



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Dipartimento federale degli affari esteri DFAE
Departament federal d'affars exterius DFAE

EVALUATION A MI-PARCOURS DU PROGRAMME PAGODE

RAPPORT FINAL



MAI 2021

Cette publication est préparée en toute indépendance par Institut de Formation & de Services, S.A. (IFOS) à la demande de l'Ambassade de Suisse en Haïti.

SOMMAIRE

ABREVIATIONS.....	3
RESUME EXECUTIF.....	5
I. INTRODUCTION.....	14
CONTEXTE DU PROGRAMME	14
DESCRIPTION DU PROGRAMME	15
OBJECTIF ET EFFETS ATTENDUS DU PAGODE.....	16
CADRE DE RESULTATS DU PAGODE	1
COMPOSANTES/AXES D'INTERVENTION DU PAGODE	18
Questions et CRITÈRES D'ÉVALUATION	20
II. CONCEPTION DE L'EVALUATION	21
METHODES DE COLLECTE DES DONNEES.....	21
LIMITES DE L'ÉVALUATION	25
III. RESULTATS/TROUVAILLES ET CONCLUSIONS.....	27
QUESTIONS TRANSVERSALES/PAGODE au TRAVERS DES critères de l'OCDE51	
IV. RECOMMANDATIONS GENERALES	71
V. ANNEXES	74
Annexe A- Termes de reference de l'évaluation	74
Annexe B. Outils de collecte.....	75
Annexe C. Tableau des entretiens et des focus groups réalisés.....	76
Annexe D. Liste des documents consultés.....	77
Annexe E. Tableau sommaire des indicateurs	78

ABREVIATIONS

ACS	Analyse Comparative des Sexes
AGIL	Appui à la Gouvernance et à l'Investissement Communal
AL	Autorité Locale
AOC	Approche Orientée Changement
ASEC	Assemblée de la Section Communale
BSG	Budgétisation Sensible au Genre
CAD OCDE	Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de coopération et de développement économique
CASEC	Conseil d'Administration de la Section Communale
CROSE	Coordination Régionale des Organisations du Sud 'Est
DDC	Direction du Développement et de la Coopération
EE	Equipe d'Evaluation
FG	Focus Group
FIL	Fonds d'Investissement Communal
GEIS	Genre et Inclusion Sociale
GRAMIR	Groupe de Recherche et d'Appui au Milieu Rural d'Haiti.
h/f	homme/femme
ID	Initiative Développement
IRAM	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement
ITECA	Institut de technologie et d'Animation
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
MOC	Maîtrise d'Ouvrage Communal
OCB	Organisation Communautaire de Base
OSC	Organisations de la Société Civile
PAGODE	Programme d'Appui à la Gouvernance Décentralisée
PDLH	Programme de Développement Local en Haiti
PMAC	Programme de Modernisation des Administrations Communales
PSDH	Plan Stratégique de Développement d'Haiti
PTF	Partenaire Technique et Financier
QE	Question d'Evaluation

REGLEAU Programme de Renforcement de la Gestion Locale de l'Eau Potable et l'Assainissement
RRC Réduction des Risques de Catastrophes

RESUME EXECUTIF

L'Ambassade de Suisse en Haïti a contracté l'Institut de Formation & de Services (IFOS), www.ifosformation.com pour l'évaluation à mi-parcours du PAGODE qui a pour objet d'analyser les résultats atteints, son impact sur la gouvernance locale dans la zone d'intervention et de proposer d'éventuelles réorientations pour le reste de la première phase et une éventuelle phase finale pour les années restantes jusqu'en juin 2024, étant donné le désengagement de la coopération Suisse en Haïti à l'horizon de 2024.

Cette évaluation à mi-parcours du PAGODE se présente comme un outil d'un examen de l'efficacité du programme. Elle constitue un moment clé qui permettra de savoir si les objectifs poursuivis ont bien été atteints (ou qu'ils sont en passe de l'être), proposer des corrections aux dispositifs prévus, affiner les outils ou les procédures de mise en œuvre, suggérer une redéfinition des objectifs en prenant acte des difficultés d'application ou des effets pervers d'une ou plusieurs composantes du programme.

Cette évaluation est essentiellement basée sur une enquête qualitative et une analyse approfondie documentant la performance du PAGODE durant ses 2 premières années, les résultats jusque-là atteints, les leçons apprises et les meilleures pratiques du point de vue de diverses parties prenantes. Outre l'Ambassade de Suisse, commanditaire de l'évaluation, les constatations, les conclusions et les recommandations de cette évaluation sont également pertinentes pour le consortium des partenaires de mise en œuvre du PAGODE qui sont parmi les principaux intéressés et concernés par le succès du programme.

Questions d'Evaluation

Cette évaluation à mi-parcours se concentre spécifiquement à la réponse aux trois questions d'évaluation (QE) suivantes :

- QE1.** Est-ce que les approches ou procédés utilisés permettront de progresser vers les changements attendus au regard du contexte socio-politique et à la nouvelle temporalité assignée au programme ?
- QE2.** Est-ce que les indicateurs permettent de mesurer les avancées qui sont en train d'être réalisées ?
- QE3.** Quelles sont les stratégies et approches possibles pour la fin de la phase et une éventuelle phase future, dans la perspective du retrait de la coopération sud prévu pour 2024 ?

