'est déroulé le PARLOQ. Cependant cinq années après le 12 janvier 2010, les complexités institutionnelles de modalités de décisions, tant haïtiennes qu'internationales, malgré des évolutions, ralentissent toujours les processus de la refondation territoriale et, en particulier, de l'aménagement urbain et de la reconstruction.

Évolution du PARLOQ dans ce contexte

Le programme lui-même complexe, fragmenté en différentes composantes interdépendantes a eu du mal à trouver son ancrage politique et administratif.

Son Secrétariat technique, assuré par UN-Habitat, agence à l'initiative du programme, a eu une tâche complexe pour assurer l'avancement parallèle de toutes ces composantes du fait de nombreux facteurs : un système de coordination qui laisse une relative autonomie aux institutions locales et internationales, une nécessaire réactivité des activités aux évolutions, un pilotage institutionnel peu assumé pendant les deux tiers du processus,

Le PARLOQ a cumulé les complexités : contenu multidimensionnel d'un programme articulé autour de plusieurs composantes, complexité du « Document de programme », interdépendance avec les mécanismes de l'État haïtien et ceux de l'aide

6 PNLH-Politique Nationale du Logement et de l'habitat, UCLBP, résumé exécutif, 10-2013

7 PARDH (Plan d'Action pour le Redressement et le Développement) puis PSDH 2012-2030 (Plan Stratégique de Développement d'Haïti)

internationale, difficultés d'articulation entre des objectifs « immédiats » et à long terme.

Fin 2014, le programme n'est pas complètement finalisé, ayant subi divers retards liés aux situations politiques, aux nombreux changements de cartels municipaux, et à des situations de blocages, ou défauts de coopération, entre institutions ou agences onusiennes.

Cependant, grâce à sa flexibilité vis-à-vis des résultats attendus, le programme, s'il n'a pu être efficace pour la phase de reconstruction post-séisme, a pu mettre en œuvre une dynamique qui articule outils d'appui à la décision⁸ et dispositifs favorisant l'interinstitutionnel⁹ et la décision partagée

Ce programme établi comme une expérimentation innovante d'un nouveau mode de gouvernance démontre l'intérêt et la possibilité de la mise en œuvre de politiques publiques coordonnées au niveau central de l'État dans le cadre d'une déconcentration et d'une décentralisation. Le but étant que ces politiques déclinées par l'articulation des institutions et des services déconcentrés de l'État soient mises en œuvre par les collectivités territoriales.

L'exemplarité du PARLOQ quant à ces principes a d'ores et déjà, été la base d'autres programmes d'appui aux communes (PINNE, PISUD)

Des questions évaluatives majeures

Des questions évaluatives récurrentes (9) guident la restitution présente, pour partie en termes d'enjeux de pertinence et de cohérence stratégiques et pour partie en termes de résultats opérationnels. La réponse à chacune de ces questions est déclinée selon plusieurs aspects : objectifs, ou résultats, atteints et opportunités créées ; évolutions vis-à-vis des hypothèses et risques identifiés

8 SILQ/SIC, planification, PCD

9 ATL/CRC, appuis aux MICT/MPCE/MTPTC, pilotage par l'UCLBP.

dans le programme ; difficultés avec certains objectifs non atteints ; conclusion sur les acquis réels mais aussi sur les risques pour leur pérennisation

Analyse évaluative au niveau stratégique

Question évaluative stratégique N°1 :

Pertinence d'un appui à un système institutionnel d'aide à la décision sur le secteur de l'aménagement urbain dans le temps de la reconstruction post séisme et au-delà ?

Les objectifs d'appui à la décision à travers l'établissement des conditions d'un dialogue interinstitutionnel sont atteints. Au-delà des objectifs initiaux, une capacité de co-élaboration interinstitutionnelle de dispositifs partenariaux a été créée.

L'UCLBP a acquis en final une légitimité de pilotage du programme et de coordination de ses résultats en tant qu'instance nationale. Son rôle dans un système de décision et de coordination sur les enjeux d'habitats et d'aménagement urbain est pertinent au-delà de la reconstruction post-séisme.

Mais la mise en cause d'hypothèses initiales, la concrétisation de risques pré-identifiés, et aussi des imprévus ont créé des difficultés pour l'ensemble du programme et ont nécessité une évolution des résultats attendus. En particulier, les objectifs initiaux d'appui à la reconstruction « en cours » et au retour des déplacés n'ont pu être atteints.

L'enchaînement insuffisamment coordonné des activités des composantes a aussi été responsable de retards. Les mécanismes de décision et de coordination inter-institutions à l'échelle du territoire national, étant restés inorganisés, ont rendu difficile la mise en œuvre de l'appui.

Cependant, les actions conduites ont été judicieusement adaptés aux difficultés rencontrées, bien que le cadre logique n'ait été que partiellement mis à jour.

Si, le Programme n'a pu être pertinent à temps pour les objectifs d'appui à la reconstruction post urgence, le système initié paraît pertinent pour contribuer à la structuration du secteur de l'aménagement urbain, en particulier pour le développement des communes et de leurs quartiers. Mais il reste très fragile en l'absence de mécanismes de financement des dispositifs créés.

Question évaluative stratégique N°2 :

L'appui aux communes a-t-il renforcé leur rôle de pivot local dans un système de centralisation/déconcentration et de décentralisation en émergence ?

Les communes sont renforcées dans leur capacité de gestion territoriale. Des articulations nouvelles avec les institutions centrales et les administrations techniques impliquées ont été expérimentées de même la capacité d'initiatives et de réponses à des sollicitations locales d'opérateurs fonctionne.

Le MICT, institution de tutelle des collectivités est également renforcé dans son rôle appui principal des collectivités par les résultats du PARLOQ.

En termes d'opportunités créées, les compétences apportées par le PARLOQ anticipent, et interrogent, sur les conditions de la mise en œuvre de la décentralisation, en particulier le développement de la fiscalité locale .

Cependant le titre même du Programme mettant en avant « *la reconstruction du logement et des quartiers* » a desservi la compréhension de l'objectif d'appui aux communes, comme pivot de la maîtrise territoriale, par ailleurs le concept de quartier s'est révélé difficile à intégrer à la réalité administrative haïtienne.

Les risques identifiés de perturbations d'agendas politiques (élections locales toujours retardées) se sont concrétisés, amplifiés et ont été cause de difficultés d'atteinte de certains objectifs pour les débuts de la reconstruction.

Les résultats du PARLOQ montrent que le renforcement des collectivités et des communautés contribue, du fait de l'articulation avec les institutions et administrations impliquées, au renforcement de l'État sur les territoires. Les communes avec l'appui des dispositifs ATL/CRC sont à ce jour en capacité d'assurer un rôle de relai déconcentré des institutions nationales.

Question évaluative stratégique n°3 :

Le pilotage institutionnel par l'UCLBP, bien que tardif, a-t-il favorisé l'ancrage local ?

L'objectif d'appropriation du programme par les décideurs nationaux et locaux est atteint et le pilotage par l'UCLBP, même si intervenu tardivement, a légitimé le PARLOQ et permis de débloquent des cas de coordinations difficiles entre des institutions, voire entre agences.

Le pilotage par une institution haïtienne était une hypothèse majeure du PARLOQ, elle s'est concrétisée. Mais sa capacité décisionnaire, en particulier financière, a été limitée vis-à-vis des partenaires des composantes, relativement autonomes.

Aussi, le programme a été piloté avec pragmatisme, pour faire avancer les décisions et les réalisations. Cependant le risque d'inachèvement d'actions fondamentales (PCD, rôle des ATL/CRC) existe du fait de décisions encore en attente en fin de programme. Il est également nécessaire de conserver un pilotage d'ensemble pour la pérennisation et l'évolution des acquis du programme.

Question évaluative stratégique N°4 :

Pertinence de la possibilité d'élargissement de l'expérimentation d'appui à la décentralisation ?

Malgré la difficulté d'atteindre certains objectifs, l'expérimentation d'appui à un processus partagé de gestion locale des territoires est engagée.

Le système des dispositifs d'appui aux communes (ATL/CRC et CSEC¹⁰ du MICT) a montré sa cohérence et sa solidité face aux situations politiques et décisionnaires locales instables.

Cependant, les renforcements effectifs de compétences municipales et d'articulations interinstitutionnelles ne seront pertinents que dans la mesure où ils s'inséreront dans un processus plus large sur le territoire haïtien au-delà de la période et des zones affectées de l'après séisme et du PARLOQ.

À partir de l'expérimentation du PARLOQ, le Gouvernement haïtien, constatant la plus-value de ces dispositifs, a déjà lancé d'autres expériences de renforcement de capacités d'une cinquantaine de municipalités en saisissant l'opportunité de financement de bailleurs (PINNE, PISUD). Ces programmes et l'expérience de la DATIP qui fonctionne déjà sur l'intercommunalité de la région des Palmes, confirment et anticipent des évolutions à venir du système ATL/CRC pour la viabilité des compétences apportées.

Question évaluative stratégique N°5 :

Pertinence d'un programme conjoint pour les contextes urbains post-crise ?

L'association d'agences onusiennes pour une complémentarité d'intervention sur un contexte complexe comme celui de la crise urbaine haïtienne a montré sa pertinence.

Le PARLOQ a bénéficié de la conjonction des spécificités et expériences d'appui préalables et en cours de la part des différentes agences. Cependant, la coordination entre agences a été parfois difficile du fait de leurs autres priorités et engagements vis-à-vis des institutions et du fait de leurs autonomies pour la gestion des budgets qui leur sont alloués dans le programme.

Le Secrétariat Technique, assuré par ONU-Habitat a dû jouer un rôle majeur avec un

.....
.....
.....

10 Cellule de Suivi Évaluation et Communication

positionnement difficile étant donné l'absence de pilotage national pendant une grande partie du programme. Malgré cet imprévu et un budget propre non actualisé pour la gestion de ce programme, ONU-Habitat a su coordonner et impulser les agences partenaires, et préparer efficacement les Comités de Pilotage.

Pour lancer un programme conjoint pour le cas d'autres crises similaires, il semble nécessaire de mettre au centre d'un processus évolutif, une agence leader ayant pouvoir et moyens d'imposer aux autres agences la coordination globale et la flexibilité budgétaire au nom du maître d'ouvrage national.

Analyse évaluative au niveau opérationnel

Question évaluative opérationnelle N°6 :

L'articulation des composantes 1 et 2 avec la composante 3 est-elle efficace ?

Les bases du système d'information d'aide à la décision sont en place et les communes, avec les ATL et CRC, sont en mesure de l'utiliser et de l'alimenter.

Le MICT, à travers la CSEC, prépare et capitalisera les activités des ATL et CRC. L'UCLBP étudie l'articulation de son système d'information avec le SILQ pour l'ensemble de son activité logement. Les données des logements d'un quart de la population haïtienne, soit plus de la moitié de la population urbaine, ont été recensées par l'IHSI.

L'expérimentation d'échanges de données entre IHSI, CNIGS, MICT, UCLBP, et désormais les ATL et les CRC, constitue une articulation institutionnelle nouvelle opérationnelle, certes à optimiser et pérenniser.

Au-delà des objectifs initiaux, le SILQ, même inachevé, a donné naissance au SIC, Système d'Information Communal, pour la gestion territoriale et la gestion des recettes fiscales et des dépenses. De même, les Plans Communaux de Développement (PCD), outils

de planification choisis pour les ATL-CRC, pourront s'appuyer sur le SILQ

Mais, l'instabilité du contexte politique, les risques concrétisés d'insuffisance de ressources humaines, de financements, les difficultés de coordination entre partenaires ont engendré des retards et certains résultats ne pourront être atteints sur la durée du PARLOQ, le cadre logique n'ayant cependant été adapté qu'à la marge :

L'absence de réalisation d'un rapport d'analyse des données par la composante 1, de même que l'absence des ATL-CRC lors de l'élaboration du SILQ, impactent son adéquation aux besoins des utilisateurs. Non disponible à temps pour la reconstruction, il nécessite encore une phase d'expérimentation pour y intégrer des analyses, valider les données et les mécanismes d'accès.

L'achèvement et la pérennisation du système d'aide à la décision nécessite donc encore une communication et une mise au point importante du SILQ, ainsi que son élargissement (SIC), dans le cadre de décisions étroitement coordonnées entre les partenaires ; En premier lieu, la résolution du problème de la pérennisation des ATL et CRC est majeur.

Question évaluative opérationnelle N°7 :

L'articulation des composantes 3 et 4 est-elle efficace ?

Les objectifs des composantes 3 et 4 sont complémentaires pour assurer une planification coordonnée aux différentes échelles: l'articulation, avec le MPCE et les ATL-CRC, des PU de la planification stratégique et des PCD des communes pourra déboucher sur des documents d'urbanisme locaux opposables.

Cependant il a été difficile d'intégrer la démarche participative au contrat conclu antérieurement avec une firme¹¹ pour la planification stratégique.

.....
.....
.....

11 IBI-DAA

La coordination avec le MTPTC sur ce domaine a été jusqu'à présent difficile, mais reste indispensable.

Les conditions d'élaboration d'une planification et réglementation urbaine opposable, PAEE et Plans¹² d'aménagement de quartiers, resteront à organiser immédiatement après la fin du programme et à mettre en place par les municipalités d'une façon légitime et efficace, en coordination étroite avec le MTPTC dans le cadre d'une concertation nationale avec l'UCLBP, le MPCE et le CIAT.

Question évaluative opérationnelle N°8 :

La coordination opérationnelle a-t-elle été efficace ? Nécessité et conditions d'une pérennisation d'une coordination opérationnelle des dispositifs, résultats du programme ?

Des chronogrammes indépendants par composante, sans chemin critique identifié, et l'absence d'un outil de suivi global des évolutions ont débouché sur une remise en cause rapide de la planification initiale du programme qui s'est révélée trop optimiste face aux risques.

Le Secrétariat technique, ONU-Habitat, ne semble pas avoir reçu explicitement une mission de planification globale, ni des moyens suffisants pour cela, et surtout, n'a pas été doté de l'autorité permettant de faire exécuter les décisions du Comité de Pilotage.

La sous-évaluation de certains aspects organisationnels indispensables pour la coordination du déroulement d'un programme aussi complexe a été compensée, tant par la multiplication de recherche de solutions et de propositions par le Secrétariat technique, que par le pilotage pragmatique de l'UCLBP. Des retards importants n'ont pu être évités à temps, mais une grande partie a pu être rattrapée.

.....
.....
.....

12 CIAT : « Réhabilitation de quartier-guide du professionnel_10-06-2013 »

Cependant une coordination renforcée reste nécessaire pour achever le programme et pour la pérennisation des différents dispositifs et outils qui restent communs aux collectivités, aux institutions et à de nombreux partenaires.

Question évaluative opérationnelle N°9:

Déficit de la communication et nécessité de diffusion des résultats du programme ?

Malgré de nombreux documents réalisés pour présenter le PARLOQ, sa complexité et ses retards ont rendus sa communication insuffisante.

Le « document de programme » initial a peu prévu les moyens et l'organisation de la communication.

Le besoin d'une intensification de la communication du programme et de ses acquis est clairement identifié désormais. La vidéo de présentation¹³ du programme sur le site de l'UCLBP est une bonne initiative, à faire connaître, de même que la relance des ateliers de présentation du SILQ.

Cependant, ces efforts doivent être intensifiés et systématisés jusqu'à la clôture du programme et, surtout, il est nécessaire d'identifier les conditions qui permettront ensuite de communiquer l'existence et l'évolution des dispositifs réalisés.

La communication sur les outils et leur utilisation avec les autres programmes est urgente afin de mutualiser moyens et financements.

.....
.....

13 <http://uclbp.gouv.ht/pages/228-programme-d-appui-a-la-reconstruction-du-logement-et-des-quartiers.php>

Conclusions et enseignements sur le plan stratégique

Les objectifs d'appuis à court terme du PARLOQ se révèlent pertinents pour le long terme.

Le PARLOQ visait un double objectif : contribuer aux processus de la reconstruction immédiate post séisme et à plus long terme apporter un appui aux systèmes de gouvernance institutionnelle.

Au-delà des objectifs d'appui immédiats post-séisme au retour dans les quartiers des personnes déplacées, l'objectif du PARLOQ **est pertinent** pour les initiatives en cours et à venir : apporter **un appui** à la mise en place d'un **double système d'aide à la décision et d'articulations interinstitutionnelles** et **contribuer** à sa réalisation à travers des institutions haïtiennes pilote.

La mise en place et l'appropriation du PARLOQ, a été conditionné par le contexte difficile, instable et les évolutions parfois défavorable des institutions haïtiennes: Aussi il a appuyé l'évolution des institutions : d'une part, en la soutenant (création d'outils et dispositifs partagés, conditions d'expérimentation pour les avancées de la coordination), et d'autre part, en adaptant ses objectifs à l'évolution du contexte pour plus d'efficacité.

Le PARLOQ a obtenu des résultats importants : d'une part, des outils d'aide aux décisions, même si certains restent à finaliser (SILQ, SIC, PCD, planification stratégique); d'autre part une expérimentation de dispositifs de renforcement d'institutions (CSEC au MICT, UAT au MPCE¹⁴, UCLBP), d'administrations techniques (IHSI, CNIGS) et de communes avec les ATL/CRC.

Pertinence d'une expérimentation concrète de liens entre appui à la décentralisation et renforcement des services centralisés de l'État

.....
.....
.....

14 L'appui au SPU du MTPTC n'a pu être analysé.

Le PARLOQ constitue une expérimentation concrète, à la fois de **décentralisation et de renforcement des services centralisés de l'État**, de co-élaboration de la mise en œuvre, à travers **le pivot municipal**, des politiques (outils et dispositifs de planification, décision et contrôle d'investissements et de gestion).

Il positionne les communes en responsabilité des services de base, relais de politiques sectorielles de l'État et instances d'identification des besoins. Il démontre l'importance de la coordination centralisée de ces politiques dans le domaine de l'habitat et du logement en cohérence avec les politiques d'aménagement du territoire, de construction et infrastructures, d'action sociale et éducative. Il démontre également l'importance de disposer de **services déconcentrés** des institutions centrales, en relais entre l'État et les collectivités territoriales

Mais, constat d'ancrage des dispositifs créés encore fragile, trois ans après

L'UCLBP paraît légitime pour poursuivre la coordination de la pérennisation et de l'évolution des résultats du PARLOQ dans le cadre d'une politique globale du logement et de l'habitat et de la coordination stratégique des services de l'État qui y contribuent.

Cependant sur le plan de la coordination opérationnelle et méthodologique de l'aménagement urbain, il demeure nécessaire de capitaliser les acquis et homogénéiser les pratiques : élaborer en concertation un cadre de coordination entre : planification stratégique (MPCE, CAED), réglementation de la construction (MTPTC), mise en œuvre de la planification urbaine, maîtrise d'ouvrage et gestion locales (collectivités), méthodologie de l'aménagement urbain (CIAT).

La pérennisation des résultats obtenus nécessite, dans un premier temps, des moyens financiers (ATL, CRC) et dans tous les cas des pilotages (UCLBP, MICT...) et des coordinations entre partenaires pour définir leurs mises au point et les objectifs de leurs évolutions (SILQ, SIC, ATL, CRC, PCD).

Pertinence du lancement d'un programme conjoint, dès la phase post urgence, pour mener une expérimentation d'appui à un processus institutionnel de décentralisation.

Le PARLOQ, s'il n'a pas produit d'outils à temps pour les débuts de la reconstruction, est reconnu à ce jour comme un exemple probant de renforcement de capacités locales dont il s'agit d'extraire des enseignements pour les autres communes du territoire haïtien.

Aussi, il est à l'origine d'une dynamique institutionnelle en cours avec d'autres expérimentations de programme en direction de collectivités territoriales non affectées par le séisme. Néanmoins, des questions émergent sur la faisabilité d'étendre ces dispositifs, tels quels ou en intercommunalités, et sur leur financement.

Le PARLOQ aurait sans doute gagné dans son élaboration initiale à mieux positionner et affirmer le rôle pivot des communes dans le système de décisions déconcentré, à articuler l'ensemble autour de la composante 3 plutôt que de le fragmenter en 4 composantes relativement autonomes.

En tant que programme conjoint, inter agences onusiennes et inter institutions locales, le PARLOQ est une expérience multidimensionnelle dont il s'agira de tirer des enseignements, sur le contexte haïtien et au-delà en termes d'intervention sur des contextes urbains post crise. Les différents agendas et budgets des agences partenaires du programme conjoint demanderaient à être plus flexibles de manière à favoriser la coordination générale par une agence leader au nom du maître d'ouvrage national.

Conclusions et enseignements sur le plan opérationnel

Un système en place, mais en attente d'efficacité de certains résultats

Les bases du système d'aide à la décision (SILQ, ATL-CRC) sont en place, mais n'ont pas encore été expérimentées à une échelle et pendant une durée suffisante pour juger de son efficacité.

Une communication et une mise au point importante du SILQ et de son élargissement (SIC), la pérennisation des ATL et CRC, sont nécessaires. La mise au point et l'évolution de ces outils et dispositifs doivent être pilotées et continuer à être coordonnées entre les partenaires.

Au-delà des résultats, des processus engagés prometteurs

Le choix du PCD, comme instrument de planification globale locale élaboré par les ATL et CRC avec le MPCE est pertinent et rend efficace leur coordination avec la planification stratégique (SA¹⁵ et PU¹⁶).

Mais, à l'issue du PARLOQ, l'élaboration d'une planification et réglementation urbaine opposable nécessitera encore d'établir le cadre de coordination avec le MTPTC en concertation avec l'UCLBP, le MPCE et le CIAT. Le SIC reste à développer pour toute les communes du programme, puis au-delà sur l'ensemble des communes du territoire.

Coordination et communication en déficit

Les défauts de coordination opérationnelle du programme, en particulier de planification d'ensemble et l'autonomie de décisions de chaque composante, montrent l'importance de doter ce type de programme d'outils de contrôle et de pouvoir de redressement centralisés.

Les défauts de communication externe du programme, constatés auprès de différents acteurs de la reconstruction, montrent également l'importance d'en définir et financer les modalités et responsabilités dès le départ.

Ces exigences de coordination et communication sont nécessaires pour la pérennisation et l'évolution des résultats du PARLOQ.

.....
.....
.....
15 Esquisse de Schéma local de développement et d'Aménagement du territoire
16 Esquisse de Plan Urbain

Recommandations pour consolider la stratégie du PARLOQ

• 1- Finaliser les adaptations du programme aux évolutions du contexte

Débloquer et appliquer d'urgence les décisions du Comité National de Pilotage en attente.

Achever l'adaptation, à l'évolution du contexte, du double système d'aide à la décision et d'articulation interinstitutionnelle et participatif : élaboration du PCD et mobilisation fiscale (de SILQ à SIC).

• 2- Pérenniser dès maintenant les dispositifs

Pérenniser d'urgence les ATL/CRC pour qu'ils soient en capacité, à court terme, de décliner le PCD en planification urbaine et d'assurer un contrôle-suivi-assistance aux projets de (re)construction actuels et à venir sur les territoires municipaux.

Débloquer les modalités de financement des ATL, puis des CRC dès l'épuisement des ressources du programme. Anticiper leur statut. Anticiper les besoins de financement, de fonctionnement et production des outils et dispositifs et de leurs coordinations.

Pérenniser, ouvrir et relier les acquis de ce programme avec tous les autres programmes, dispositifs, outils de coordination et expérimentations (nationaux et internationaux).

• 3- Ancrer les dispositifs créés aux différents niveaux institutionnels

Ancrer administrativement et structurellement les portages et les pilotages nécessaires à chaque dispositif et à l'ensemble des interactions impliquées.

Continuer à développer les compétences des communes : Sauvegarder et Conforter les ATL/CRC comme fonctions de base des communes et relais indispensables à l'action déconcentrée du MICT, des autres institutions et des bailleurs.

Développer le SIC en soutien à la mobilisation fiscale, à la gestion territoriale et comme relation citoyenne.

• 4- Étudier les conditions de l'élargissement et de la reproductibilité de ce type de programme conjoint

Favoriser la mutualisation du dispositif, à l'échelle de l'intercommunalité ou autre territoire : département ou arrondissement.

Capitaliser, élargir l'expérimentation à d'autres communes après évaluation des atouts et imperfections de chaque dispositif.

Capitaliser l'expérience du PARLOQ afin d'améliorer la méthodologie comme programme conjoint : clarifier le rôle de chacune des agences onusiennes d'appui, leur pilotage et les différents niveaux de coordination dans l'ensemble du système du programme.

Recommandations pour opérationnaliser les acquis du programme

- **5 Formaliser l'achèvement du programme et en restituer les produits**

Réaliser absolument le rapport d'analyse sur les données recueillies par la composante 1.

Opérationnaliser le SILQ et le faire connaître ; Établir les liens avec les autres bases de données, en cours de constitutions dans différentes institutions. Former aux SILQ et SIC les utilisateurs et producteurs, en priorité les ATL et les CRC.

Organiser les ateliers de travail entre les ATL, firmes d'appui et UAT du MPCE pour finaliser l'élaboration des PCD.

- **6 Conforter la capacité de développement des acquis**

A partir du PCD, organiser l'élaboration d'un plan d'aménagement urbain opposable (PAEE¹⁷) par les communes en coordination avec le MTPTC et le MPCE.

Réaliser l'adaptation du SILQ en SIC pour toutes les communes du PARLOQ.

- **7 Pérenniser les coordinations**

Établir les niveaux de coordinations opérationnelles nécessaires à chaque dispositif et définir les modalités de la coordination des interactions de l'ensemble des dispositifs.

Recommandations pour une communication plus efficace

- **8- Communiquer sur les objectifs et les dispositifs du PARLOQ**

Communiquer largement, au-delà des partenaires, rendre public les acquis du programme.

Communiquer d'urgence sur les résultats du programme (SILQ/SIC, ATL/CRC/PCD, PU) et sur les capacités accrues des Ministères (UAT/MPCE, Cellule d'appui/MICT, et d'institutions techniques (IHSI, CNIQS).

Communiquer systématiquement sur les outils et leur utilisation avec les autres programmes (PARAQ, BM, Plans Spéciaux, Fonds communaux, MINUSTAH, autres opérateurs, ...).

Capitaliser et valoriser la méthodologie interinstitutionnelle du programme.

.....
.....
.....
17 Plan d'Aménagement, d'Embellissement et d'Extension

1. INTRODUCTION

Le Programme d'Appui à la Reconstruction du Logement et des Quartiers (PARLOQ)

Le PARLOQ a été lancé par la CIRH¹⁸, instance provisoire de co-décision - internationale et nationale- comme un « programme conjoint » onusien et institutionnel. Signé conjointement par le Ministre de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE)¹⁹ et par l'ONU en juillet 2011, il a été financé par le FRH²⁰. Le PARLOQ est issu du constat d'une nécessaire adaptation entre les particularités du contexte urbain haïtien et les modalités classiques de l'aide. Il est constitué de quatre composantes.

Les composantes

La composante 1 (C1) traite du « *Dénombrement des populations et des quartiers affectés* »

La composante 2 (C2) traite du « *Système d'information du logement et des quartiers* »

La composante 3 (C3) traite des « *Centres d'appui municipaux et communautaires* »

La composante 4 (C4) traite de la « *Planification urbaine et régionale stratégique* »

NOTA : Pour alléger la lecture du présent rapport, le Programme est repéré soit par l'acronyme PARLOQ, soit par « le programme » et les composantes sont identifiées par la lettre C avec C1, C2, C3 et C4

Objectifs et champ de l'évaluation

Pour accompagner ce programme dans le contexte post-séisme haïtien, il a été décidé dès 2011 dans le cadre d'un accord de coopération entre ONU-Habitat, assurant le Secrétariat technique du PARLOQ et le Groupe URD, de mener une évaluation itérative, indépendante, en plusieurs temps sur la durée du programme. Cette évaluation itérative a fait l'objet de plusieurs phases de mission qui ont ponctué cet accompagnement. La synthèse des contenus, déroulements, méthodes et rappels des analyses, messages clefs et recommandations issus des phases 2012 et 2013 sont annexés à ce rapport comme y est expliqué le déroulement de cette dernière phase en 2014 dont la partie terrain a eu lieu fin novembre, début décembre 2014. (CF.ANNEXE 1)

Évaluation du processus plus que des impacts

Dans la mesure où le PARLOQ n'est pas complètement finalisé lors de la rédaction de ce rapport, cette dernière phase évaluative continue le processus itératif d'« analyses-recommandations ». Elle ne constitue pas une analyse complète de la performance du PARLOQ et de ses impacts. Cette phase actualise l'analyse des réponses aux questions évaluatives majeures que pose ce programme tout en interrogeant les enjeux de pérennisation et de reproductibilité.

Le PARLOQ, dont la fin était prévue en juillet 2014, est prolongé de cinq mois pour être en mesure de finaliser les actions engagées et de neuf mois, c'est-à-dire jusque fin avril 2015 pour la gestion de sa clôture administrative. Cependant pour cette dernière phase d'évaluation dont la visite de terrain s'est déroulée du 20 novembre au 3 décembre 2014, seuls les résultats et les impacts visibles et informés fin 2014²¹, sont analysés ci-après. Plus qu'un bilan post-programme, l'évaluation présente

18 CIRH : Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti

19 MPCE : Ministère de la Planification et de la Coopération Externe

20 FRH : Fonds pour la Reconstruction d'Haïti

21 Les documents et actions alors en préparation, mais finalisées avant le 12 janvier 2015 sont pris en compte

examine les processus de la dynamique de l'évolution, (explicite ou implicite), du programme et particulièrement la coordination d'ensemble des composantes²².

Évolutions d'activités en regard d'un cadre logique qui a peu été adapté

Des hypothèses et certains objectifs initiaux du programme se sont avérés, pour partie, irréalisables. Des risques identifiés dans le programme se sont concrétisés. Des changements d'objectifs et de résultats se sont opérés de fait, en particulier quand à leurs impacts rapides pour la reconstruction et le retour des déplacés alors que le cadre logique n'a été modifié qu'à la marge pour en tenir compte. Par ailleurs, le suivi interne s'est inscrit dans une perspective de renforcement de capacités structurelles avec certains résultats ne pouvant être envisagés que dans un temps plus long que le programme. Cependant, les résultats possibles à court terme ont été atteints dans la plupart des cas et parfois même dépassés.

Les imprécisions sur certains objectifs, ou entre activités et résultats attendus du cadre logique, intéressantes pour la souplesse d'adaptation qu'elles ont apportée aux partenaires, ont néanmoins compliqué le suivi du programme et le croisement des différents documents de référence : le sens complet des termes du cadre logique ne peut se comprendre qu'avec les précisions apportées par l'ensemble du document de programme²³.

Il s'agit donc d'une évaluation finale d'un processus itératif et non d'une évaluation ex-post²⁴ qui ne pourra être réalisée que plusieurs mois après la clôture du programme pour évaluer sa performance et nécessitera de reconstruire préalablement un référentiel actualisé du programme²⁵.

La méthodologie de l'évaluation

Processus de ré-interrogation des questions évaluatives majeures

A la lumière de tous les entretiens et analyses menés par les évaluateurs, auprès des diverses partenaires du programme et d'autres acteurs de la reconstruction, bénéficiaires potentiels ou opérateurs, il apparaît que le référentiel d'évaluation établi en 2012 demeure globalement valable. La structure des constats et des recommandations des phases 2012 et 2013 de l'évaluation reste pertinente pour analyser l'évolution du programme en 2014, comme sont encore d'actualité les deux angles d'approches, stratégiques et opérationnelles. Aussi, les analyses évaluatives présentes reprennent la même méthode d'approche du PARLOQ : d'une part, du point de vue de la pertinence et de la cohérence stratégique et d'autre part, du point de vue opérationnel, de l'efficacité et de l'efficience, des actions menées par le programme. Cette dernière phase en fin de programme s'attache, par ailleurs très particulièrement à interroger les conditions de pérennité des processus produits.

Le rapport présent reprendra l'ensemble des enjeux du programme initial, en les interrogeant au regard du cadre logique initial, des documents de suivi et des évolutions afin d'en tirer des enseignements. L'analyse des questions évaluatives s'appuie sur le croisement de différents référentiels d'évaluation (CAD/OCDE, Compas URD) quand ces critères sont pertinents. La question des impacts ne pouvant à ce stade être analysée, le programme n'étant pas terminé, cependant des alertes de risques ont été soulevées en termes d'enjeux de pérennisation et de communication.

22 Hors l'objectif global qui implique cette coordination, le cadre logique du « Document de programme » ne fixe pas de résultats partagés pour sa mise en œuvre

23 Cf. ci-dessus Ch.3 : La structure du « Document de programme » est compliquée et nécessite des allers et retours entre ses différents chapitres, en particulier le Ch.7 « Analyse des risques et hypothèses »

24 Évaluation finale prévue par le « Document de Programme » (Ch.6, p36)

25 La vidéo de présentation du programme diffusée début janvier sur le site de l'UCLBP en constitue une base (<http://uclbp.gouv.ht/pages/228-programme-d-appui-a-la-reconstruction-du-logement-et-des-quartiers.php>)

Recommandations entre enjeux de finalisation, pérennisation et reproductibilité

Étant donné la phase de finalisation du programme encore en cours, les objectifs du chapitre 5 « Enseignements et recommandations » ci-après doivent se lire à plusieurs niveaux :

- Aider à finaliser le programme,
- Communiquer sur les dispositifs créés de manière à ce qu'ils soient accessibles,
- Contribuer à favoriser un ancrage local en argumentant une extension de l'expérience,
- Tirer des enseignements pour des mécanismes d'aide onusiens sur d'autres crises en milieu urbain.

Structure du rapport et de l'analyse évaluative

Un chapitre 1 introduit le rapport qui comporte un résumé.

Le chapitre 2 identifie les complexités en jeu sur le contexte et sur le programme.

Les chapitres 3 et 4 actualisent neuf questions évaluatives générales qui guident la restitution de l'analyse, pour partie en termes stratégiques (Ch.3), et pour partie en termes opérationnels (Ch.4).

Chacune de ces questions est abordée sur les plans suivants :

- Les objectifs ou résultats atteints et les opportunités créées,
- Les évolutions vis-à-vis des hypothèses et risques identifiés dans le programme,
- Les difficultés avec certains objectifs non atteints,
- Une conclusion sur les acquis réels mais aussi sur les risques pour leur pérennisation.

Le chapitre 5 réunit les enseignements et recommandations encore pertinentes

2. EVOLUTIONS du CONTEXTE et du PROGRAMME

Complexités du contexte post séisme et haïtien : entre désastres et opportunités

Un contexte général haïtien compliqué

L'histoire très mouvementée depuis son indépendance pèse avec une minorité de familles²⁶ liées à une élite politique pas assez préoccupée par l'intérêt général et avec une population très pauvre²⁷, inquiète, assez méfiante par des décennies de dictature. Déficitaire en termes d'organisation et de gestion de territoire, le pays fait face à de multiples risques dont le séisme n'a malheureusement été qu'une désastreuse amplification avec plus de 250 000 morts et plus d'un dixième de la population haïtienne affectée. Après les années de dictature, le coup d'Etat de 2004, les élections de 2006 fondaient l'espoir de stabilité que le séisme a remis en cause. Après les élections présidentielles de 2011, les instabilités et incertitudes politiques, les élections nationales et municipales repoussées, compliquent toujours tous les efforts de développement du pays.