Conception de l'évaluation, méthodes et limites

L'Equipe d'Evaluation (EE) a utilisé une approche qualitative pour la conception de l'évaluation. L'EE a d'abord mené une étude documentaire qui a facilité la compréhension de la conception et de la mise en œuvre du PAGODE, en extrayant les conclusions préliminaires pertinentes pour les QE et en identifiant les lacunes d'information à combler par la collecte de données primaires. Ensuite, l'EE a développé un

document de conception d'évaluation décrivant les méthodes de collecte de données sur le terrain, qui comprenait des entretiens avec des informateurs clés et des Focus Groups (FG). Le but des méthodes de collecte de données sur le terrain était de: (1) compléter et trianguler les conclusions de l'examen documentaire ainsi que combler les lacunes identifiées lors de l'examen documentaire pour s'assurer que l'évaluation aborde de manière appropriée et suffisante toutes les questions clés liées aux critères d'évaluation, dans la mesure du possible; (2) obtenir les informations les plus importantes et pertinentes possibles des informateurs; (3) organiser l'information sous une forme qui pourrait être analysée utilement et efficacement; et (4) s'assurer, dans la mesure où cela est pertinent et possible, que les données collectées soient ventilées par groupes de parties prenantes, sexe, régions/départements géographiques. Au total, l'EE a réalisé 39 entretiens individuels et collectifs avec des informateurs clés (16 femmes et 48 hommes) au niveau national et local. Aussi, l'EE a conduit 25 focus groups pour un total de 222 participants (102 femmes et 120 hommes). Les focus groups ont été réalisés avec les acteurs locaux dans les communes d'intervention, un seul a été réalisé en ligne avec quelques membres du consortium des partenaires de mise en œuvre du PAGODE.

L'EE a utilisé une approche d'analyse des données rigoureuses et des données triangulées dans la mesure du possible, dans la limite des ressources et du temps alloués, pour vérifier les résultats, en appliquant les processus de données et les méthodes d'analyse expliqués ci-dessous afin d'obtenir des preuves constituant la base de l'évaluation finale constatations et conclusions. L'EE a pris des mesures pour limiter les différents types de biais possibles ainsi que les limites identifiées.

Constats/Trouvailles et conclusions

QE1. EST-CE QUE LES APPROCHES OU PROCEDES UTILISES PERMETTRONT DE PROGESSER VERS LES CHANGEMENTS ATTENDUS AU REGARD DU CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE ET A LA NOUVELLE TEMPORALITE ASSIGNEE AU PROGRAMME ?

Trouvailles

Les informations recueillies à travers les entretiens individuels et collectifs, les focus-group réalisés avec les différents acteurs nationaux et locaux, ont permis après analyse, à l'équipe d'évaluation de relever des trouvailles ou encore d'avoir des résultats dont leur pertinence et cohérence permettent d'apprécier en référence à la QE1 :

- Le PAGODE est adapté au contexte social, sécuritaire, politique et économique d'Haïti du fait que dans sa conception il est fait choix de travailler avec des acteurs étatiques et non étatiques fondamentaux et clés de la gouvernance. De plus les activités de PAGODE rejoignent les priorités de la coopération Suisse en Haïti (*Ambassade de Suisse, Consortium des Partenaires de mise en œuvre, Gouvernement haïtien*).
- Les activités, les produits et les effets escomptés du programme PAGODE répondent aux priorités des acteurs municipaux et aux politiques publiques en matière d'appui à la décentralisation en Haïti, par exemple à travers le PMAC qui pose les problèmes de l'administration communale (*Gouvernement haïtien*).
- De plus l'orientation du programme en termes d'approche de travail s'aligne avec les besoins et les intérêts des communes dans la mesure où les actions qui sont menées sont les résultats d'une communication entre FENAMH et PAGODE, car c'est de là que viennent les orientations (*FENAMH/FENAFEMH*).
- Au niveau de la société civile locale, l'approche de travail de PAGODE est appréciée du fait qu'il travaille avec les OSC/OCB et les élus locaux et ses projets sont liés au PCD même lorsqu'il n'est pas encore élaboré (*OSC/OCB-mixtes*). Les OSC-OCB mixtes et cadres municipaux sont satisfaits de l'approche participative utilisée par PAGODE pour expliquer le bien fondé du programme et les dispositifs mis en place dans la sélection des organisations notamment l'utilisation d'une base de données, l'inventaire pour recenser toutes les organisations actives dans la commune sans parti-pris et l'utilisation des critères pour faire l'état des lieux des organisations (*OSC/OCB mixtes, cadres municipaux*).
- Les organisations de femmes affirment pour leur part que l'approche de travail participative du PAGODE implique toute la communauté dans le processus de développement de la commune et sa stratégie de partage d'information a permis aux OSC de voir de la transparence dans les activités et de bien comprendre les objectifs du programme. Elles estiment que contrairement à d'autres PTF qui viennent seulement implémenter leur projet dans la commune sans consultation des OSC et OCB, l'approche de travail du PAGODE est mieux (*Leaders /responsables d'organisations de femmes*).
- Les maires estiment qu'avec l'approche de PAGODE, les organisations ont compris que les activités prévues et celles qui sont en train d'être réalisées sont pour le bien-être de la commune et elles sont aussi concernées. Et pour les cadres municipaux, ils affirment que PAGODE n'impose pas, il prône le dialogue. Ce qui est justifié par certains partenaires du

Consortium de mise en œuvre qui affirment avoir rencontré la mairie, les OSC/OCB, d'autres acteurs nationaux afin que ce soit eux qui décident. Toutes les organisations de base rejoignent le projet. Au niveau de la mairie, nous tenons à ce que tous les cadres de la mairie soient intégrés au lieu que ce soient seulement les maires ou le DG (*Autorités communales, maires et mairesses*).