Un pays où se succèdent et se cumulent désastres naturels et mal gouvernance

Après les récurrents cyclones dont celui de 2008, le séisme de 2010 a provoqué nombre de morts et de destructions majeures dont l'ampleur a révélé des causes bien plus structurelles que les seuls impacts du séisme : localisations, majoritairement en contextes denses urbains, informels et sur zones à risques latents. Ajouté à ces situations de risques pour partie naturels, la gouvernance haïtienne, déjà très défaillante est caractérisée par une absence de politiques et de mécanismes de l'aménagement urbain comme du secteur constructif. La très forte dépendance permanente de l'aide externe complique les prises de responsabilisations. Le séisme a aggravé le besoin déjà immense en logements qui est estimé désormais à 500 000 nouvelles constructions d'ici 2020.²⁸

26 Groupe restreint de familles qui contrôle la majorité des richesses et activités du pays

27 75% des haïtiens vivent en dessous du seuil de pauvreté, 50% « en dessous du seuil d'extrême pauvreté (BM, 2001)

28 PNLH-Politique Nationale du Logement et de l'habitat, UCLBP, résumé exécutif, 10-2013

De ce fait la question de la reconstruction ne peut être séparée de celles de la construction et des extensions urbaines.

Ce contexte institutionnel a compliqué la gestion de l'urgence, puis de la reconstruction. Face à un processus de l'aide avec une multitude d'acteurs impliqués en présence - haïtiens comme internationaux – qui a eu du mal à se coordonner. La succession et le cumul d'autres crises –cholera, cyclones récurrents-survenus après le séisme ont, de plus, accru les difficultés des interventions.

Opportunités et fragilités dues à la catastrophe et à la présence de l'aide massive

Paradoxalement, la situation post séisme s'est révélée pour les responsables haïtiens une quasi-obligation de repenser le redressement national²⁹, avec l'aide de la communauté internationale. De grands espoirs ont été formulés très vite après la catastrophe. En début 2015, cinq années après le 12 janvier 2010, cependant les complexités structurelles et de modalités de décisions, tant haïtiennes qu'internationales, toujours très prégnantes, ralentissent les processus de la refondation territoriale. La reconstruction post-séisme s'avère, malgré tout, une opportunité pour corriger les déficiences en matière d'aménagement urbain.

Cependant les résultats tangibles de la reconstruction, et avancements « structurels » sont encore faibles, peu visibles pour la société civile, ce qui constitue une atmosphère de permanente fragilité sociétale. Les errements des décisions gouvernementales sur les processus du fonctionnement démocratique occulte les efforts des dynamiques de redressement.

Complexité d'un programme ambitieux dans un contexte instable

C'est dans ce contexte complexe qu'a été créé le PARLOQ. Les besoins de la société haïtienne affectée par le séisme, majoritairement urbaine, étaient multidimensionnels, comme les besoins de relogement sont indissociables des différentes échelles de vie en ville. Il s'agissait avec ce programme de proposer des mécanismes d'aide à la décision par des approches croisées entre des modalités d'actions sectorielles de l'aide internationale, des politiques nationales, les rôles des collectivités territoriales affectées et la participation des communautés locales.

Complexité du programme : un ensemble articulé autour de plusieurs composantes

Des composantes qui tirent leur complexité de leurs articulations institutionnelles

Document du Programme, p30, § 5.2.5, Comité de coordination pour chaque composante

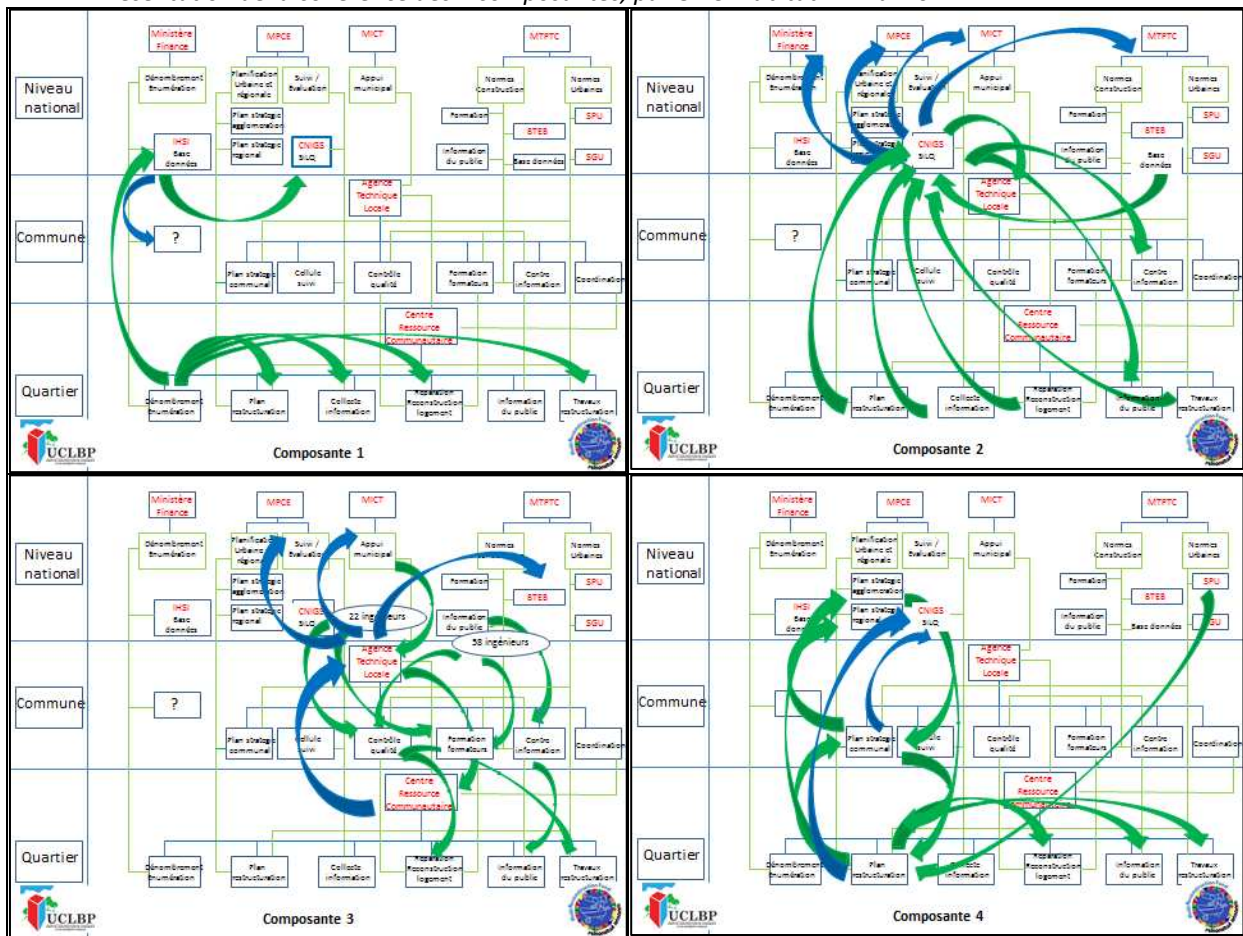
Composante	Ministère technique de pilotage et agence ONU d'appui	Ministères techniques d'ancrage et agences techniques d'appui
1. Dénombrement des populations et des Quartiers	Institut Haïtien de Statistiques, OIM	GNIGS, OIM, UNFPA et ONU-Habitat
2. Système d'information du logement et des quartiers	CNIGS, ONU-Habitat	IHSI, CNSA, ONU-Habitat et OIM
3. Centres d'appui municipaux	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales, ONU Habitat	Ministère de la Planification, ONU-Habitat, PNUD et OIM
4. Planification stratégique régionale et urbaine	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, PNUD	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales, Ministère des Travaux Publics Transport et Communications, PNUD, ONU-Habitat

Le programme lui-même est complexe. Construit autour de quatre domaines prioritaires ou secteurs de besoins, le programme se décompose en quatre composantes, chacune coordonnée par un binôme constitué d'une institution locale de pilotage et d'une agence onusienne d'appui. L'ensemble

29 PARDH (Plan d'Action pour le Redressement et le Développement) puis PSDH 2012-2030 (Plan Stratégique de Développement d'Haïti)

faisant l'objet d'un système d'articulations inter institutionnelles à différents niveaux avec des croisements de ministère/institutions techniques d'ancrage et d'agences techniques d'appui.

Présentation de la cohérence des 4 composantes, par ONU-Habitat 14 mai 2011



Complexité du « Document de programme » et de son cadre logique

Le document de 45 pages nécessite de nombreux allers-retours entre ses 8 chapitres pour bien identifier le diagnostic initial, les objectifs stratégiques (globaux) et spécifiques (opérationnels, immédiats), les résultats et activités attendus. Le cadre logique (3. P.16) ne traduit que partiellement les attentes et doit, en particulier, être croisé avec la problématique générale (2.1. p.4), la description des composantes (2.2. p 5), du rôle des partenaires (5.3 p30). Les mécanismes de planification, de gestion, de coordination et de suivi financier du programme constituent également une complexité pour son déroulement qui s'ajoute aux « risques et hypothèses » identifiés (7. P37 et Cadre logique 3. p.16). Le résultat global que doit constituer, par l'interaction et le cumul des résultats des composantes, le système à mettre en place est peu décrit et surtout, les conditions d'articulation, d'interdépendance, de planification commune des activités ne figure pas.³⁰

La terminologie (description, objectifs, résultats...) figurant dans l'annexe 2, « Résumé du programme » est différente de celles du Cadre logique. Il en est de même de celle des « Mise à jour du statut » trimestriel, ce qui rend plus difficile la compréhension des documents de suivi, la constitution d'un référentiel du programme et l'analyse de ses performances³¹.

30 Un document de présentation des interactions entre partenaire et des étapes du processus de réalisation du système a été réalisé en mai 2011 ; une synthèse aurait pu figurer en annexe au document de programme

31 Cf. ci-après D8, Question évaluative n°8

Interdépendance du Programme avec les mécanismes de l'État haïtien et de l'aide internationale

Le programme a été élaboré autour de la nécessité d'apporter une réponse cohérente aux enjeux de relogement et d'appui à la légitimité locale des décisions sur la reconstruction. **L'objectif global d'élaborer un double système d'aide à la décision et de coordination institutionnelle et participative est clair mais les modalités de sa mise en œuvre se sont avérées complexes**, étant donné la dépendance de l'objectif à l'ensemble de la gouvernance et de la refondation territoriale, en particulier, la réforme de l'État et la décentralisation ainsi que les modalités de l'aide externe.

Le programme a été élaboré dans le cadre d'un débat au sein du groupe « logement-quartiers » et est né d'un diagnostic commun des partenaires techniques et financiers, bailleurs et certains opérateurs, sur la nécessité d'organiser les actions de reconstruction et relogement dans une réponse globale et cohérente.

La stratégie de certains bailleurs, tels que UE, AFD... converge avec celle du PARLOQ dans la recherche d'une action coordonnée et intégrée, au-delà de l'urgence. Cette stratégie partagée a entraîné le lancement de programmes portant à la fois sur l'aménagement urbain, l'appui institutionnel, cherchant à équilibrer le renforcement de l'État et l'appui à la gouvernance locale des collectivités territoriales et des communautés³², à la décentralisation. Il s'agit en particulier d'appui à la planification stratégique (MPCE, CAED) et locale (PCD), de soutien à l'UCLBP en coordination stratégique centrale des services de l'État et de soutien au positionnement du CIAT en termes de coordination opérationnelle et méthodologique.

Complexité d'articulation entre des objectifs « immédiats » et à long terme

Le PARLOQ, entend apporter des réponses en termes de résultats tangibles sur le **court terme** de la coordination de la reconstruction post-séisme en lien avec le retour des déplacés. Dans ce sens, le PARLOQ entend produire des outils et processus partagés d'aide à la décision et à la gestion qui concernent rapidement l'habitat et l'aménagement des quartiers. Cependant, ces outils et processus nécessitant de prendre place dans une organisation politique et administratives pérenne à **long terme**, le programme a une ambition beaucoup plus large qui nécessite, pour sa pérennisation, d'être, et rester, en cohérence avec le contexte politique et administratif.

Complexité de coordination de la gouvernance

Oscillant entre recherche d'appuis rapide à la phase de reconstruction et création de dispositifs généraux pérennes d'aide à la décision sur le secteur, le programme a cumulé la complexité de la coordination temporelle et de la coordination de la gouvernance : renforcer des institutions nationales ; renforcer des institutions municipales et les communautés locales ; former à de nouvelles compétences ; créer des outils et des processus partagés...

L'enjeu principal du PARLOQ est l'articulation de tous ses objectifs spécifiques dans un système intégré cohérent avec les évolutions du cadre national

32 Appui aux Acteurs Non étatiques (ANE) plus généralement

3. ANALYSE EVALUATIVE DU POINT DE VUE STRATEGIQUE (A1 à B5)

A- Question générale sur la pertinence et la cohérence du programme avec le contexte et son évolution (A1 à A3)

Les objectifs initiaux du programme PARLOQ de créer un double Système - d'aide à la décision et d'appui à des articulations inter institutionnelles et à des approches participatives - étaient-ils pertinents et cohérents dans la situation post séisme de 2011, le sont-ils restés face aux évolutions; comment se sont-ils ajustés?

La description du programme, son diagnostic préalable et son cadre logique initial, définissaient des objectifs stratégiques qui visent à la réalisation d'un double système³³, **aide à la décision et coordination**:

Document de Programme 07/2011 et Résumé du Programme 05/2012

Un système d'aide à la décision

« Fournir au gouvernement, à la CIRH et aux partenaires d'appui techniques et financiers, les outils de base d'aide à la décision et de coordination³⁴ dans l'effort de reconstruction du logement et des quartiers³⁵. »

« Faciliter la circulation d'information et permettre une meilleure coordination dans la mise en œuvre de l'ensemble des initiatives en cours et à venir pour la reconstruction.³⁶ »

Un système d'appui à des articulations inter-institutionnelles et à des approches participatives

« Il est essentiel de renforcer les capacités du gouvernement, des collectivités territoriales et des leaders communautaires³⁷. »

Pertinence du Programme Plan d'Action pour le Redressement et le Développement d'Haïti - PARDH³⁸ »

A1- Question évaluative N°1 : Pertinence d'un appui à un système institutionnel d'aide à la décision sur le secteur de l'aménagement urbain dans le temps de la reconstruction post séisme et au-delà ?

Des objectifs atteints d'appui à décision et surtout des opportunités créées

Les conditions d'un dialogue interinstitutionnel ont été établies

Initié par ONU-Habitat, le Programme a mis en place les conditions d'une expérimentation cohérente et articulée de dispositifs d'appui à la décision des institutions, politiques et techniques, nationales et locales, sur la définition, la maîtrise d'ouvrage et la gestion de l'aménagement urbain. Pour ce faire le Programme a réussi à créer les conditions d'un dialogue interinstitutionnel tant au niveau onusien que haïtien. Des actions partagées et articulées entre agences onusiennes (ONU-Habitat, FNUAP, PNUD, OIM) ont ainsi bénéficié au renforcement d'institutions haïtiennes nationales (MICT, MPCE, UCLBP, MTPTC), d'administrations techniques (CNIGS, IHSI) et à une dizaine³⁹ de municipalités affectées par le séisme, et à d'autres villes secondaires.

33 Cf. Annexe 3 à la note de démarrage de l'évaluation 2012 (référentiel de l'évaluation)

34 Document de Programme 07/2011, Cadre logique p.16

35 Document de Programme 07/2011, Résumé du programme p 43

36 Résumé du Programme 05/2012, p1

37 Document de Programme 07/2011, Ch.1, p4

38 Document de Programme 07/2011, Ch.2.4 p11. Pertinence avec les secteurs 4.1.1, 4.1.3, 4.1.4, 4.1.5 de la Refondation territoriale du PARDH

39 Voir Ch. A.2, Question évaluative N°2

Au-delà des objectifs initiaux, capacité créée de co-élaboration inter-institutionnelle de dispositifs partenariaux

Une co-élaboration partenariale a permis au-delà des objectifs spécifiques du programme (les 4 composantes) de faire émerger des dispositifs partagés, par exemple pour établir les Plans de Communautaires de Développement (PCD⁴⁰) ou pour adapter le système d'information sur les quartiers (SILQ) en un système de bases de données communales (SIC)

La légitimité d'une instance nationale de coordination des résultats du programme a émergé

L'UCLBP, du fait de son rattachement direct à la primature, en indépendance des ministères, par ses initiatives pour définir la politique du logement et de l'habitat, sa maîtrise d'ouvrage de projets, son positionnement progressif comme maître d'ouvrage du PARLOQ, est désormais reconnu par les partenaires nationaux et internationaux du programme comme instance centrale pour l'orientation et la coordination des outils et dispositifs initiés.

Les résultats du PARLOQ sont les éléments d'un système de décision et coordination pertinent au-delà de la reconstruction post-séisme

Document de Programme 07/2011, Ch.1, p4

« Par souci de nécessité et d'équité, le renforcement des capacités doit aller au-delà de la zone affectée par le séisme de 2010, et couvrir les principales régions du pays. »

Les outils et dispositifs créés sont expérimentés principalement sur les communes affectées par le séisme et sur la reconstruction des quartiers touchés, mais leurs fonctions (SILQ, SIC, ATL, PCD) concernent la globalité du rôle de ces communes dans les domaines de la planification et de la gestion urbaine, de la reconstruction progressive de la totalité des quartiers précaires (bidonvilles). Le SILQ et la planification stratégique-participative concerne également le territoire plus vaste des pôles de développement secondaire identifiés dans le PARDH. Enfin, l'élargissement de l'expérimentation à d'autres territoires est un objectif et est déjà en cours (PINNE, PISUD) ...Cf. ci-après B.4)

Évolutions vis-à-vis d'hypothèses de risques identifiées ou non

Pour l'atteinte des objectifs stratégiques, le document initial de programme identifiait des hypothèses conditionnelles quant au contexte et des risques dont la concrétisation pouvait compromettre la mise en œuvre du programme

La mise en cause d'hypothèses initiales a créé des difficultés pour l'ensemble du programme

Document de Programme 07/2011, Ch.7 Analyse des risques et hypothèses, p.37 et

Les hypothèses les plus stratégiques étaient pour la Composante C1 « que le Gouvernement d'Haïti est intéressé aux résultats de la composante et appuiera sa mise en œuvre » et pour la C3 « une totale et continue adhésion des dites institutions (Ministère, municipalités) »

Par ailleurs « élections locales prévues en 2012 pourraient avoir une incidence sur le déroulement des activités » (C3) et le « contexte d'alternance de gouvernement » au départ « pourrait signifier un retard dans le démarrage des activités » pour la C4.

Document de Programme 07/2011, Cadre logique p16

Ces conditions préalables identifiées pour certaines composantes sont généralisées à l'ensemble dans le cadre logique : « La situation politique et sécuritaire permettant la mise en œuvre et le suivi des projets est normale », « Stabilité et volonté politique », « Soutien politique national et local en faveur de la reconstruction des quartiers », « Volonté politique au niveau des communes », « Appui du MICT et des communes » ainsi que « les ressources humaines et financières sont disponibles » et « Le cadre de collaboration entre les différents partenaires est établi et effectif ».

40 Le PCD est à poursuivre avec les documents produits par la planification stratégique

De fait, l'instabilité chronique politique, identifiée comme pouvant impacter le déroulement du Programme, a pris diverses formes et engendré des retards importants.

D'autres risques se sont concrétisés pour produire un contexte difficile : l'absence de responsabilisation institutionnelle locale initiale sur le programme (création tardive de l'UCLBP, mi 2012, et engagement réel dans le pilotage du programme seulement fin 2013). De ce fait, pendant les deux tiers du programme, il ya eu absence d'instance de coordination nationale sur la reconstruction et le relogement des déplacés.

« Document de Programme » (ch.5, p27)

« La structure de gestion du Programme sera sous la maîtrise d'ouvrage de l'entité gouvernementale désignée pour la reconstruction du logement et des quartiers. Cette entité effectuera la supervision stratégique du Programme ainsi que son suivi. »

Hypothèse du « Document de Programme » (ch.3, Cadre Logique, p20) :

« Soutien politique national et local en faveur de la reconstruction des quartiers » et Ch.7, Analyse des risques et hypothèses « les populations...seront présentes dans leur quartier d'origine pour l'enquête »

Ajouté à cela, les difficultés de collaboration inter-institutions et inter-agences onusiennes

Hypothèse du « Document de Programme » (ch.3, Cadre Logique, p18) :

« Le cadre de collaboration entre les différents partenaires est établi et effectif »

Le contexte des hypothèses du programme pour la définition du cadre logique a évolué défavorablement, cependant le cadre logique n'a pas été reformulé explicitement, ce qui a compliqué l'identification de l'évolution voulu pour le programme dans le cadre du suivi des actions.

Des risques pré-identifiés concrétisés mais aussi des imprévus

Il est certain que les alternances gouvernementales d'une part, et les multiples changements de maires et cartels au sein des municipalités d'autre part, ont eu des conséquences importantes directes sur les retards constatés, sur la non-atteinte de certains résultats et, plus généralement, sur la qualité du partenariat entre les institutions. L'absence d'un « Soutien politique national et local en faveur de la reconstruction des quartiers » clairement identifiable et structurant, malgré l'engagement de l'UCLBP en milieu de programme, est une autre cause essentielle de l'évolution importante du programme par rapport à ses objectifs initiaux.

Des difficultés d'articulation entre agences onusiennes ont pu compliquer également le déroulement du programme⁴¹.

Difficultés d'atteinte de certains objectifs pour les débuts de la reconstruction

Objectifs initiaux d'appui à la reconstruction « en cours » et au retour des déplacés non atteints

Document de Programme 07/2011, Ch.1, p4

« Le programme permettra d'apporter une réponse adaptée aux populations affectée par le tremblement de terre avec une attention particulière aux populations les plus vulnérables. »

Du fait de la disponibilité tardive des résultats du programme, l'intitulé même d'appui « à la reconstruction des logements et des quartiers » pris dans le sens de coordination du retour dans

41 Cf. ci-après ch. B5

leurs quartiers d'origine des populations déplacées dans les camps en matière de conditions de logement, est devenu inadapté .

Document de Programme 07/2011, Ch.1, p5

« *Le Programme ...fournira les outils ...pour la mise en œuvre de l'ensemble des initiatives en cours et à venir pour la reconstruction* »

Le constat global est que, dans le temps de la durée du programme, le PARLOQ n'a pas pu atteindre son objectif initial d'aide à la décision pour la **coordination des débuts de la reconstruction**, en particulier pour les interventions dans les quartiers pour permettre le relogement des déplacés. Il s'est avéré très difficile de fournir assez rapidement une aide à la décision pour guider ou influencer à la fois les initiatives d'auto-construction des habitants et à la fois les premiers projets engagés par les opérateurs (ONG + Bailleurs). Ce défaut d'efficacité est tempéré par le constat de l'évolution rapide, pour partie imprévisible et défavorable du contexte, pour partie prévisible de la nécessité de résilience des populations à s'organiser eux-mêmes sans attendre les aides. Le PARQ a dû et su s'adapter à ces évolutions.

Cet objectif de coordination du retour dans leurs quartiers d'origine des populations déplacées dans les camps a été impossible à assurer du fait, d'une part des délais pour la mise en place des outils (composantes 1, 2 et 3), d'autre part des modalités imprévues de relocalisation spontanée de la population, ou du fait de la conjonction dans le même temps d'autres programmes incitatifs au retour financiers (16/6, autres programmes de bailleurs internationaux...).

L'ambition initiale était-elle explicitement trop axée sur le court terme : reconstruction pour le relogement dans leurs quartier des déplacés ?

L'ensemble des efforts du programme visent un objectif d'appui à l'évolution du cadre politique, institutionnel et administratif, beaucoup plus global, de « l'aménagement urbain » et son intitulé « **...reconstruction du logement et des quartiers** » reste pertinent si il vise « *l'ensemble des initiatives en cours et à venir pour la reconstruction* ».

Enchaînement non coordonné des activités des composantes, responsable de retards

Le schéma du système d'aide à la décision envisagé initialement impliquait un chemin critique d'enchaînement de tâches, interdépendantes pour beaucoup, très contraignant et pour lesquelles tout retard avait des répercussions en chaîne. Les blocages successifs partiels liés au contexte sont la cause essentielle du besoin de prolongation du programme et du risque de son inachèvement. Par exemple, le retard d'installation des ATL et CRC, puis celui de l'achèvement et de la communication de la planification stratégique, ont rendu jusqu'alors impossible l'objectif de maîtrise par les communes de leur plan urbain et des plans d'aménagement de quartier. (Voir question évaluative A2)

Appui aux mécanismes de décision et coordination inter-institutionnelles sur le territoire encore compliqué

Les besoins d'articulation institutionnelle et de renforcement des capacités autour de la question de la reconstruction et au-delà, de l'aménagement, couvrent un champ très large. Initialement totalement déstructurée, cette situation institutionnelle n'a que peu évolué sur la durée du programme. Les articulations entre : Ministères (MICT, MPCE, MTPTC et institutions nationales techniques (IHSI, CNIGS, DINEPA...), représentations déconcentrées de l'État (départements, arrondissements), intercommunalités, communes, communautés des quartiers, ne constituent pas un système de gouvernance institutionnel structuré. Les expérimentations du programme permettent des avancées concrètes exemplaires, mais les conditions de leur extension et généralisation restent fragiles.

Un décalage entre cadre logique et évolution des actions menées

D'une part, formellement des propositions non inscrites au programme ont été faites par le Comité technique et des décisions ont été adoptées par le Comité de pilotage ; d'autre part implicitement des précisions ont été apportées à la définition des résultats attendus ou des décisions de mises en œuvre structurantes.

Ces évolutions par rapport aux résultats attendus initiaux ont constitué, pour une part, une réduction face aux évolutions constatées de la reconstruction « spontanée » et aux relogements⁴² des ménages déplacés : en cela cette diminution de l'ambition initiale traduit le constat d'une très grande difficulté à fournir une aide à la décision assez rapidement pour guider ou influencer les initiatives des habitants et les premiers projets engagés par les opérateurs. A contrario, d'autre part, ces évolutions se sont traduites par un enrichissement des résultats attendus (comme par exemple les PCD ou le SIC).

En conclusion une pertinence réelle mais des risques pour leur pérennisation

Si, du fait des difficultés du contexte, le Programme n'a pu être pertinent à temps pour les objectifs d'appui à la reconstruction post urgence, le système d'aide à la décision et à la coordination inter-institutionnelle initié paraît pertinent pour contribuer à la structuration du secteur de l'aménagement du territoire, en particulier pour le développement des communes et de leurs quartiers. Les adaptations du programme sont cohérentes avec les évolutions du contexte.

La pertinence du programme réside en un renforcement structurel des capacités décisionnaires locales et inter-institutionnelles de maîtrise de l'aménagement et du développement territorial. Il reste paradoxalement très fragile en l'absence de mécanismes de financement des dispositifs créés. Le risque est de voir « s'évaporer » les compétences acquises et les espoirs d'améliorations des fonctionnements publics créés.

A2- Question évaluative N°2 : L'appui aux communes a-t-il renforcé leur rôle de pivot local dans un système de centralisation/déconcentration et de décentralisation en émergence ?

Objectifs atteints de renforcement des communes dans leur capacité de gestion territoriale en articulation avec les différentes institutions impliquées

Les capacités de décisions des villes sont renforcées

En réponses aux objectifs de la composante 3, dix communes ont été dotées à travers le PARLOQ, chacune d'une Agence technique locale (ATL) et onze⁴³ d'un Centre de Ressources Communautaires (CRC) au niveau municipal renforçant ainsi les capacités des municipalités à gérer leur territoire. Leur appropriation de ces dispositifs est très positive y compris avec les changements de cartels municipaux.

Le choix des communes a été adapté aux caractéristiques des composantes : d'une part Saint-Marc et Miragoane, non touchées par le séisme, et non pris en compte par les composantes 1 et 2, bénéficient d'ATL et CRC ; D'autre part, Léogane bénéficiant déjà d'un appui de la DATIP (jouant un rôle proche des ATL) bénéficie d'un CRC.

⁴² Voir Question évaluative n°6 ci-après

⁴³ Cela concerne les dix communes dotées d'un ATL, plus la commune de Léogane

La composante 4 va bénéficier à toutes ces communes, plus à certaines autres communes de pôles secondaires de développement (les Cayes, Cap-Haïtien) ; 18 communes au total sont renforcées dans le cadre du PARLOQ.

Le MICT, l'institution de tutelle et appui principal des collectivités, renforcé

En articulation verticale - État/ Municipalités, la Cellule de Suivi, Évaluation et Communication des actions engagées avec le PARLOQ auprès des municipalités - est en place et intégrée de façon pérenne dans l'organigramme du MICT. Prémices du futur Observatoire des collectivités territoriales, au sein du ministère, cette cellule fonctionne, sert de relai aux ATL vers le Ministère et vient en appui au service des formations pour organiser les renforcements de compétences des membres des ATL et CRC sur les thématiques nécessaires à leur rôle.

Expérimentation d'articulations avec les institutions centrales et des administrations techniques

Les politiques centrales d'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du logement, de l'habitat et de la construction sont actuellement partagées entre, le MPCE, le MICT, le MTPTC, l'EPPLS et le CIAT (pour partie) et depuis 2012, avec l'UCLBP.

Le programme a permis d'expérimenter des articulations de compétences précises des communes avec ces institutions.

Par ailleurs, des bases de données territoriales municipales sont en cours de constitution par des échanges rapprochés entre les ATL/CRC et l'IHSI et le CNIGS à travers l'outil SILQ (créé par le PARLOQ).

Mais aussi capacité d'initiatives et de réponses opérée vis-à-vis de sollicitations locales d'opérateurs sur le territoire municipal

Il est intéressant de constater que les objectifs d'appui aux décisions municipales au-delà du temps de la reconstruction post urgence, commencent à fonctionner. C'est le cas pour le système ATL/CRC de Croix des Bouquets, qui sollicité par l'ONG Oxfam Italie, coopère avec elle sur des enjeux territoriaux intercommunaux de gestion de risque d'inondation. L'ATL profite aussi de formations plus spécifiques de gestion des risques délivrées par l'ONG. Autre exemple, à Jacmel, une coopération étroite s'est établie et fonctionne avec une coopération catalane universitaire (ACUP) pour l'amélioration d'espaces publics.

Des compétences apportées en anticipation de la décentralisation

Le PARLOQ a permis de renforcer les mairies d'une dizaine de compétences en appui aux décisions de gestion territoriale. Les compétences d'urbanisme, de géomatique, de droit (foncier, fiscale), de mobilisation sociale, selon la complémentarité souhaitée par les mairies, s'ajoutent ainsi aux compétences municipales existantes. Un important travail de formations complémentaires est assuré avec l'appui du MICT en direction de ces nouveaux agents (ATL/CRC) formations auxquelles auxquels sont associés des ingénieurs municipaux. Les ATL et les CRC assurent l'élargissement des compétences municipales, la mémoire de connaissance du territoire et surtout une stabilité renforcée qui s'est activée au sein des mairies lors des changements des cartels municipaux.

À travers l'expérimentation de ce dispositif du PARLOQ, des questions, complexes à aborder au niveau national et législatif ont pu être débattus au sein des communes et entre celles-ci et les institutions centrales. Cette partie du programme a permis des avancées certaines : sur les objectifs et moyens de la décentralisation, sur la nécessité d'une déconcentration simultanée, sur les ressources communales (fiscalité, DGCT, FIT) et sur la fonction territoriale (statuts, formation, salaires).

Des opportunités de développement des résultats du PARLOQ

L'objectif de mobilisation fiscale, sans moyen affectés dans le cadre logique initial, est devenu prioritaire en fin de programme et a été un élément déterminant pour la décision du développement du SILQ en SIC, qui en permettra l'opérationnalisation et le contrôle du budget communal. Cependant, l'acceptation de la fiscalité ne sera optimisée que par une visibilité réelle de l'utilisation du budget pour l'amélioration des services publics

Évolution vis-à-vis des hypothèses et risques identifiés au départ

Un titre de Programme trop restreint par rapport à la réalité des actions menées

Le titre même du Programme mettant en avant « *la reconstruction du logement et des quartiers* » a desservi la compréhension de l'objectif d'appui aux communes, comme pivot de la maîtrise territoriale. Ce rôle pivot n'est pas explicité clairement par le « *document de programme* », mais s'impose « *...pour superviser, coordonner, opérationnaliser, communiquer et assurer le contrôle qualité et le suivi des programmes de reconstruction dans leurs territoires respectifs; appuyer les communautés dans les projets de retour, reconstruction et relogement.*⁴⁴ », informer, mettre à jour le système d'information géographique⁴⁵, l'utiliser pour décliner la planification stratégique dans les PCD et les PAEE⁴⁶.

Le quartier : un concept international mais pas une entité administrative haïtienne

Le **quartier**, comme échelle de décision et de stratégie de reconstruction comportait une initiative intéressante en situation de post urgence mais aussi un risque de débat difficile sur leur réalité administrative s'imposant aux institutions.

Des risques de perturbations d'agendas politiques amplifiés

Le risque que « *Les élections locales prévues en 2012 pourraient avoir une incidence sur le déroulement des activités* » a été largement dépassé et l'hypothèse de « *Volonté politique au niveau des communes* » a été bouleversée. L'ampleur et le rythme des changements successifs de cartels municipaux pouvaient difficilement être envisagés. Le délai d'exécution initialement prévu pour cette composante 3 (2 ans) a été remis en cause par les multiples retards en découlant et a été très préjudiciable à la coordination avec les autres composantes.

Le programme était supposé être piloté rapidement par une instance nationale qui serait la référence des communes pour les politiques de logement et d'aménagement urbain.

Difficultés d'atteindre certains objectifs pour les débuts de la reconstruction

Du fait du temps de mise en place des ATL et CRC, ces dispositifs n'ont pu jusqu'alors assurer complètement leur rôle vis-à-vis des objectifs des composantes 1, 2 (système d'information géographique) et de la planification engagé avec la composante 4.

L'objectif de coordination locale du retour des déplacés a été abandonné du fait de l'absence de personnel communal pour le contrôle au moment des relocalisations spontanées.

L'observatoire des Collectivités territoriales du MICT, amorcé par la Cellule d'Évaluation et de Suivi, reste à opérationnaliser.

Les outils de diagnostic et planification des ATL/CRC ont été précisés (PCD), mais leurs actions pour assurer la gestion territoriale « *superviser, coordonner, opérationnaliser... suivi des programmes de reconstruction ; appuyer les communautés dans les projets de retour, reconstruction et relogement* », objectif très ambitieux, restent à déterminer

44 H et du PSDH

45 Composantes 1 et 2

46 Plans Communaux de Développement et Plans d'Aménagement, d'Extension et d'Embellissement, en lien avec la Composante 4

En conclusion : des acquis réels, des risques pour leur pérennisation, mais une expérimentation forte de renforcement municipal

Une expérimentation concrète de la décentralisation et de ses conditions a été mis en œuvre avec le PARLOQ ; Le rôle incontournable des communes vis-à-vis des autres institutions visées par l'objectif d'appui à la décentralisation avec ces 4 composantes est reconnu et peut s'exercer. Le renforcement local contribue par articulation avec les institutions et administrations impliquées au renforcement de l'État sur les territoires. Les communes avec l'appui de ces dispositifs ATL/CRC sont en capacité d'assurer un rôle de relais déconcentré des institutions nationales.