Conclusions

L'équipe d'évaluation estime que les approches ou procédés utilisés par PAGODE pourront permettre de progresser vers les changements attendus au regard du contexte socio-politique et à la nouvelle temporalité assignée au programme. C'est un programme innovant, incrusté dans la communauté et embrassant les principales aspirations des différentes parties prenantes impliquées dans la lutte et le travail pour une gouvernance décentralisée en Haïti. De l'avis d'un ensemble d'acteurs, il ne s'impose pas mais de préférence se met à l'écoute des différentes parties prenantes et des partenaires. Son approche participative et inclusive aurait permis d'induire un changement de perception et de dynamisme des acteurs locaux dans les processus de gestion et de prise de décisions dans les affaires publiques locales. Cependant, l'équipe d'évaluation pense que certains facteurs sont susceptibles de nuire à l'efficacité des approches du PAGODE. Les structures de gouvernance proposées dans le PRODOC sont peu fonctionnelles. Par exemple, le COPIL ou CP dont la mise en place est une exigence contractuelle avec pour principales responsabilités la définition de l'orientation stratégique du programme ainsi que la validation de ses documents de mise en œuvre ne s'est réunie qu'une seule fois au cours de ces deux premières années de mise en œuvre du programme.

QE2. EST-CE QUE LES INDICATEURS PERMETTENT DE MESURER LES AVANCEES QUI SONT EN TRAIN D'ETRE REALISEES ?

Trouvailles

L'efficacité des interventions du programme devrait normalement être mesurée à partir des écarts constatés entre les résultats programmés et ceux effectivement obtenus et ceci dans les délais impartis. Les déclarations des répondants des entretiens devraient corroborer ou réfuter ces résultats. Approuvé le 10 janvier 2019, le programme devrait démarrer le 31 janvier de la même année. Toutefois, le démarrage effectif a eu lieu le 1^{er} mars 2019. Le décaissement des fonds s'est fait environ trois mois après et en deux temps. Le premier décaissement, d'un montant de Sept cent cinquante mille et 00/100 CHF (CHF 750,000.00) a eu lieu le 9 avril 2019 et le second, d'un montant d'un million et 00/100 CHF (CHF 1,000,000.00), le 4 novembre de la même année. Les deux premières années ont été surtout

consacrées à l'organisation de rencontres, à la conclusion de partenariats, à la réalisation d'états des lieux, à l'accompagnement des autorités dans la mise en place de certaines structures de coordination et à la réalisation de certaines formations.

- L'analyse de l'efficacité du programme devrait se faire à deux niveaux : celui de la vérification et de l'analyse des écarts d'une part, et de l'autre au niveau des trouvailles / constats issus des données du terrain.
- Des entretiens et focus groups réalisés auprès des différents acteurs impliqués d'une façon ou d'une autre dans l'implémentation du programme, il en ressort de l'analyse, un ensemble de constats portant sur les différents critères d'évaluation dont celui de l'efficacité du programme.
- D'après les documents du programme, les effets recherchés par le PAGODE sont au nombre de 3 au lieu de 4 initialement prévus. Ces effets seront mesurés à travers 15 indicateurs d'effets et 24 indicateurs de résultats¹. Il est à noter que trois cadres logiques ont été conçus au cours des deux premières années d'implémentation de la phase I du programme. Certains partenaires se sont même plaints de leur non-implication dans cet exercice. Par ailleurs, dans l'analyse des différents documents soumis, l'équipe d'évaluation a constaté une diversité d'objectifs et d'effets. Dans certains cas, l'objectif général est plus complet, dans d'autres, fragmenté. Les effets recherchés sont tout aussi nuancés au niveau de leur formulation. Ces nuances dans la fixation des objectifs et dans la détermination des effets sont de nature à rendre difficile l'analyse de la logique d'intervention du programme et à avoir des incidences sur l'évaluation des effets.
- A côté de l'analyse du cadre logique et de la pertinence des indicateurs qui y sont définis, l'EE a analysé aussi des actions qui ont été mises en œuvre ou qui sont en train de l'être par le PAGODE en regard des indicateurs qui pourraient permettre de mesurer les avancées.
- Des acteurs, en particulier le consortium des partenaires de mise en œuvre, ont relevé des actions et résultats accomplis par le PAGODE au cours de ces 2 premières années que les indicateurs ne sont pas forcément capables de mesurer :
 - Certains efforts sont faits sur les territoires d'intervention comme dans le Sud-Est, même pendant la covid, les interventions ont apporté quelque chose en termes de renforcement de capacités des acteurs locaux à pouvoir assurer les minimums de coordination au niveau de leur territoire (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

¹ Réf. cadre logique actualisé du programme (version avril 2021)

- Une approche adaptive du PAGODE a été initiée par rapport au contexte Covid-19 en travaillant avec les communes pour les aider dans la génération de méthode, dans la production de méthode, d'outils, que ce soit des outils réglementaires pour la commune par exemple que PAGODE a beaucoup aidé dans les réponses immédiates que ce soit à travers le système régional de gestion des risques et des désastres, que ce soit à travers les collectivités territoriales et les structures de protection civile (*consortium des partenaires de mise en œuvre*).

Conclusions

L'équipe d'évaluation estime que la formulation de l'objectif général au niveau du document de la proposition de crédit approuvée s'avère plus pertinente eu égard aux effets escomptés et aux outputs envisagés par le programme au cours de sa première phase d'exécution (2019-2023).