Au-delà des objectifs initiaux du PARLOQ, la reconnaissance de la place des ATL et CRC dans la planification (PCD), la mobilisation fiscale et la mise en place du SIC (Système d'Information Communal) sont des avancées

Mais l'hypothèse que « S'agissant de la composante des centres d'appui municipaux et communautaires, il est attendu que les deux ans alloués au projet permettent aux techniciens des agences techniques locales et des centres de ressources communautaires de justifier la pertinence de ces outils incitant les décideurs nationaux et locaux à les pérenniser »⁴⁷ s'est avéré beaucoup trop optimiste. Une solution transitoire au financement des ATL et CRC, au-delà de l'extension de 2 mois des activités des ATL qui doit permettre la finalisation des PCD avec l'appui de firmes externes, reste à trouver dans l'attente de moyens fiscaux suffisants.

A3- Question évaluative n°3 : Le pilotage institutionnel par l'UCLBP, bien que tardif, a-t-il favorisé l'ancrage local ?

Objectifs atteints d'appropriation du programme par les décideurs nationaux et locaux

Un pilotage assuré même si tardivement

« Document de Programme » (ch.5, p27)

« La structure de gestion du Programme sera sous la maîtrise d'ouvrage de l'entité gouvernementale désignée pour la reconstruction du logement et des quartiers. Cette entité effectuera la supervision stratégique du Programme ainsi que son suivi. »

Le fait que l'UCLBP soit directement rattaché à la Primature, et chef de file de la Table sectorielle logement du CAED, lui donne une légitimité de fait sur les questions de logement. Cependant le PARLOQ abordant la question du logement sous un angle beaucoup plus global de renforcement de la chaîne de décision concernant l'habitat au sens urbanistique du terme, il a fallu à cette très jeune institution du temps pour prendre en charge son rôle de pilote et engager sa responsabilité sur ce programme complexe inter institutionnel.

L'autorité de l'UCLBP s'est finalement confirmée même si ce n'est qu'en fin de programme. Les évaluateurs ont constaté l'effet d'accélération des prises de décision depuis fin 2013, suite à l'optimisation recommandée précédemment⁴⁸ d'articuler les coordinations sectorielles et le Comité de Pilotage à travers le fonctionnement d'un « Comité Technique » prévu dans la structure de gestion du Programme⁴⁹ mais mis en place très tardivement. Les évolutions au sein de l'agence ONU-Habitat, initiatrice de ce programme inédit, n'ont pas facilité la poursuite des objectifs et des

47 Document de Programme version 07/07/2011, Ch.7, p37 « Analyse de risques et hypothèses »

48 Évaluation, phase 2013

49 Document de Programme, p28 et § 5.2.3, p 29

articulations à établir pour la cohérence de l'ensemble (des composantes). Mais depuis 2013, avec une équipe ONU-Habitat bien stabilisée pour le fonctionnement du Secrétariat Technique du programme, et trois rôles majeurs (d'interface stratégique institutionnelle, de coordination de l'ensemble du suivi des composantes et de point focal très suivi pour les municipalités), un très important travail préparatoire et une coordination globale du Comité Technique a alors permis au Comité de Pilotage de prendre les décisions nécessaires en 2014.

Un des effets importants étant la décision de demande officielle du Comité de Pilotage d'extension de quelques mois du Programme afin de pouvoir le finaliser. L'institution de l'UCLBP, par ses initiatives de mai 2014 (interpellation des partenaires nationaux pour assister au CP de 2014 et sa décision de porter la demande d'extension du Programme auprès du (FRH) est désormais reconnue par les partenaires nationaux et internationaux du programme comme instance centrale pour l'orientation et la coordination des outils et dispositifs initiés.

La question des inter relations entre les composantes 1 et 2

Sous l'impulsion de l'UCLBP, les confirmations de légitimité d'échanges entre les administrations techniques (IHSI et CNIGS) ont pu participer aux objectifs d'articulation inter institutionnels, même si ils ont été longtemps force de blocage, d'inertie et de grands retards pour le programme.

La question des inter relations entre les composantes 3 et 4

De même, plus récemment, favorisées par l'UCLBP, les décisions d'agir entre le MPCE et le MICT pour débloquent les situations concernant les capacités de planifications municipales en portant à connaissance des municipalités les documents de diagnostics et de planifications urbaines réalisés par la firme privée IBI-DAA, montrent une évolution en final, très positive dans ce dialogue.

Évolution vis-à-vis des hypothèses et risques identifiés concernant le pilotage politique

L'enjeu de conditionner le programme par la création d'un dialogue entre différentes institutions haïtiennes qui s'ignoraient depuis des années, quand elles ne se rivalisaient pas, d'y ajouter en tête de pilotage une hypothétique institution qui serait responsable de la reconstruction post séisme mais pas encore créée en ce début de programme, était un pari !

Document du Programme initial, Juillet 2011 Chapitre 5, p 27

« La structure de gestion du Programme sera sous la maîtrise d'ouvrage de l'entité gouvernementale désignée pour la reconstruction du logement et des quartiers. Cette entité effectuera la supervision stratégique du Programme ainsi que son suivi. »

Des difficultés inter-institutionnelles

Entre un pilotage institutionnel local quasi inopérant, une absence de maîtrise d'ouvrage, un secrétariat technique non logé au sein de l'institution et pas de Comité Technique au début, ce programme inter-institution, a dû fonctionner de façon très pragmatique la moitié de sa durée. L'UCLBP assurait un accueil bienveillant certes, mais seulement pour les coordinations sectorielles de certaines composantes, et sans orientations décisionnaires.

L'hypothèse de maîtrise d'ouvrage du programme par une institution haïtienne en charge de la reconstruction et du logement reposait sur des discussions en cours lors de l'élaboration du programme, mais il a fallu attendre une année, mi 2012 pour la création de l'UCLBP et plus de deux années, fin 2013, pour que cette institution joue réellement le rôle de maître d'ouvrage. Dans cette attente le Secrétariat technique confié à ONU-Habitat pouvait faire des propositions de déblocage des retards et problèmes, mais n'avait pas la légitimité pour les imposer, ni aux institutions haïtiennes, ni aux agences onusiennes.

Difficultés d'atteindre certains objectifs pour les débuts de la reconstruction

Si les appuis matériels aux institutions ciblées (IHSI, CNIGS) ont pu être fournis à temps, il en va autrement des appuis aux articulations entre institutions rendus inopérants en l'absence de capacité décisionnaire pour la globalité du programme.

En effet, pendant les trois années et demi de sa mise en œuvre, le déroulement du programme a été compliqué du fait de nombreux facteurs parmi lesquels des changements successifs : de président Haïtien, de gouvernement, de cartels municipaux, une absence de culture de dialogue ou d'échanges inter institutions localement, enfin l'absence initiale de maîtrise d'ouvrage officielle, avec enfin un pilotage assumé tardif de la part de l'UCLBP.

A ces facteurs, causes de difficultés pour l'avancement du programme avec l'absence d'autorité institutionnelle pour réellement piloter le programme, les temps alloués pour certaines composantes étaient trop justes en particulier les deux années données à la composante 3 d'appui municipal. D'où le besoin d'étendre les délais de finalisation du programme en particulier pour permettre aux municipalités de confirmer la valeur ajoutée des dispositifs en place avec le temps d'élaboration des PCD.

En conclusion : des acquis réels mais des risques pour leur pérennisation

L'UCLBP a piloté avec pragmatisme, pour faire avancer les processus -décisions et réalisation-suffisamment pour que le Programme progresse favorablement.

Cependant, les évaluateurs alertent sur le risque d'inachèvement d'actions fondamentales (PCD, rôle des ATL/CRC) du fait de décisions encore en attente en fin de programme et sur la nécessité de conserver un pilotage d'ensemble pour la pérennisation et l'évolution des acquis du programme.

B- Question générale sur la reproductibilité du programme (B3 et B4)

Dans quelle mesure et avec quelle cohérence institutionnelle, la décentralisation haïtienne pourrait bénéficier d'une stratégie d'extension des dispositifs du programme?

B4- Question évaluative N°4 : Pertinence de la possibilité d'élargissement de l'expérimentation d'appui à la décentralisation ?

Malgré la difficulté d'atteindre certains objectifs, expérimentation réussie d'appui à un processus de gestion locale des territoires

Le PARLOQ se voulait à la fois une réponse aux enjeux de la reconstruction post séisme et à la fois une expérimentation d'accompagnement de la décentralisation.

En fait, trop complexes pour être opérationnels dans le temps court du post séisme, les dispositifs interinstitutionnels mis en place par le PARLOQ, à défaut de répondre aux enjeux de la reconstruction immédiate post séisme, sont devenus une opportunité d'expérimentation pour la confortation de mécanismes de décentralisation.

Pour ce qui est du renforcement des compétences municipales des communes ciblées par le programme, l'objectif est partiellement atteint à ce jour. Et le MICT, Ministère de tutelle assure la coordination verticale et horizontale des différentes ATL et CRC depuis sa Cellule de Suivi Évaluation et Communication (CSEC), elle-même créée par le programme et intégrée à l'organigramme du ministère.

Évolution vis-à-vis des hypothèses et risques identifiés au départ

Le système des dispositifs ATL/CRC/CSEC a montré sa cohérence et sa solidité face aux situations politiques et décisionnaires locales instables, anticipées ou non.

Pendant, à l'instar des hypothèses identifiées de la nécessaire implication de chaque composante vis-à-vis des autres composantes du programme, (comme pour la gestion partagée du système d'information, coordination des planifications stratégiques et locales...)⁵⁰, les renforcements effectifs de compétences municipales et d'articulations interinstitutionnelles ne seront pertinentes que dans la mesure où ils s'inséreront dans un processus plus large sur le territoire haïtien, au-delà de l'urgence ainsi que de la temporalité et de la géographie de l'après-séisme et du PARLOQ.

Autres expérimentations en cours bénéficiant de l'exemple du PARLOQ

À partir de l'expérimentation du PARLOQ, le Gouvernement haïtien, constatant la plus-value de ces dispositifs, a déjà lancé d'autres expériences de renforcement de capacités des municipalités en saisissant l'opportunité de financement de bailleurs (PINNE, PISUD⁵¹). Ces programmes et l'expérience de la DATIP, qui fonctionne déjà sur l'intercommunalité de la région des Palmes, confirment et anticipent des évolutions à venir du système ATL/CRC pour la viabilité des compétences apportées. Une cinquantaine de communes sont ainsi concernées, soit le cinquième des communes haïtiennes et les plus urbaines.

50 Document de programme, §7 Risques et Hypothèses, p37

51 PINNE : Programme d'Intervention Nord, Nord-Est; PISUD : Programme d'Intervention des communes du SUD. Par ailleurs, Un Programme d'Intervention des Communes Frontalières est à l'étude.

Ces programmes, coordonnés par la DCT avec l'appui de la CSEC du MICT posent la question des outils de planification (type PCD...), et celle d'une mutualisation des renforts techniques (type ATL...) au niveau de l'arrondissement ou d'intercommunalités. D'autre part, la question de leur pérennisation financière est aussi posée à partir du constat des différentes solutions en œuvre : La DATIP bénéficie de financements des coopérations bilatérales internationales (canadienne, hollandaise, française), en délègue une partie aux communes pour leurs investissements ; le PINNE et le PISUD bénéficient du FGCT⁵².

Conclusion : acquis réels au-delà du PARLOQ mais aussi risques à plusieurs niveaux

Au-delà du PARLOQ, l'expérimentation fait déboucher sur autres initiatives locales de programmes d'appuis locaux et d'autres expériences de renforcement de capacités techniques des municipalités (PINNE, PISUD,) coordonnées par la DCT avec l'appui de la CSEC.

Par ailleurs, avec l'expérience de la DATIP dans la région des Palmes, sorte d'ATL intercommunale soutenue par différents financements internationaux, de nouvelles initiatives de renforcement des processus de gestions territoriales au plus proche des populations et de leur représentants municipaux devraient pouvoir tirer des leçons aussi du PARLOQ.

L'effort de gestion territoriale doit pouvoir bénéficier du très gros travail réalisé avec le PARLOQ, à condition d'être « urgemment » conforté à tous niveaux (municipaux, juridiques, financiers, administratifs...).

Un des risques, qui nécessite vigilance dans cette poursuite de l'effort de décentralisation, réside dans le risque d'affaiblissement de l'initiative en tant qu'appui aux décisions stratégiques au profit de seuls appuis techniques d'exécution.

B5- Question évaluative N°5 : Pertinence d'un programme conjoint pour les contextes urbains post-crise ?

Association d'agences onusiennes pour une complémentarité d'intervention sur la crise urbaine haïtienne

Le défi était de taille car, en situation d'urgence, les agences onusiennes tentent d'apporter un soutien rapide, mais chacune en fonction de ses positionnements locaux préalables⁵³, de ses logistiques⁵⁴ et mandats et de ses financements dédiés.

Même si la coordination n'a pas toujours été simple, le PARLOQ a bénéficié de la conjonction des spécificités et expériences d'appui préalables et en cours de la part des différentes agences onusiennes.

Le Secrétariat Technique, assuré par ONU-Habitat a dû jouer un rôle majeur étant donné l'absence de pilotage national pendant une grande partie du programme. La multiplicité des faces à faces internationaux et institutionnels à travers les binômes de pilotage des composantes a permis de faire comprendre à chacun la nécessité d'approcher la problématique d'intervention en ville dans ses aspects spécifiques complexes et interdépendants, au-delà de la nécessité de logique d'urgence post séisme.

52 Fonds de Gestion des Collectivités Territoriales

53 Pour exemple le support technique apporté par l'UNFPA à l'IHSI depuis des années –Cf. : DOC de PROGRAMME, 31, présence et diagnostic local d'ONU-Habitat avant le séisme

54 Longue tradition d'enregistrement des populations avec la « Matrice de suivi de déplacement » (DTM)

Évolution vis-à-vis des hypothèses et risques identifiés au départ

Document de Programme initial, Juillet 2011, Chapitre .6, Suivi et évaluation, p 36

« Le programme sera suivi de façon participative à la fois au niveau global et au niveau de chacune des composantes. Les agences participantes du SNU seront responsables du suivi de la mise en œuvre de leurs propres activités. » « Au niveau global, le suivi général du programme sera assuré par le Comité National de Pilotage appuyé par le secrétariat technique. ».

L'hypothèse d'un suivi « *participatif* » a, de fait, partiellement été mise en défaut pour un pilotage global efficace.

Difficultés d'atteindre certains objectifs

La coordination entre agences a été parfois difficile du fait des autres priorités et engagements des partenaires du programme vis-à-vis des institutions. Les agences sont totalement autonomes pour la gestion des budgets qui leur sont alloués. Pour exemple des engagements étaient déjà conclus par le MPCE avec l'appui du PNUD pour la composante 4. Autre exemple : l'absence de protocole d'accord établi pour la collaboration entre CNIGS et IHSI a beaucoup retardé les échanges entre ces deux institutions.

Conclusion : Pertinence réelle pour les contextes urbains mais renforcement nécessaire du mécanisme.

Malgré l'absence de pilotage national pendant une grande partie du programme, et avec un budget propre non actualisé pour la gestion de ce programme, ONU-Habitat a su coordonner et impulser les agences partenaires, et préparer efficacement les Comité de Pilotage. Cependant, l'absence de pouvoir de redressement des résultats attendus et de la répartition des financements selon l'évolution du contexte, a entravé son action.

Pour lancer un programme conjoint pour le cas d'autres crises similaires, il semble nécessaire de mettre au centre d'un processus évolutif, une agence leader ayant pouvoir d'imposer aux autres agences la coordination globale et la flexibilité budgétaire au nom du maître d'ouvrage national.

4. ANALYSE EVALUATIVE EN TERMES OPERATIONNELS (C6-D9)

C- Question générale sur l'efficacité et l'efficience du programme (C6-C7)

Dans quelle mesure les conditions opérationnelles sont-elles été efficaces et efficaces pour atteindre les objectifs, finaliser la mise en place de tous les outils et les pérenniser ?

C6- Question évaluative N°6 : L'articulation des composantes 1 et 2 avec la composante 3 est-elle efficace ?

Des résultats atteints, bases du système d'aide à la décision, et des opportunités créées

Les objectifs initiaux consistaient à établir un système d'information pour l'aide à la décision

Document de Programme version 07/07/2011, ch3, p16 et suivantes « Cadre logique »

« ...fournir des données sur les quartiers, les bâtiments et les ménages (population), le statut d'occupation des logements ainsi que sur les services sociaux de base et l'emplacement des infrastructures communautaires comme un moyen de faciliter les efforts concernant les logements et la reconstruction pour les populations affectées par le séisme » (Composante 1, IHSI/IOIM) et en développant « un système d'information géographique sur le logement et les quartiers en Haïti, qui servira d'abord comme un outil d'information et d'aide à la décision pour le programme de reconstruction et qui permettra d'établir des outils pour la définition, la mise en œuvre et le suivi de programmes de développement urbains »(C2, CNIGS/ONU-Habitat).

« ...un réseau d'utilisateurs et de producteurs de données géographiques est mis en place ...pour les techniciens des organisations, mais aussi des communautés qui vont participer à la conception et à la mise à jour des données mises sur la plateforme » » (C2, CNIGS/ONU-Habitat) en vue, en particulier, de « renforcer les capacités des communes pour superviser, coordonner, opérationnaliser, communiquer et assurer le contrôle qualité et le suivi des programmes de reconstruction dans leurs territoires respectifs; et appuyer les communautés dans les projets de retour, reconstruction et relogement » et « Les territoires disposent d'agences techniques locales à l'échelle intercommunale ou communale et de centres de ressources communautaires au niveau des quartiers pour faciliter la planification, la coordination et l'information sur la reconstruction, le retour et le développement local. » (C3, MICT/ ONU-Habitat)

La structure du système d'aide à la décision a été établie, des données sur les bâtiments et les ménages des quartiers affectés par le séisme sont recueillies et un système d'information géographique, en cours de finalisation, doit permettre la consultation et la mise à jour aux différentes échelles de décision : État, collectivités, opérateurs.

Les capacités du gouvernement (MICT, UCLBP), d'institutions dédiées aux collectes et traitement des données (IHSI, CNIGS), de collectivités territoriales (par les ATL et CRC) sont renforcées.

Les communes (composante 3) ont pris une place centrale dans le programme, bien que tardive, et sont confortées comme pivot local des politiques globale de l'État mises en œuvre par ses institutions.

Le renforcement des capacités du MICT, en particulier la création d'une Cellule de Suivi, Évaluation et de Communication (CSEC) permet la préparation et la capitalisation des activités des ATL et CRC.

L'UCLBP, maître d'ouvrage du programme, développe une extension du SILQ pour sa mission de coordination centralisée de la mise en œuvre de projet de logements, d'habitat et aménagement. Les objectifs de renforcement des capacités des institutions IHSI et CNIGS sont totalement atteints (rénovation des installations, équipements adaptés, formations des personnels).

Résultats concernant l'appui à l'IHSI à travers la composante 1

Sur les 12 000 SDEs⁵⁵ que comporte l'ensemble du territoire haïtien, les données d'un nombre significatif ont été recueillies, organisées et seront visibles dans un Système d'information géographique, le SILQ : 2500 à 2700 SDEs⁵⁶ (totalité des zones affectées par le séisme) ont été cartographiées (bâtiments) et près de 600 recensées (ménages). Elles représentent donc plus d'un cinquième des SDEs du territoire national, et une part beaucoup plus importante du fait de leur forte densité et leur rôle-clef en zone urbaine. Elles concernent 625 000 à 810 000 logements cartographiés et plus de 2,5 millions de personnes⁵⁷, soit un quart de la population haïtienne et plus de la moitié de la population urbaine. Ces données seront étendues à d'autres SDEs et complétées quant aux services, à l'infrastructure, aux projets..., dans le cadre du SILQ.

Il semble par ailleurs, qu'un nombre important de SDEs, non prévues à l'origine, ont fait l'objet de décisions d'analyse en cours de programme (Cité-Soleil, Canaan, Jérusalem et ONA-Ville, Léogane...) pour s'adapter aux problématiques nouvelles et fournir des données utilisables par d'autres programmes.

Par ailleurs, des opérateurs, et certains ATL/CRC, recueillent de plus en plus des données auprès de l'IHSI et du CNIGS, mais encore de façon bilatérale, indépendamment du SILQ dans lequel elles devraient être intégrées.

Du fait de l'appui du programme, l'IHSI est désormais en capacité technique et méthodologique pour engager le recensement national.

Résultats en termes d'articulation institutionnelle entre les acteurs des composantes 1,2 et 3

L'expérimentation de l'échange de données entre IHSI, CNIGS, MICT, UCLBP, et désormais les communes affectées par le séisme à travers les ATL et les CRC, constitue une articulation institutionnelle nouvelle opérationnelle, certes à optimiser et pérenniser. Cet acquis est une base réelle pour l'extension du champ du système d'aide à la décision et se concrétise, en particulier, sur le plan de l'optimisation des ressources fiscales et de la programmation budgétaire des communes et de l'État.

Opportunités issues des articulations des composantes 1,2 et 3

Le SILQ, même inachevé, a en effet donné naissance au SIC, Système d'Information Communal, très attendu par les municipalités et dont l'expérimentation, en phase pilote, est déjà lancée à Pétionville et va être poursuivie à Miragoane.

Le cahier des charges du SIC permet d'envisager une conséquence du programme très intéressante et non-envisagée initialement : il permettrait la gestion territoriale (infrastructures, environnement, bâti, investissements et projets communaux), la gestion des recettes fiscales et des dépenses. Cette extension du SILQ à l'ensemble de la commune est la base de l'expérience de mobilisation fiscale en cours en lien avec le programme LOKAL+ USAID pour les communes concernées par la phase pilote

55 SDE : Surface D'Énumération. Unité géographique de l'IHSI pour le recensement national (basé à l'origine sur un espace admettant environ. 200 bâtiments)

56 « Mise à jour du statut » 24/12/2014 et source IHSI

57 Sur la base de SDEs denses de 250 à 300 bâtiments/ménages comprenant 4 personnes chacun

(sans doute Carrefour dans un deuxième temps). Les données (avec niveaux d'accès selon utilisateurs) seraient à terme accessibles par un « géo portail ».

Résultats non prévus, identifiés comme majeurs en cours de programme, atteints pour la composante 3

La composante 3, malgré ses retards, s'approche clairement des objectifs initiaux du programme : pivot local de l'aide à la décision et du système interinstitutionnel.⁵⁸ L'avancement global de l'activité des ATL et CRC semble réalisé à plus de deux tiers et l'activité restante est bien identifiée. Les Plans Communaux de Développement, non prévus au cadre logique initial ont été définis en cours de programme comme un outil majeur des ATL et CRC.

Des évolutions vis-à-vis des hypothèses et risques identifiés au départ

Les conditions stratégiques identifiées comme nécessaires à la bonne réalisation du programme avaient des répercussions opérationnelles importantes

« Soutien politique national et local en faveur de la reconstruction des quartiers », « Volonté politique au niveau des communes », « Appui du MICT et des communes », en particulier « les ressources humaines et financières sont disponibles » et « Le cadre de collaboration entre les différents partenaires est établi et effectif ».

Des risques se sont concrétisés et ont impactés des délais trop optimistes

Des hypothèses initiales importantes ont été bouleversées et des risques identifiés se sont concrétisés : l'instabilité politique aux niveaux ministériels et communaux, des problèmes de ressources humaines et financières, des difficultés de collaboration entre partenaires, se sont concrétisées. Cette évolution défavorable du contexte s'est ajoutée à des prévisions de délais par composante trop optimistes et à des interdépendances insuffisamment prises en compte, d'où des retards partiellement non maîtrisés : certains résultats attendus, voire certains des objectifs semblent avoir été trop ambitieux dans le temps du programme.

Des évolutions avec des résultats en deçà des attentes mais aussi au-delà

Les délais d'exécution prévus initialement ont été modifiés :

- Le délai d'1 an pour la composante 1 a été porté à 2,5 ans⁵⁹
- Celui de la composante 2, prévu pour la durée initiale du programme, 3 ans a été augmentée de 6 mois
- Celui de la composante 3 initialement à 2 ans a été augmenté de 18 mois
- L'achèvement de ces deux dernières composantes coïncidera avec la fin des activités du programme, a priori fin février 2015, la clôture étant repoussée de 9 mois au 30 avril 2015.

Le cadre logique n'a cependant été adapté qu'à la marge :

- Le nombre de SDE enquêtées a été revu à la baisse.
- La prise en compte du retour des déplacés n'a pas pu être réelle.
- L'objectif de synergie avec les ingénieurs municipaux a dû être abandonné. Il est constaté que
- la formation des ingénieurs municipaux dont la formation était prévue (résultat 3.2) n'a pas été possible et reportée sur celle des ATL. Il s'agit au MICT d'une sous - direction d'Ingénieurs agents, sous la Direction des Collectivités Territoriales, qui sont déployés au travers les délégations dans chaque Département pour appuyer les communes. Il semble qu'ils seraient au nombre de 22 unités a raison de deux pour chacun des 10 Département. Il semble que leur mobilisation en appui aux ATL soit incertaine.

58 Voir Question évaluative n°2 ci-dessus

59 Date effective de démarrage du programme: 1er août 2011, fin de la composante 1: 31 décembre 2013

Mais, des adaptations positives des résultats ont pu être réalisées en fonction du contexte et des besoins des partenaires

- Collecte de données(SDEs) non prévues initialement, échanges de données
- Redéfinition des productions (PCD, SIC...).
- Et au-delà du programme, le CSEC appui techniquement la Direction des Collectivités territoriales sur les autres programmes du PINNE et du PISUD. Les termes de références d'évolution de la CSEC en Observatoire des Collectivités Territoriales sont en cours de définition.

Des risques persistents

Faute d'expérimentation suffisante du SILQ à ce jour, le risque identifié initialement, ne peut être considéré, au moins partiellement, comme écarté actuellement.

Document de Programme version 07/07/2011, ch3, p16 et suivantes « Cadre logique », et Ch.7, p37

« Le système mis au point n'est pas adapté par rapport aux besoins et aux fonctionnalités identifiés par les utilisateurs »

Surtout, du fait des retards du programme et de la persistance des difficultés économiques du pays, l'hypothèse identifiée, n'a pu être satisfaite dans le temps du programme.

Document de Programme version 07/07/2011, Ch.7, p37 « Analyse de risques et hypothèses »

« S'agissant de la composante des centres d'appui municipaux et communautaires, il est attendu que les deux ans alloués au projet permettent aux techniciens des agences techniques locales et des centres de ressources communautaires de justifier la pertinence de ces outils incitant les décideurs nationaux et locaux à les pérenniser »

Des difficultés et certains objectifs non atteints

Certains résultats attendus incomplets pour la composante 1

La réduction, d'un quart, du nombre de SDEs prévus initialement à cartographier et inventorier quant aux bâtiments et, de plus des deux tiers, pour les SDE à recenser quant aux caractéristiques de la population (C1-...) a été proposée et validée par le Comité de Pilotage.

Cependant, cette diminution pose la question de la baisse de précision et qualité des données en résultant pour les utilisateurs du SILQ et la question de l'efficacité des moyens engagés.

En effet l'absence, en fin du programme, du « rapport d'analyse » (composante 1) prévu pour les données recueillies et le retard de retour d'expérimentation du SILQ (consultations, requêtes et tableaux d'analyses et synthèses), interrogent sur le devenir des composantes 1 et 2 vis-à-vis de leurs objectifs initiaux et de leur place dans le système d'aide à la décision voulu par le programme.

Le cadre logique initial prévoyait la réalisation de rapport d'activité et dès le début du programme les résultats attendus ont été précisés en « cartes et rapports sur l'inventaire des bâtiments et la cartographie » ainsi que « cartes et rapports détaillées sur les données du recensement »,

« disponibles pour les acteurs de la reconstruction ». Un « rapport préliminaire d'analyse a été rédigé » (Bilan des composantes, avril 2014) mais n'a pas été communiqué

Production de la composante 2, le SILQ, non disponible à temps pour la reconstruction nécessite encore une phase d'expérimentation pour en valider les données et les mécanismes d'accès.

Concernant l'élaboration du SILQ, les communes (par les ATL et CRC) n'ont pu participer au recueil de données et à la mise au point de la structure du système. La coordination locale de la reconstruction, et sa capitalisation au niveau central, n'ont donc pas été encore engagées. L'analyse de l'auto-reconstruction et le suivi du retour des déplacés, tel que prévus, n'ont pu être réalisés.

Le SILQ, encore incomplet et difficilement consultable, n'a pas encore été expérimenté en tant qu'outil d'aide à la décision ; il reste un travail considérable à faire pour compléter les données, les hiérarchiser, opérationnaliser leur accessibilité et leur présentation, surtout quant à l'adéquation aux besoins des utilisateurs. Il semble que les données, recueillies dans le cadre des enquêtes de la composante 1, nécessitent un travail de réinterprétation et requalification important pour correspondre aux besoins des utilisateurs. D'autre part les données complémentaires, recueillies par le CNIGS sur certains territoires, seraient de type et niveau de détail différents de ceux enquêtés par IHSI. Des bases de données importantes, produites par d'autres acteurs, restent à intégrer au SILQ.

La présentation, bien que tardive et très attendue, d'une première version publique non totalement opérationnelle du SILQ, s'est révélée prématurée. L'absence de transition, pendant 9 mois, avec la mise en ligne d'une nouvelle version, mais encore incomplète, a été préjudiciable.

- L'absence d'une période de dialogue avec les utilisateurs, sur des cas concrets de projets engagés, dans le cadre d'une version restreinte à diffusion limitée, et de continuité de ce dialogue pendant la phase de refonte technique du SILQ, n'ont pas permis l'appropriation du SILQ et sa mise au point progressive.
- La décision, suite à la mission d'évaluation de 2012, de confier la plateforme du réseau d'utilisateurs-producteurs à l'UCLBP a tardé à prendre forme et a été ralentie par l'interférence avec les autres priorités de l'instance. L'UCLBP n'a pas encore adopté le SILQ comme système d'information pertinent pour ses activités.
- Les échanges de données entre opérateurs, IHSI et CNIGS, se sont accrus mais ne sont cependant pas organisés et systématisés, le réseau des utilisateurs-producteurs de données n'ayant pas été mis en place comme prévu.
- Le déploiement du SIC pour toutes les communes du programme puis d'autres communes semble une avancée très importante par rapport aux objectifs identifiés initialement en 2011. Cependant, la question de la pertinence des données du SILQ, avec ou sans intégration au SIC reste importante et il serait regrettable que les efforts d'élaboration du SIC se traduisent par l'inachèvement du SILQ.

La question de la pérennisation des personnels formés pour le programme et de leur utilisation reste importante, surtout en ce qui concerne l'IHSI et le prochain Recensement Général.

Production de la Composante 3 trop tardive dans le système globale de l'aide à la décision pour la reconstruction

Pour la composante 3, d'une manière générale, l'absence d'atteinte de la totalité des résultats attendus, découle directement des retards très importants liés à la mobilisation tardive du MICT et aux changements répétés des cartels municipaux entraînant en général le changement de leur staff. Ces retards ont occulté l'importance de l'organisation du système autour du pivot communal et empêché que les composantes 1 et 2, à la demande de la composante 3, ne ciblent réellement leur production pour les bénéfices immédiats des collectivités.

En ce qui concerne l'objectif du programme de suivre le retour dans leurs quartiers d'origine des populations déplacé dans les camps (« 1.7 L'enregistrement effectué par l'OIM et la DPC sur les sites de personnes déplacées sera intégré au recensement de quartier. Le registre de sites de personnes déplacées sera lié à la base de données du recensement de quartier ».), les retards du programme par rapport à la reconstruction spontanée et à la complexité de la réalité des déplacements semblent avoir provoqué le renoncement à cette activité prévue dans sa forme initiale. Des données (composante 1 et 2) semblent cependant avoir été utilisées dans le cadre d'autres programmes, en particulier du 16/6. Les indicateurs 8, 9, 10 du résultat 3.3 ont été estimés non pertinents au Comité

technique de 2014), l'accompagnement du retour ayant été totalement pris en charge par le cluster CCCM ; cependant certains indicateurs semblent indépendants de la problématique des camps (campagne d'information, assistance des CRC aux familles pour une solution de logement durable) et sont des objectifs, non encore satisfaits, qui devraient rester valables pour l'activité future des ATL et CRC ?

Le choix positif de l'élaboration du PCD a cependant retardé d'autres activités des ATL et CRC

Outil majeur, il a enrichi l'objectif initial et vise à sa pérennisation, mais il a aussi amplifié les activités des ATL et CRC à réaliser et leur retard sur le plan opérationnel de la gestion communale. Des firmes viennent seulement d'être choisies fin 2014 (après 7 mois de délais administratifs) pour venir en appui aux ATL et CRC à la réalisation des PCD. Le temps garanti pour le fonctionnement de la majorité des ATL, a priori jusqu'à fin février 2015 paraît cependant très court.

Les acquis de la composante 3 restent très fragiles face aux besoins de financement et face aux incertitudes du contexte politique vis-à-vis de la décentralisation

Surtout, l'absence de garantie de pérennisation des ATL/CRC met en péril l'ensemble du système. Certaines des communes sont en capacité financière de les intégrer dans leurs ressources humaines. Mais, pour les autres, le dernier Comité de coordination de la composante 3 n'a pu obtenir l'assurance du recours au Fonds de Gestion des Collectivités Territoriales ainsi qu'il a été décidé pour les programmes d'intervention PINNE et PISUD. Il est envisagé de rechercher des financements auprès de bailleurs internationaux. Ces démarches sont urgentes et il convient d'étudier toutes les opportunités de court terme déjà identifiées (PARAQ de l'UE en particulier).

En conclusion des acquis réels, mais des risques immédiats pour leur pérennisation

Les bases du système d'aide à la décision (SILQ, ATL-CRC) sont en place et ont été expérimentées concrètement sur des situations spécifiques ; les capacités des partenaires sont renforcées et s'articulent, au niveau central (UCLBP, MICT, IHSI, CNIGS) et au niveau local (ATL, CRC, communautés, opérateurs).

Le programme a été réactif aux besoins des partenaires (SDEs non prévues initialement, échanges de données) et a su évoluer en fonction du contexte par le développement d'outils (PCD, SIC...) pour une plus grande pertinence et efficacité.

L'expérimentation a, d'ores et déjà, été la base d'autres programmes (PINNE, PISUD,)

Mais, l'achèvement et la pérennisation du système d'aide à la décision nécessite encore :

- Une communication et une mise au point importante du SILQ et son élargissement (SIC) dans le cadre de décisions étroitement coordonnées et partagé entre les partenaires. Ce système doit être efficacement piloté
- Un travail d'analyse globale et locale préalable et en continu des données produites (notes thématiques et territorialisées) et sa communication dans le cadre du SILQ
- Et en premier lieu, la résolution du problème majeur de la pérennisation des ATL et CRC

C7- Question évaluative N°7 : l'articulation des composantes 3 et 4 est-elle efficace ?

Des objectifs atteints et surtout des opportunités créées

Les objectifs de la composante 4 vis-à-vis des communes et son lien avec la composante 3 sont clairement définis

Document de Programme version 07/07/2011, ch3, p16 et suivantes « Cadre logique »

« **L'objectif immédiat de la composante 4 (Planification urbaine et régionale stratégique)** est de renforcer les capacités : (a) du MPCE pour orienter, diriger et coordonner la préparation des plans stratégiques de développement régional et urbain et les stratégies de reconstruction y relatives, et (b) **des communes pour contribuer à la planification stratégique de leurs territoires respectifs**, mobiliser et coordonner les acteurs locaux pour l'exécution de projets urbains stratégiques et mieux assurer la gestion du cadre bâti urbain »

« Les territoires sinistrés par le séisme et les pôles de développement secondaires disposent de plans stratégiques et de **plans d'aménagement et d'urbanisme**, cohérents avec le développement durable incluant la gestion des risques sismiques, et formulés avec la participation des acteurs concernés. » (Résultats attendus 4.1)

« Les communes sinistrées et des pôles de développement disposent de capacités pour participer à la planification régionale, préparer les plans communaux, coordonner les projets d'aménagement sur leur territoire et coordonner les plans communautaires de quartier ainsi que pour la mise en œuvre de plans et projets, la mise en application de la réglementation sur l'urbanisme et l'utilisation d'outils de gestion du développement urbain.