L'analyse qui suit porte seulement sur la pertinence des indicateurs d'impact, d'outcome et du réalisme des cibles correspondantes.

L'indicateur d'impact intitulé « *Degré de satisfaction du niveau de prise en charge des besoins essentiels et intérêts stratégiques par les services municipaux de base* », est pertinent dans la mesure où il permet de mesurer le niveau d'atteinte de l'objectif d'impact suivant « *Contribuer à ce que les collectivités territoriales communales partenaires améliorent les conditions de vie des citoyens* ».

D'une manière générale, en tenant compte du contexte sociopolitique, de la crise sanitaire Covid-19, de certains éléments pertinents dans les trouvailles, l'équipe d'évaluation peut avancer que les indicateurs permettent de mesurer les avancées qui sont en train d'être réalisées. Toutefois, une révision devrait être envisagée pour pouvoir mieux s'adapter au contexte et aux préoccupations des parties prenantes et des acteurs locaux comme par exemple le Consortium des partenaires de mise en œuvre qui s'est exprimé à ce sujet en ces termes : « En se basant sur les révisions des cadres logiques, la coordination du consortium ne peut pas dire que nous progressons vers l'atteinte des objectifs, car les cinq membres du consortium n'ont pas eu le temps d'assimiler le cadre initial ni ceux révisés ».

QE3. Quelles sont les stratégies et approches possibles pour la fin de la phase et une éventuelle phase future, dans la perspective du retrait de la coopération sud prévu pour 2024 ?

L'équipe d'évaluation a analysé essentiellement les différentes trouvailles à travers les opinions, suggestions et recommandations des parties prenantes avec lesquelles elle s'est entretenue. De plus, un regard sur le

contexte socio-politique actuel et à venir en Haïti est jeté dans une logique de priorisation et d'adaptation pour arriver à réaliser ou à se concentrer sur des actions à effets durables dans la perspective du retrait de la coopération.

Trouvailles

Société civile locale : acteur central de la dynamique de la gouvernance décentralisée. Plusieurs interlocuteurs ont souligné le rôle pivot que peut et doit jouer la société civile dans la gouvernance décentralisée en Haïti. Certains ont même rappelé que la décentralisation comme mode d'organisation administrative et politique du pays est une revendication portée par la société civile organisée avant et après 1986. Donc, pour eux, le côté le plus pertinent dans la gouvernance décentralisée est la société civile, il faut un investissement sérieux auprès des OCB/OSC durant les prochaines années de la phase et au cours d'une éventuelle extension de phase, pour réhabiliter la citoyenneté avec les instances, pour chercher de la cohésion (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

De plus, une nouvelle orientation visant le renforcement organisationnel de la société civile locale par la formation axée/orientée sur le développement du leadership féminin dans la gouvernance locale à la fois pour les femmes (OSC/OCB) et pour les autorités à partir notamment d'une Analyse Comparative des Sexes (ACS) et la Budgétisation Sensible au Genre (BSG) afin que les besoins spécifiques des femmes soient prises en compte (*Gouvernement haïtien*).

Aussi, l'extension doit être conditionnée à une programmation très claire liée à tout ce qui est en train d'être fait sur le terrain en apportant une correction au niveau de la coordination (entre les acteurs locaux et les acteurs nationaux). La coordination doit être beaucoup plus sur le terrain pour résoudre la crise de proximité, qui crée du retard en termes de prise de décision (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*). Une nouvelle approche et stratégie orientées vers le FIL qui pourra servir de levier pour le programme en suscitant l'activité des partenaires institutionnels tels que les mairies. Car, c'est un élément qui est à la fois attrayant pour les partenaires et qui pose des conditions pour s'opérationnaliser. Dans la mise en œuvre du FIL, il n'y a pas que l'argent, mais au aussi le PCD et des conditions (*Consortium des partenaires de mise en œuvre, Gouvernement haïtien*).

Conclusions

L'équipe d'évaluation constate que les acteurs et parties prenantes sont conscients des effets pervers de la réduction du "temps" de la mise en œuvre du PAGODE à la suite du désengagement annoncé de la coopération en Haïti sur le programme. Cette situation est venue hypothéquer l'atteinte des effets durables du PAGODE tel qu'escompté au début.

Cependant, il y a des actions structurantes qui peuvent encore être menées pour pérenniser les interventions du PAGODE. Il y a donc de nouvelles stratégies et approches possibles pour la fin de la phase I du PAGODE et une éventuelle phase future dans la perspective du désengagement de la coopération en 2024.

Etant donné le contexte socio-politique d’Haïti, la phase actuelle et l’éventuelle phase future devraient s’orienter vers le renforcement des acteurs “permanents” de la gouvernance que constituent les acteurs de la société civile et le personnel municipal, en attendant qu’on ait des autorités communales élues et donc dotées de légitimité populaire qui sont les porteurs du processus de décentralisation et de la gouvernance locale en Haïti. La priorité devrait être accordée à la mise en œuvre du FIL dans les communes en octroyant les fonds additionnels de l’éventuelle phase future pour la mise en œuvre des projets et actions de développement local issus des PCD en vue de contribuer à “l’amélioration” de la fourniture des services aux citoyens-es dans une dynamique de gouvernance axée sur le service.

RECOMMANDATIONS

- Réaliser un atelier de travail entre l’Ambassade de Suisse et le consortium (échanges autour de l’approche, analyse politique et économique du contexte, révision des indicateurs, etc.) pour établir des mécanismes d’amélioration de la communication entre l’Ambassade et le consortium dans une dynamique de partenaires concernés par la réussite du programme au-delà d’une relation Bailleur/sponsor- implémentateur/opérateur.
- Orienter le FIL comme le fil conducteur du programme en s’orientant vers une gouvernance de services en plaçant le PCD au cœur de réalisation des projets municipaux et /ou portés par les acteurs de la société civile communale, en renforçant les capacités des acteurs locaux (municipalités/cadres municipaux/PMAC, CDC/Structure d’animation /de pilotage du développement communal, OSC/OCB/Participation et vigilance citoyenne, sur la maîtrise d’ouvrage, gestion rationnelle et transparente des projets et la reddition de comptes.
- Réaliser un atelier de réflexion et d’échanges sur la gouvernance du PAGODE/révision de la composition /”responsabilités” du CP (stratégique et opérationnel).
- Redynamiser au plus vite le leadership du PAGODE en ayant une personne ressource qui coordonne le consortium et pas seulement le programme (acteurs, approches communes, actions fédératives. etc.).
- Réviser des indicateurs en termes de mesures de l’efficacité pour une meilleure adaptation au contexte et aux facteurs contraignants dus à la lourdeur administrative, les tensions entre les

acteurs, l'hésitation ou le manque d'engagement du gouvernement haïtien en particulier le MPCE, aux objectifs du PAGODE qui apparaissent trop ambitieux dans un contexte sociopolitique aussi fragile et volatile.

- Alimenter les indicateurs sensibles au Genre déjà élaborés pour pouvoir évaluer la stratégie existante et adapter les actions pertinentes dans le temps restant.
- Etablir un plan de Campagne de visibilité du programme au niveau national dans les médias traditionnels et en ligne, dans les communes cibles à travers les médias locaux commerciaux et communautaires.

I. INTRODUCTION

En mars 2021, l'Ambassade de Suisse en Haïti a lancé un appel d'offres pour l'évaluation à mi-parcours du PAGODE qui a pour objet d'analyser les résultats atteints, son impact sur la gouvernance locale dans la zone d'intervention et de proposer d'éventuelles réorientations pour le reste de la première phase et une éventuelle phase finale pour les années restantes jusqu'en juin 2024, étant donné le désengagement de la coopération Suisse en Haïti à l'horizon de 2024. *(Voir l'annexe A pour l'énoncé des travaux/Terms de Référence de l'évaluation).*

Avant le travail sur le terrain, l'Equipe d'Evaluation (ET) a fait un rapport présentant ses conclusions initiales sur la base d'un examen documentaire dans un rapport de démarrage qui présentait entre autres précisant (i) les problématiques du secteur et du programme, (ii) les enjeux de la mission (questions d'évaluation), (iii) détaillant la méthodologie retenue y compris les outils, (iv) les difficultés pressenties, (v) les ressources humaines mobilisées, (vi) la liste des structures/personnes à rencontrer assorti d'un calendrier indicatif. De plus, après les activités de collecte des données à travers des consultations avec des parties prenantes tant au niveau national que local, des aide-mémoires présentant de manière succincte des premiers résultats ou principales trouvailles. Ce rapport présente les constatations/trouvailles, les conclusions et les recommandations de l'ET. Il constitue le rapport final et complet de l'évaluation à mi-parcours du Programme d'Appui à la Gouvernance Décentralisée (PAGODE).

CONTEXTE DU PROGRAMME

Dans la Stratégie de Coopération Suisse en Haïti 2018-2021, le Programme d'Appui à la Gouvernance Décentralisée en Haïti (PAGODE) est le produit de plusieurs actions soutenues par l'Ambassade de Suisse en Haïti. Il fait suite aux leçons apprises des projets exploratoires d'appui aux finances locales en 2015 et du projet de relèvement immédiat post-Matthew PURPOS (2017-2018). Le PAGODE intervient directement dans 11 communes des départements : Sud, Sud-Est et Grand-Anse d'Haïti et en synergie avec le programme REGLEAU dans 2 autres communes du département du Sud 'Est. Il est complémentaire à plusieurs projets mis en œuvre par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) d'Haïti dans le domaine de la gouvernance locale. En proposant de renforcer les autorités de proximité et les organisations de la société civile, le PAGODE vise une montée en puissance progressive de la décentralisation, en s'appuyant sur les acteurs eux-mêmes, et en cherchant une forte coordination entre eux et leur implication à tous niveaux.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Le Programme d'Appui à la Gouvernance Décentralisée (PAGODE) est le programme de Gouvernance locale financé par l'Ambassade de Suisse en Haïti. PAGODE est considéré comme un programme pivot de l'Ambassade de Suisse en Haïti en raison de son positionnement et de son rôle dans la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de l'ambassade, bien alignée aux grandes orientations du Gouvernement haïtien en trouvant « toute sa place dans les priorités définies par l'Etat haïtien dans son plan stratégique (PSDH) à l'horizon 2030, plus spécifiquement en son chapitre 4 qui traite du renforcement des institutions et de l'état de droit et particulièrement de la décentralisation et des services de proximité » (*Document du PRODOC de PAGODE, 2018, page 5*).

Ce programme découlait des réflexions stratégiques de l'Ambassade de Suisse en vue de la préparation de la stratégie de coopération 2018 - 2021, qui fait de la gouvernance locale en particulier l'axe autour duquel s'organise tout le programme de coopération.