D'autre part, le MTPTC dispose de capacités renforcées en matière d'urbanisme » (Résultats attendus 4.3)

La **composante 3** a pour objectifs immédiats de : « ...renforcer les capacités des communes pour superviser, coordonner, opérationnaliser, communiquer et assurer le contrôle qualité et le suivi des programmes de reconstruction dans leurs territoires respectifs ; » un indicateur étant « : les outils d'aide à la décision, la **planification**, la coordination et de communication sont développés (ATL et CRC) »

Les objectifs des 2 composantes sont complémentaires pour assurer une planification coordonnée aux différentes échelles:

La planification stratégique, de niveau régional ou urbain, développée en participation avec les acteurs locaux, avec le MPCE est déclinée localement, au niveau des communes et des quartiers, au niveau global en Plan Communal de Développement et au niveau de la programmation urbaine, des règles d'occupation du sol et de construction, en Plans d'Urbanisme, PAEE et Plans d'Aménagement de Quartiers ; Le programme vise la coordination des outils spécifiques de la planification et de son suivi ainsi les capacités nécessaires à la mise en place de ces outils

Par la mise en place des ATL et CRC et la réalisation des PCD, les capacités des dix communes⁶⁰ sont effectivement renforcées pour contribuer à la planification stratégique, préparer les plans d'urbanisme communaux, mobiliser et coordonner les acteurs locaux des projets d'aménagement, des plans communautaires de quartier et mieux assurer la gestion du cadre bâti urbain.

La méthodologie des PCD, Plans Communaux de Développement, réalisée par le MPCE, déjà expérimentée pour d'autres territoires, a été choisie comme outil majeur des ATL et CRC. La démarche participative à déjà permis la réalisation de diagnostic, l'élaboration des PCD est engagée, les ATL et CRC étant assistées de firmes privée jusqu'à fin février 2015.

60 Les 8 communes les plus affectées par le séisme plus Miragoane et Saint-Marc

Après un an d'attente de modifications par la firme IBI-DAA des esquisses de Schémas d'Aménagement (SA) et des esquisses de Plans d'Urbanisme (PU) pour tenir compte des remarques du Comité de lecture du GTRA, les PU ont été présentées à 12 des 17 mairies concernées⁶¹. Des ateliers de restitution et de remise d'exemplaires des PU, en décembre 2014, ont rassemblé l'UAT et les directions départementales du MPCE, les techniciens communaux et certaines ATL⁶² ainsi que des membres du PINNE là où ils sont concernés.

Logiquement, la cohérence des PCD avec les autres documents de planification devant être validée par le MPCE, l'examen des PU produits devrait faire l'objet d'ateliers de travail avec les ATL-CRC et avec l'assistance de conseils externes qui s'engagent début janvier 2015.

Les capacités du MPCE ont été renforcées par la création d'une Cellule Technique en appui à l'UAT avec création d'un poste d'urbaniste.

Une étude sur les principes réglementaires et les outils opérationnels sur la planification et la gestion du développement urbain, définis dans la législation haïtienne, ainsi qu'une étude sur le cadre de la planification décentralisée ont été réalisées.

Des évolutions vis-à-vis des hypothèses et risques identifiés au départ

Des hypothèses initiales bouleversées et des risques identifiés concrétisés

En plus de l'hypothèse générale de « *Stabilité et volonté politique* », et de celles identifiées pour la Composante 3⁶³, la réalisation de la composante 4 supposait « *...l'intérêt pour une approche participative* » et que « *Le bureau d'étude IBI-DAA prend effectivement en compte les résultats des activités parallèles de planification participative dans les schémas d'aménagement et d'urbanisme* »
Le risque d'un « *contexte d'alternance de gouvernement* » provoquant « *... retard dans le démarrage... des ajustements... de nouvelles priorités... et faire preuve de flexibilité* »

Les ATL et CRC, relais techniques logiques de la démarche participative, ont été mis en place trop tard pour être partie prenante de la progression des esquisses de PU, Les relations contractuelles préexistantes entre la firme IBI-DAA et l'Etat n'ont pas permis le niveau souhaité d'articulation avec le programme.

Le choix du PCD comme outil de planification des ATL et CRC est une évolution importante, non prévu par le cadre logique

Le choix du Plan Communal de Développement, méthodologie mise au point par l'UAT du MPCE, donne un sens à l'hypothèse du cadre logique :

« *Une bonne articulation est faite entre la cellule technique du MPCE et le dispositif d'appui aux ATL du MICT* »

Le PCD, planification générale socio-économique, établi le lien avec les objectifs de la composante 4 pour la participation des ATL et CRC à l'élaboration de la planification stratégique et à la déclinaison locale, sur le plan de l'aménagement spatial et physique, des documents d'urbanisme (PU et PAEE).

Des difficultés et certains objectifs non atteints

Difficulté d'intégrer la démarche participative à la planification stratégique .

De fait, il semble que la conduite d'une démarche participative, en parallèle et en coordination avec les missions confiées dans le cadre du GTRA préalablement au lancement du PARLOQ à la firme IBI-

61 Restent à réaliser les présentations à Cayes-Jacmel, Petit Goâve, Léogane et aux Cayes. Un atelier de présentation des études de micro-zonage sismique est prévu pour l'agglomération de Port-au-Prince (ZMPAP). »(Mise à jour du statut », 24/12/2014). Les modalités de la présentation de PU à ces communes de la ZMPAP est à préciser.

62 ATL de Saint-Marc et Jacmel

63 Cf. ci-dessus Questions Évaluatives 2 et 6

DAA, ait été difficile et ait pris rapidement du retard. Il en a été de même pour l'élaboration du « Guide d'Urbanisme simplifié et illustré -GUSI » prévu.

L'interface nécessaire entre les deux démarches et ses étapes n'ont pas fait l'objet d'une analyse détaillée et en tout cas n'a pas donné lieu à un avenant au contrat d'IBI-DAA qui les auraient imposé clairement.

L'ambition, d'intégrer les données à l'échelle des quartiers et de leurs projets d'aménagement dans les PU, et d'articuler les SA et PU avec le SILQ, les PCD, les PAEE... a été contrariée par les difficultés de coordination temporelle entre les missions d'IBI-DAA, le retard de création des ATL, relais techniques logiques de la démarche participative et de l'analyse de la progression des esquisses de PU et surtout le blocage pendant un an de la communication des esquisses de SA et PU faisant l'objet de nombreuses demandes de modifications par le dernier Comité de lecture de septembre 2013.

La maîtrise de la planification locale nécessite encore un travail important

Les territoires sinistrés par le séisme et les pôles de développement secondaires vont désormais disposer des PU, mais il reste un travail très important à réaliser pour les prendre en compte dans l'élaboration de leurs PCD par les ATL/CRC d'ici fin février 2015, si les ATL et CRC ne sont pas pérennisés au-delà.

Dans tous les cas, la coordination des différences d'échelles d'études, la mise en œuvre de plans et projets, la mise en application de la réglementation sur l'urbanisme et l'utilisation d'outils de gestion du développement urbain nécessiteront encore longtemps, une formation importante des ATL/CRC et des autres services communaux ainsi que la disposition d'un outil SILQ complet et performant.

Les pôles de développement secondaires, non dotés d'un ATL, ne disposent de nouvelles capacités de planification que s'ils bénéficient d'autres programmes.

Une coordination difficile avec le MTPTC

L'appui prévu au MTPTC pour qu'il dispose de capacités renforcées en matière d'urbanisme semble avoir été difficile à mettre en place, hors l'intervention auprès des CRC quant à la vulgarisation des bonnes techniques de construction, du fait d'incompréhension dans le cadre d'autre programme⁶⁴.

Il semble que, du fait de définitions légales imprécises des missions respectives du MPCE et du MTPTC, il subsiste une difficulté importante, pour certains acteurs, à situer les limites de leurs rôles en matière de planification :

- Plan Stratégique Multisectoriel d'Aménagement (PSMA) décliné en Esquisse de Schéma Local de Développement de l'Aménagement du Territoire (SA) et en Esquisses de Plan Urbain (PU), documents réalisés par le MPCE dans le cadre du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), planification stratégique pour la priorisation de l'ensemble des investissements publics
- Plan Communal de Développement, document de planification pluriannuelle socio-économique général du développement communal, de responsabilité communale, mais devant être validé par le MPCE pour cohérence avec les SA et PU
- PAEE, Plan d'Aménagement, d'Extension et d'Embellissement, outil opposable pour les investissements privés de planification spatiale, physique et réglementaire, de responsabilité communale, mais devant être validé par le MTPTC
- Schémas d'aménagement de quartier, réalisés par un opérateur dans le cadre de programme de financements internationaux, en général coordonné par le CIAT et devant être validé par la commune, le MTPTC et les opérateurs de services publics

Il paraît souhaitable que les ATL et CRC soient le pivot local de la coordination de ces documents et s'intègrent dans les réflexions qui s'engagent entre l'Union Européenne, le CIAT et le MTPTC dans le cadre de l'achèvement du PARAQ et, sans doute dans le cadre du 11^{ème} FED en préparation.

64 Programme PARAQ du 10^{ème} FED de l'union Européenne

L'enjeu principal d'élaboration d'une planification urbaine opposable restera à planifier immédiatement après le programme (après le PCD) et à mettre en route par les municipalités d'une façon légitime et efficace, en coordination avec le MTPTC, qui permette le contrôle de l'aménagement et de la construction, en particulier à travers les schémas d'aménagement de quartier.

Conclusion : des acquis réels, mais aussi des risques pour leur pérennisation

L'élaboration du PCD, par les ATL et CRC avec le MPCE permet la coordination avec les PU.

Mais, les conditions d'élaboration d'une planification et réglementation urbaine opposable, PAEE et Schémas d'aménagement de quartiers, resteront à organiser immédiatement après la fin du programme (après élaboration du PCD) et à mettre en place par les municipalités d'une façon légitime et efficace, en coordination étroite avec le MTPTC dans le cadre d'une concertation nationale avec l'UCLBP le MPCE et le CIAT.

Cette planification locale suppose la pérennisation des ATL/CRC.

D- Question générale sur la pérennisation du programme (D8-D9)

Dans quelle mesure la coordination opérationnelle et la communication ont-elles été efficaces et efficientes pour atteindre les objectifs ?

D8- Question évaluative N°8 : La coordination opérationnelle a-t-elle été efficace ? Nécessité et conditions d'une pérennisation d'une coordination opérationnelle des dispositifs, résultats du programme?

Des objectifs atteints et des opportunités créées

La coordination a été assez réactive, des solutions pragmatiques ont toujours été recherchées, trouvées et proposées et des blocages dépassés⁶⁵, même en début de programme en l'absence de maîtrise d'ouvrage réelle par une institution haïtienne, jusqu'en mi 2013 ; elle a été fortement optimisée ensuite avec une planification des Comités de coordination et la mise en place d'un Comité technique et avec un Comité Technique très préparé en avril 2014, ayant permis au Comité de Pilotage de prendre des décisions nécessaires et de rattraper de nombreux retards.

ONU-habitat a adapté son organisation interne pour le programme en novembre 2013, le rôle de « coordinateur » a été redéfini plus proche de celui d'un « chef de projet »

L'adaptation du programme aux évolutions du contexte (cf. Questions évaluatives ci-dessus) a toujours été privilégiée et facilitée bien qu'elle n'ait pas toujours été formalisée dans les documents de suivi.

Des risques sous-jacents se sont concrétisés

Absence d'outil de suivi de la planification : des chronogrammes indépendants sans chemin critique identifié

Document de Programme 07/2011, Ch.8, p39 et suivantes

Composante 3 - Centres d'appui municipaux et communautaires						
Du 01 juillet 2011 Au 30 juin 2012						
	Années			Agences de mise en œuvre		
	1	2				
	Trimestres					
	1	2	3	1	2	3
Résultat 3.1: Le MICT dispose des capacités renforcées de suivi, évaluation et communication sur ses activités						
3.1.1. Création et fonctionnement de la cellule suivi, évaluation et communication au sein de la DCT						MICT, ONU-Habitat
3.1.2. Création de l'observatoire de la décentralisation au sein de la DCT						MICT, ONU-Habitat
3.1.3. Définition des profils de poste et des cursus de formation						MICT, ONU-Habitat
3.1.4. Recrutement du personnel						MICT, ONU-Habitat
3.1.5. Mise en œuvre du partenariat avec la Direction de la production civile du MICT (DPC) et avec les Centres départementaux et communaux de production civile						MICT, ONU-Habitat
3.1.6. Recrutement et mise en place au sein du MICT d'un chef de projet superviseur des agences techniques locales et centres de ressources communautaires						ONU-Habitat
Résultat 3.2: Les collectivités, à travers les ATL, disposent d'un personnel formé pour appuyer techniquement la coordination de la reconstruction et faciliter les démarches de montage de projets techniques						
3.2.1. Formation de 30 ingénieurs municipaux						MICT, ONU-Habitat
Résultat 3.3: Les territoires disposent d'agences techniques locales à l'échelle intercommunale ou communale et de centres de ressources communautaires au niveau des quartiers pour faciliter la planification, la coordination et l'information sur la reconstruction, le retour et le développement local						
3.3.1. Un agence technique locale sont établies dans les communes affectées par le séisme et les zones de développement						MICT, ONU-Habitat
3.3.2. Deux centres de ressources communautaires sont établis et fonctionnent dans les 12 communes affectées par le séisme						MICT, OIM
3.3.3. Les autorités locales et des bénéficiaires sont correctement informés sur les services et les options disponibles leur permettant de prendre des décisions à une campagne de communication.						MICT, OIM
3.3.4. Les autorités locales et les partenaires impliqués dans les activités de retour sont formés et utilisent les outils de communications mis à leur disposition.						MICT, OIM
3.3.5. Recrutement des 4 Points Focaux Opérationnels et Mobiles qui couvrent les 12 CRC						MICT, OIM
3.3.6. Un appui opérationnel est déployé auprès des communes pour appuyer la coordination de l'appui au retour						MICT, OIM
3.3.7. Assurer le suivi des bénéficiaires						MICT, OIM

Composante 4 - Planification urbaine et régionale stratégique						
Du 01 juillet 2011 Au 30 juin 2012						
	Années			Agences de mise en œuvre		
	1	2	3			
	Trimestres					
	1	2	3	1	2	3
Résultat 4.1: Les territoires sinistrés par le séisme et les pôles de développement secondaires disposent de plans stratégiques et de plans d'aménagement et d'urbanisme, cohérents avec le développement durable incluant la gestion des risques sismiques, et formulés avec la participation des acteurs concernés						
4.1.1. Consultation documentaire, consultation des groupes cibles, production d'enquêtes, validation technique par les acteurs locaux avant finalisation						MIPCE, MICT, FNUI, ONU-Habitat
4.1.2. Réaliser trois ateliers pour la formulation des priorités aux différents niveaux (quartier, commune, agglomération/region) et feuillets de validation des esquisses						MIPCE, MICT, FNUI, ONU-Habitat
4.1.3. Renforcement de capacités pour l'élaboration de stratégies sur la gestion foncière, la construction, l'urbanisme et l'aménagement en vue entre autres de l'élaboration de cartes de risques sismiques						MIPCE, MICT, FNUI, ONU-Habitat
Résultat 4.2: Le MIPCE dispose de capacités renforcées de conception / élaboration, coordination et suivi de la planification et de la mise en œuvre des plans et projets en privilégiant une démarche de planification stratégique (communication / participation)						
4.2.1. Appui à la planification stratégique et opérationnelle, et aux initiatives concernant l'aménagement spatial						MIPCE, MICT, FNUI, ONU-Habitat
4.2.2. Appui à la gestion et à la supervision de la mise en œuvre des contrats d'études et à la mise en place et au suivi de la cellule technique du MIPCE						MIPCE, MICT, FNUI, ONU-Habitat
Résultat 4.3: Les communes sinistrées et des pôles de développement disposent de capacités pour participer à la planification régionale, préparer les plans communaux, coordonner les aspects d'aménagement sur leur territoire et coordonner les plans communautaires de quartier ainsi que pour la mise en œuvre de plans et projets, la mise en application de la réglementation sur l'urbanisme et l'utilisation d'outils de gestion du développement urbain.						
4.3.1. Organisation effective de consultations et plans de gestion des documents cadres sur: gestion environnementale, planification urbaine, aménagement des plans communaux						MIPCE, MICT, FNUI, ONU-Habitat
4.3.2. Elaboration et mise en place de programmes de formation continue pour le personnel communal et structures communales; application de la réglementation et outils de gestion						MIPCE, MICT, FNUI, ONU-Habitat
4.3.3. Ateliers de formation et de renforcement des capacités sur la dimension environnementale de la planification urbaine, et ateliers de sensibilisation sur la gestion environnementale des villes						MIPCE, MICT, FNUI, ONU-Habitat
4.3.4. Assistance technique pour le renforcement des structures du MIPCE chargées de l'urbanisme						MIPCE, MICT, FNUI, ONU-Habitat

La planification initiale des activités de chaque composante est, en général, très succincte et très optimiste et ne prend en compte, ni les difficultés certaines repérées, ni les risques potentiels importants : une très grande partie des activités démarre dès le premier mois ou le premier trimestre, aucun temps de préparation n'est identifié ; beaucoup d'activité se déroulent jusqu'à la fin du délai d'ensemble, sans durée spécifique identifiée

Surtout, la présentation par composantes occulte la dépendances entre les composantes et le besoin de coordination de leurs relations ; des enchaînements obligatoires, par exemple, entre les étapes de la composante 1 (sur une année) et celles de la composante 2 (Sur 3 ans) sur les besoins des

65 Voir Évaluations 2012 et 2013

utilisateurs et la structure des enquêtes , ou bien entre la production de la planification (sur 3 ans) et le rôle de ses ATL/CRC de la composante 3, ne sont pas identifiés et l'importance de ces étapes pour l'ensemble du projet ne sont pas soulignés.