Initialement, la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) s'est engagée dans le domaine de la gouvernance locale en Haïti pour une durée de 12 ans (2018-2029) avec trois (3) phases d'implémentation en proposant d'allouer une contribution de 24 millions CHF au PAGODE. A terme, au moins 30 communes devraient être directement touchées par le programme et l'ensemble des municipalités indirectement via les associations faïtières d'élus locaux. Cependant avec la décision de désengagement de la coopération Suisse en Haïti à l'horizon de 2024, la durée du PAGODE est réduite à une phase unique de quatre (4) ans : mars 2019- février 2023. A cette phase, le PAGODE travaille directement et entièrement avec 11 communes et de manière partielle et en synergie avec le programme REGLEAU² dans 2 autres communes du département du Sud'Est et dans la commune d'Abricots dans la Grand'Anse où PAGODE n'intervient en appui au MICT que pour la mise en œuvre du Programme de Modernisation des Administrations Communales (PMAC). Toutes les communes d'intervention du PAGODE sont situées sur les côtes sud d'Haïti dans les départements du Sud'Est, du Sud et de la Grand'Anse.

PAGODE est mis en œuvre par un consortium de partenaires coordonné par l'ONG de développement française : Initiative Développement (ID). Les autres membres du consortium des partenaires de mise en œuvre sont : Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement (IRAM) de la France, Coordination Régionale des Organisations du Sud 'Est (CROSE), Institut de Technologie et d'Animation (ITECA) et le Groupe de Recherche et d'Appui au Milieu Rural (GRAMIR) d'Haïti.

² REGLEAU est un autre programme financé par l'Ambassade de Suisse en Haïti intervenant du domaine de l'Eau et de l'Assainissement dans 4 communes du département du Sud 'Est.

Le budget du PAGODE pour les 4 années de la première phase est 7,700,000 CHF pour des actions qui visent à toucher 11 conseils municipaux et leurs équipes municipales ainsi que des CASEC, ASEC et environ 80 organisations et regroupements de la société civile au niveau des communes cibles.

OBJECTIF ET EFFETS ATTENDUS DU PAGODE

L'objectif du PAGODE est de contribuer à ce que les collectivités territoriales des communes partenaires planifient et mettent en œuvre leur plan de développement, augmentent leur niveau de ressources et améliorent leurs conditions de vie dans un environnement sûr.

Les effets attendus du PAGODE sont :

1. Les acteurs de la décentralisation articulent leurs actions pour exercer une gestion efficace du territoire, pour une gouvernance participative à tous les niveaux : national, régional et local.
2. Les Organisations de la Société Civile (OSC) et les Organisations Communautaires de Base (OCB) participent à l'exercice du pouvoir local et à la construction d'un développement local durable.
3. Les acteurs de la gouvernance locale assurent une mise en œuvre participative et efficace des investissements au niveau de leur territoire.

TABLEAU : INFORMATIONS SOMMAIRES SUR LE PROJET	
NOM DU PROJET	PROGRAMME D'APPUI A LA GOUVERNANCE DECENTRALISEE EN HAÏTI
Réalisateur/Exécutant	Consortium de partenaires mené par Initiative Développement (ID)
# du contrat	7F-0982.01
Montant total du budget	CHF 7,700,000.00
Période d'exécution (phase I)	01/03/2019 au 28/02/2023
Zones d'intervention	Sud, Sud'Est, Grand'Anse
Objectif de développement	Contribuer à ce que les collectivités territoriales des communes partenaires planifient et mettent en œuvre leurs plans de développement, augmentent leur niveau de ressources et améliorent leurs conditions de vie dans un environnement sûr
Partenaire de financement	DDC/Ambassade de Suisse

CADRE DE RESULTATS DU PAGODE

Les objectifs de PAGODE ainsi que les interventions et résultats attendus sont résumés dans le cadre de résultats suivants (Réf. PRODOC)

FIGURE 1. CADRE DE RESULTATS DU PAGODE



COMPOSANTES/AXES D'INTERVENTION DU PAGODE

La stratégie de mise en œuvre du programme est articulée autour des trois composantes suivantes :

1. Renforcement des institutions publiques de la décentralisation et échange d'expériences sur le terrain en encourageant le processus de concertation et de délimitation des rôles, prérogatives et moyens entre les Collectivités Territoriales (CT) et les institutions nationales en accord avec les lois et arrêtés du secteur ;
2. Soutien aux actions communales et intercommunales en fourniture de services et investissements en accompagnant les collectivités territoriales, sur la base d'une planification participative, dans la réalisation de projets soutenables à toutes les étapes (planification, budget avec coûts récurrents calculés, soutien technique et mise en oeuvre) ;
3. Renforcement des associations citoyennes et promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes en accompagnant les OSC et les OCB en général dans leur renforcement organisationnel pour leur pleine participation à la définition et à la mise en œuvre des projets et programmes de développement de leurs CT.

EVALUATION A MI-PARCOURS DU PAGODE

Justification

Si initialement, dans sa stratégie de coopération 2018-2021 en Haïti, la Suisse avait décidé de renforcer les résultats jugés positifs obtenus de la stratégie 2014-2017 tout en inscrivant des nouvelles interventions dans la continuité des projets de reconstruction post-séisme de 2010, l'adoption par le Parlement suisse du message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024, prévoyant un retrait des fonds de la Coopération Sud d'Amérique Latine et des Caraïbes, a remis en cause cette possibilité. Et cela a impacté sur tous les programmes de la coopération Suisse en Haïti. Alors que le PAGODE avait été pensé sur une période de 12 ans en 3 phases, cette fin de programme prématurée en 2024 vient fragiliser la viabilité des interventions actuelles et implique de repenser également les objectifs fixés par le programme et de définir les pistes qui garantissent la plus grande pérennité systémique des actions de PAGODE pour les années qui restent jusqu'à juin 2024.

Aussi, le PAGODE est mis en œuvre dans un contexte sociopolitique difficile marqué par une instabilité politique quasi chronique et d'un climat sécuritaire très précaire sans mettre à l'écart la pandémie de Covid 19, qui, avec des mesures restrictives tout au début de l'apparition du virus en 2020, a changé et

continue de changer bon nombre de manières de faire sur les plans organisationnel, fonctionnel, programmatique, opérationnel et relationnel.

Malgré tout cela, le PAGODE a bouclé 2 des 4 années de sa “première” phase et face au désengagement annoncé, l'Ambassade de Suisse a commandité une évaluation à mi-parcours en vue d'analyser les résultats jusque-là atteints du programme, son impact sur la gouvernance locale dans la zone d'intervention et finalement de proposer d'éventuelles réorientations pour le reste de la première phase et une éventuelle phase finale pour les années restantes jusqu'en juin 2024.

OBJECTIFS ET PUBLIC CIBLE DE L'EVALUATION

L'évaluation à mi-parcours du PAGODE se présente comme un outil d'un examen de l'efficacité du programme. Elle constitue un moment clé qui permettra de savoir si les objectifs poursuivis ont bien été atteints (ou qu'ils sont en passe de l'être), proposer des corrections aux dispositifs prévus, affiner les outils ou les procédures de mise en œuvre, suggérer une redéfinition des objectifs en prenant acte des difficultés d'application ou des effets pervers d'une ou plusieurs composantes du programme. La mission d'évaluation a donc pour objectifs d'/de :

- Apprécier et analyser la stratégie et les approches de mise en œuvre du programme sur la base des critères du Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (CAD OCDE).
- Apprécier et analyser les progrès vers la réalisation des effets escomptés du programme.
- Apprécier et analyser la contribution du programme à la réalisation des effets du domaine I (Gouvernance Locale et Droits Humains) de la stratégie de coopération internationale de la Suisse en Haïti.
- Identifier et proposer des scénarii par rapport à une éventuelle future phase (en considérant le risque non prévu lors de la planification du retrait de la Coopération Sud de la Direction du développement et de la Coopération d'Amérique latine et Caraïbes) avec l'objectif de renforcer des interventions qui garantissent une pérennité maximale à mi-2024.
- Évaluer les synergies/complémentarités développées avec le programme REGLEAU (Programme de Renforcement de la Gestion Locale de l'Eau Potable et l'Assainissement) et le Programme RRC (de Réduction des Risques de Catastrophes), ce dernier mis en œuvre par l'aide humanitaire dans l'optique du nexus et regarder les opportunités de renforcement du partenariat pour l'amélioration du secteur eau et assainissement en vue d'un phasing over.
- Apprécier la perception des acteurs par rapport aux résultats visés par le programme.

- Produire des recommandations concernant le recadrage éventuel du programme et d'en proposer d'éventuels ajustements dans la stratégie et les approches tenant compte du contexte socio-politique fragile, de l'insécurité socio-économique et du désengagement de la Coopération Suisse en 2024.
- Émettre des recommandations et/ou des propositions d'ajustements/adaptations au programme (objectifs, approches, priorités, etc.) en prélude au retrait progressif de la coopération Suisse en Haiti

Cette évaluation est essentiellement basée sur une enquête qualitative et une analyse approfondie documentant la performance du PAGODE durant ses 2 premières années, les résultats jusque-là atteints, les leçons apprises et les meilleures pratiques du point de vue de diverses parties prenantes. Outre l'Ambassade de Suisse, commanditaire de l'évaluation, les constatations, les conclusions et les recommandations de cette évaluation sont également pertinentes pour le consortium des partenaires de mise en œuvre du PAGODE qui sont parmi les principaux intéressés et concernés par le succès du programme.

QUESTIONS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

Cette évaluation à mi-parcours se concentre spécifiquement à réponse aux trois questions d'évaluation (QE) suivantes :

- QE1.** Est-ce que les approches ou procédés utilisés permettront de progresser vers les changements attendus au regard du contexte socio-politique et à la nouvelle temporalité assignée au programme ?
- QE2.** Est-ce que les indicateurs permettent de mesurer les avancées qui sont en train d'être réalisées ?
- QE3.** Quelles sont les stratégies et approches possibles pour la fin de la phase et une éventuelle phase future, dans la perspective du retrait de la coopération sud prévu pour 2024 ?

II. CONCEPTION DE L'EVALUATION

Conformément à l'énoncé des travaux dans les termes de référence de l'évaluation et aux contraintes de ressources temporelles, l'EE a utilisé une approche qualitative pour la conception de l'évaluation. L'EE a d'abord mené une étude documentaire qui a facilité la compréhension de la conception et de la mise en œuvre du PAGODE, en extrayant les conclusions préliminaires pertinentes pour les QE et en identifiant les lacunes d'information à combler par la collecte de données primaires. Ensuite, l'EE a développé une conception d'évaluation décrivant les méthodes de collecte de données sur le terrain, qui comprenait des entretiens avec des informateurs clés et des Focus Groups (FG). Le but des méthodes de collecte de données sur le terrain était de: (1) compléter et trianguler les conclusions de l'examen documentaire ainsi que combler les lacunes identifiées lors de l'examen documentaire pour s'assurer que l'évaluation aborde de manière appropriée et suffisante toutes les questions clés liées aux critères d'évaluation, dans la mesure du possible; (2) obtenir les informations les plus importantes et pertinentes possibles des informateurs; (3) organiser l'information sous une forme qui pourrait être analysée utilement et efficacement; et (4) s'assurer, dans la mesure où cela est pertinent et possible, que les données collectées soient ventilées par groupes de parties prenantes, sexe, régions/départements géographiques, etc.