Il n'existait pas de chronogramme de coordination ou de planning d'ensemble des activités. Dans les chronogrammes par composante, la dépendance logique entre les tâches n'est pas identifiée, le planning n'est pas fléché⁶⁶ : de ce fait le suivi de l'enchaînement des tâches du projet, les recherches de solutions alternatives aux retards et les recalages sont difficiles.

Un document de présentation⁶⁷ des inter-actions entre partenaires et des étapes du processus de réalisation du système a été réalisé en mai 2011 ; une synthèse aurait pu figurer en annexe au document de programme.

Un Secrétariat Technique avec des moyens insuffisants

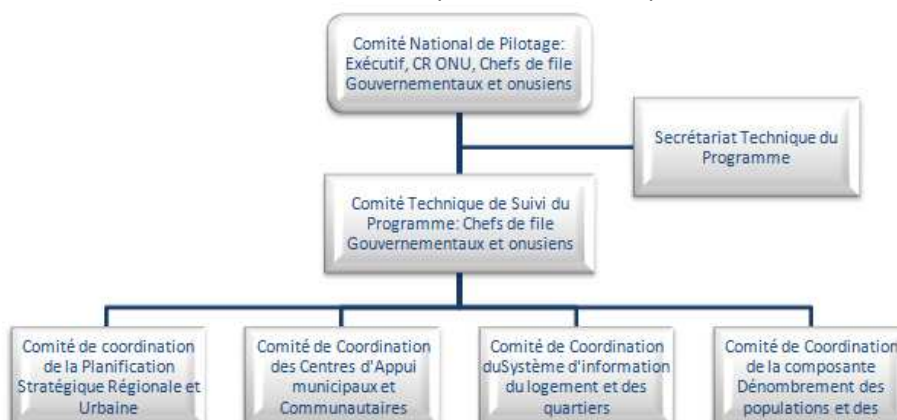
Le Secrétariat technique ne semble pas avoir reçu explicitement une mission de planification globale⁶⁸ et il n'en a pas été doté des moyens nécessaires. Chaque composante a été chargée, à travers son Comité de coordination, d'assurer sa coordination opérationnelle et ses plans de travail. Les évolutions sont essentiellement constatées, a posteriori, dans les rapports d'avancement trimestriels et annuels, alors que, pour prendre les décisions nécessaires, le Comité de Pilotage ne s'est réuni que trois fois.

Surtout, il n'était pas prévu de méthode de pilotage et coordination (un chef de projet du maître d'ouvrage doté d'outils et d'un réel pouvoir) pour tenir compte des événements et pour élaborer la planification d'un « plan alternatif en vue d'obtenir les résultats »⁶⁹

Document de Programme version 07/07/2011, ch3, p16 « Cadre logique »

L'élaboration d'un « Plan alternatif en vue d'obtenir les résultats » est une hypothèse de la Composante 1 qui semble général au programme, mais dont la responsabilité et le processus d'élaboration ne sont pas fixés

Les périmètres du secrétariat technique (ST) n'ont pas été ajustés à la complexité du programme et de la coordination des rôles de partenaires très indépendants, institutions, ministères, agences onusiennes et dans le cadre d'une autonomie importante des composantes.



66 Comme dans un diagramme de Gantt ou un réseau PERT

67 Fichier : Coherence_5_composantes 2012_05_14

68 Le « Manuel d'opération du programme », non réalisé ne semblait réunir que des documents produits par ailleurs

69 Document de Programme version 07/07/2011, ch3, p17 « Cadre logique »,

Des difficultés et certains objectifs non atteints

Une planification remise en cause

La planification initiale a été obsolète dès les premières difficultés et l'absence d'outil de suivi global et d'instance ayant pouvoir de redressement correctif n'a pas permis de mises à jour explicites et surtout jamais pour le planning de l'ensemble du programme.

Le « Manuel d'opération du programme », défini comme « l'outil de gestion principal du Secrétariat Technique » n'a pas été réalisé. De fait il semblait devoir réunir que des documents décrits par ailleurs, mais pas d'outil de planification.

L'autonomie des agences onusiennes⁷⁰, sur les plans financier et organisationnel et l'absence d'instance de contrôle centralisée doté de pouvoirs suffisant ont favorisé des retards de décisions et de mesures correctives

Un trop faible budget semble avoir été alloué aux activités de coordination globale et de communication externe⁷¹ pour le Secrétariat Technique

Le maintien d'une coordination des dispositifs mis en place par le programme est indispensable

La question de la coordination est toujours d'actualité pour le temps court de l'achèvement du programme, mais, surtout, elle reste pertinente pour définir les conditions de pérennisation de ses acquis.

Le SILQ et le SIC ne pourront être achevés et maintenus performants que si la coordination des producteurs et utilisateurs (Communes, ATL-CRC, UCLBP, Ministères, opérateurs, bailleurs....) débat des objectifs, traduit et arbitre les besoins de données, d'analyse et d'accès au système de chacun auprès du CNIGS.

La planification locale et la gestion du territoire ne pourront être déclinées et opérationnalisées dans les communes que si les responsabilités légales, et leurs conditions d'exercice, sont débattues et organisées entre MPCE, MICT, MTPTC, CIAT...

Conclusion : des acquis réels, mais aussi des risques pour leur pérennisation

La sous-évaluation de certains aspects organisationnels indispensables pour la coordination du déroulement d'un programme aussi complexe a été compensée, tant par la multiplication de recherche de solutions et de proposition du Secrétariat technique, ONU-Habitat, que par le pilotage pragmatique de l'UCLBP. Des retards importants n'ont pu être évités à temps, mais une grande partie a pu être rattrapée.

Cependant une coordination renforcée reste nécessaire pour mener le programme aussi loin que possible et la pérennisation du système mis en place nécessitera une, ou plusieurs, instances de pilotage et coordination pour définir les objectifs, et leurs évolutions, des différents dispositifs et outils qui restent communs aux collectivités, aux institutions et à de nombreux partenaires.

70 Cf. Question évaluative n°5, ci-dessus

71 Cf. Question évaluative n°9, ci-dessous

D9- Question évaluative N°9: Déficit de la communication et nécessité de diffusion des résultats du programme ?

Des objectifs atteints et des opportunités créées

Une communication importante des attendus du programme a été réalisée par ONU-Habitat lors de sa préparation au sein du groupe de travail « Logement-quartier » et auprès de ses partenaires potentiels, institutions et agences onusiennes. Un document de présentation du système d'aide à la décision a été réalisé en mai 2011⁷²

Le document de programme, et par la suite les « Mises à jour du statut » trimestrielles et les « Rapports descriptifs annuels » sont rendus publics, accessibles sur le site de l'ONU⁷³

Un résumé du programme a été réalisé en mai 2012 et est disponible...⁷⁴

Des flyers de communication du programme et de ses composantes ont été réalisés dès 2011, certains ont été remis à jour

La diffusion interne des documents de coordination des composantes (bilan d'avancement, propositions, comptes rendus), et de comité technique, comité de pilotage, a été efficace de même que la réunion des instances techniques et stratégiques

Des réunions, étendues et parfois publiques, de présentations des dispositifs et outils (ATL, CRC, SILQ...) ont été organisées après début 2014

Des plans de communications ont été établis et suivis à partir de fin 2013

Une vidéo de présentation du programme et de son avancement a été réalisée et est présente sur le site de l'UCLBP depuis fin 2014⁷⁵

Les évaluations itératives de 2012 et 2013 sont disponibles sur le site de l'évaluateur.

Des risques sous-jacents se sont concrétisés

Un document de programme initial peu précis

Document de Programme 07/2011, Ch.5, 5.2.5, p.30

Les Comités de Coordination du Programme auront pour responsabilités de : Établir et soutenir la mise en œuvre des plans de communication et d'information.

Cependant, aucune communication générale du programme n'est prévue et aucun budget, aucun poste spécifique n'est identifié.

Des difficultés et certains objectifs non atteints

Les composantes n'ont pas réalisé de communication de leur produits jusqu'à fin 2013.

Une fonction intégrant la communication n'a été identifiée au Secrétariat technique que fin 2013⁷⁶.

L'absence d'un réel réseau des producteurs-utilisateurs du SILQ a occulté un lieu important de connaissance de l'ensemble du programme.

Malgré la disponibilité sur internet de documents importants et l'organisation de réunions à large public, un très gros déficit de communication externe sur le programme est constaté à travers les entretiens menés par les évaluateurs auprès d'acteurs du secteur. Cela défavorise la prise en compte des dispositifs créés avec ce programme.

Les opérateurs et bailleurs d'autres programmes⁷⁷ intervenant sur les projets urbains dans les communes n'intègrent pas l'intérêt et la nécessité d'utiliser les dispositifs du PARLOQ (ATL, CRC, PCD, SILQ...).

72 Schéma de cohérence des quatre composantes

73 <http://mdtf.undp.org/factsheet/project/00079654>

74 <http://mdtf.undp.org/factsheet/project/00079654>

75 Site de l'UCLBP : <http://uclbp.gouv.ht/pages/228-programme-d-appui-a-la-reconstruction-du-logement-et-des-quartiers.php>

76 Assistant Exécutif au programme

77 PARAQ, BM, Plans Spéciaux, Fonds communaux, MINUSTAH, autres opérateurs, ...

Il est urgent, à côté de la communication interne entre partenaires du programme de poursuivre les efforts de communication externe envers différents publics.

Absence de financement et de personnel affecté à la communication, en général et par produits, et à la relation avec les autres programmes

Conclusion : des acquis réels, mais des risques pour leur pérennisation

Le besoin d'une intensification de la communication du programme et de ses acquis est clairement identifié désormais. La vidéo de présentation du programme sur le site de l'UCLBP est une bonne initiative, à faire connaître, de même que la relance des ateliers de présentation du SILQ.

Cependant, ces efforts doivent être intensifiés et systématisés jusqu'à la clôture du programme et, surtout, il est nécessaire d'identifier les conditions qui permettront ensuite de communiquer l'existence et l'évolution des dispositifs réalisés.

Dès à présent il est nécessaire de communiquer systématiquement sur les outils et leur utilisation avec les autres programmes afin de mutualiser moyens et financements

5. RECOMMANDATIONS

Recommandations pour consolider la stratégie du PARLOQ

1- Finaliser les adaptations du programme aux évolutions du contexte

Débloquer et appliquer d'urgence les décisions du Comité National de Pilotage en attente.

Achever l'adaptation, à l'évolution du contexte, du double système d'aide à la décision et d'articulation interinstitutionnelle et participatif : élaboration du PCD et mobilisation fiscale (de SILQ à SIC).

2- Pérenniser dès maintenant les dispositifs

Pérenniser d'urgence les ATL/CRC pour qu'ils soient en capacité, à court terme, de décliner le PCD en planification urbaine et d'assurer un contrôle-suivi-assistance aux projets de (re)construction actuels et à venir sur les territoires municipaux.

Débloquer les modalités de financement des ATL, puis des CRC dès l'épuisement des ressources du programme. Anticiper leur statut. Anticiper les besoins de financement, de fonctionnement et production des outils et dispositifs et de leurs coordinations.

Pérenniser, ouvrir et relier les acquis de ce programme avec tous les autres programmes, dispositifs, outils de coordination et expérimentations (nationaux et internationaux).

3- Ancrer les dispositifs créés aux différents niveaux institutionnels

Ancrer administrativement et structurellement les portages et les pilotages nécessaires à chaque dispositif et à l'ensemble des interactions impliquées.

Continuer à développer les compétences des communes : Sauvegarder et conforter les ATL/CRC comme fonctions de base des communes et relais indispensables à l'action déconcentrée du MICT, des autres institutions et des bailleurs.

Développer le SIC en soutien à la mobilisation fiscale, à la gestion territoriale et comme relation citoyenne.

4- Étudier les conditions de l'élargissement et de la reproductibilité de ce type de programme conjoint

Favoriser la mutualisation du dispositif, à l'échelle de l'intercommunalité ou autre territoire : département ou arrondissement.

Capitaliser, élargir l'expérimentation à d'autres communes après évaluation des atouts et imperfections de chaque dispositif.

Capitaliser l'expérience du PARLOQ afin d'en améliorer la méthodologie comme programme conjoint : clarifier le rôle de chacune des agences onusiennes d'appui, leur pilotage et les différents niveaux de coordination dans l'ensemble du système du programme.

Recommandations pour opérationnaliser les acquis du programme

5 Formaliser l'achèvement du programme et en restituer les produits

Réaliser absolument le rapport d'analyse sur les données recueillies par la composante 1.

Opérationnaliser le SILQ et le faire connaître ; Établir les liens avec les autres bases de données, en cours de constitutions dans différentes institutions. Former aux SILQ et SIC les utilisateurs et producteurs, en priorité les ATL et les CRC.

Organiser les ateliers de travail entre les ATL, firmes d'appui et UAT du MPCE pour finaliser l'élaboration des PCD.

6 Conforter la capacité de développement des acquis

Au-delà de la durée du programme :

À partir du PCD, organiser l'élaboration du plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension (PAEE) par les communes en coordination avec le MTPTC et le MPCE.

Réaliser l'adaptation du SILQ en SIC pour toutes les communes du PARLOQ.

7 Pérenniser les coordinations

Établir les niveaux de coordinations opérationnelles nécessaires à chaque dispositif et définir les modalités de la coordination des interactions de l'ensemble des dispositifs.

Recommandations pour une communication plus efficace

8- Communiquer sur les objectifs et les dispositifs du PARLOQ

Communiquer largement, au-delà des partenaires, rendre public les acquis du programme.

Communiquer d'urgence sur les résultats du programme (SILQ/SIC, ATL/CRC/PCD, PU) et sur les capacités accrues des Ministères (UAT/MPCE, Cellule d'appui/MICT, et d'institutions techniques (IHSI, CNIGS).

Communiquer systématiquement sur les outils et leur utilisation avec les autres programmes (PARAQ, BM, Plans Spéciaux, Fonds communaux, MINUSTAH, autres opérateurs, ...).

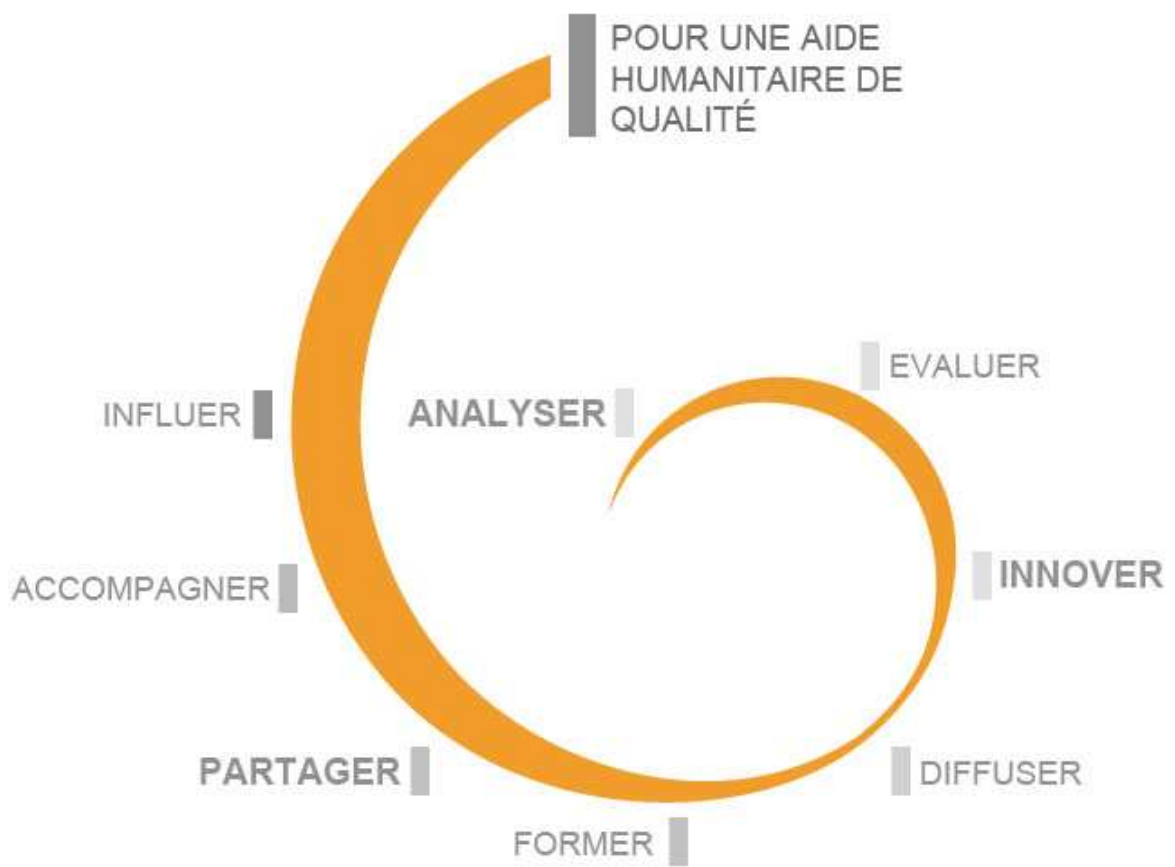
Capitaliser et valoriser la méthodologie interinstitutionnelle du programme.

6. ANNEXES

1- Bibliographie du programme

2- Processus de l'évaluation itérative

3- Tableau de synthèse de l'analyse systémique



Groupe URD

La Fontaine des Marins
26 170 Plaisians
France

+ 33 (0)4.75.28.29.35
+ 33 (0)4.75.28.65.44
urd@urd.org

www.urd.org