Les outils de collecte constitués de guides d'entretiens et de FGs, qui se trouvent à l'annexe I consistaient en des questions qui traitent et dérivent des QE à travers les critères classiques de l'OCDE ajoutés de ceux liés à la participation des acteurs, des aspects égalitaires : Genre et Inclusion Sociale, éléments d'enseignement/de capitalisation ainsi que de l'examen des documents de l'EE et des discussions initiales avec l'Ambassade de Suisse et du Consortium des partenaires de mise en œuvre. L'EE a réalisé 45 entretiens individuels et collectifs et 21 focus groups du 5 au 18 mai 2021 (voir tableaux des entretiens et FGs réalisées en annexe B).

METHODES DE COLLECTE DES DONNEES

Revue documentaire

La revue documentaire a consisté en un examen des documents pertinents à la conception, la mise en œuvre et le rapportage du PAGODE qui ont été partagés avec l'équipe d'évaluation pour identifier les résultats préliminaires et les lacunes. L'examen comprenait les catégories de documents suivants (voir l'annexe C pour une liste complète):

- Document du PRODOC
- Document de proposition de crédit approuvée
- Rapport final ligne de base

- Document de cadrage Genre et Inclusion Sociale (GEIS) du PAGODE
- Plans de travail et rapports d'activités
- Code de financement du Fonds d'Investissement Local
- Différents cadres logiques du PAGODE

Entretiens avec des Informateurs Clé

L'EE a mené 39 entretiens, sur 47 prévus, avec divers groupes de parties prenantes au niveau national et local. Bien que l'EE n'ait pas réussi à avoir d'entretiens avec certains responsables du gouvernement haïtien (MCFDF), et que dans la commune de Bainet, les entretiens avec les maires et les cadres municipaux n'aient pas pu avoir lieu (voir aide-mémoire des résultats succincts des consultations au niveau local), l'étendue et la diversité de l'échantillonnage étaient suffisantes pour garantir que l'EE recueillait des informations exactes, pertinentes et triangulées. De plus, la plupart des entretiens ont été menés en créole, une minorité d'informateurs ont dû parler en français ou de basculer entre le créole et le français, dans certains cas. Les résultats des entretiens ont contribué aux réponses à toutes les QEs.

Le tableau qui se trouve en annexe D montre la répartition des entretiens par groupe de parties prenantes et par sexe au niveau national et local.

Groupes de discussion

L'EE a organisé 25 focus groups, contre 29 prévus parce que les 3 communes d'intervention du PAGODE dans la Grand'Anse (Beaumont, Bonbon et Chambellan) ont un accès relativement facile à la commune de Jérémie, contrairement aux 2 autres départements, un seul focus group départemental a été réalisé avec les leaders/responsables des organisations de femmes impliquées dans le PAGODE dans les 3 communes au niveau de la ville de Jérémie plutôt qu'une (1) dans chacune des 3 communes. Aussi, dans la Grand'Anse, après les premiers échanges avec le consortium des partenaires de mise en œuvre, l'équipe d'évaluation a été informée que le PAGODE n'intervient dans la commune d'Abricots que dans la mise en œuvre du PMAC en appui au MICT. Ce programme qui ne concerne que l'administration communale n'est qu'à ses débuts. Il n'y a donc pas lieu de rencontrer des organisations de la société civile communale sur le PAGODE.

Les discussions de groupe se sont principalement déroulées en créole.

ANALYSE DES DONNEES

L'approche d'analyse systématique et rigoureuse des données de l'EE a utilisé la triangulation pour recouper les résultats, en appliquant les processus de données et les méthodes d'analyse expliquées ci-dessous pour obtenir les preuves qui constituent la base des constatations et des conclusions de l'évaluation.

Traitement des données

L'EE a pris des notes sommaires de tous les entretiens et Groupes de Discussion et les a nettoyées et discutées sur une base continue tout au long du travail sur le terrain. Les membres de l'équipe ont régulièrement effectué des comptes rendus internes tout au long du travail sur le terrain pour discuter des progrès et des ajustements nécessaires dans le calendrier d'évaluation. L'équipe a également discuté des preuves recueillies pour aider à répondre aux questions d'évaluation afin d'identifier les écarts et d'identifier les modèles et thèmes émergents qui facilitent l'élaboration du schéma de codage de l'analyse ultérieure.

Méthodes d'analyse des données

L'EE a utilisé plusieurs méthodes d'analyse des données pour identifier les principaux résultats des données collectées, tirer des conclusions et faire des recommandations pour proposer d'éventuelles réorientations pour le reste de la première phase et une éventuelle phase finale pour les années restantes jusqu'en juin 2024.

Les méthodes d'analyse spécifiques dépendaient des données évaluées : diverses analyses qualitatives pour les données collectées à travers des entretiens et des FG.

Pour les données qualitatives, les méthodes d'analyse comprenaient les éléments suivants:

I. Analyse du contenu : L'équipe d'évaluation a procédé à l'analyse de contenu pour analyser les informations documentées sous forme de textes et de réponses obtenues à partir des entretiens avec les acteurs. Nous avons également exploré l'analyse narrative pour analyser les données des groupes de discussion, en particulier des histoires ou des citations et des expériences qui pourraient être partagées par les participants-tes aux activités de collecte de données en ce qui concerne les questions d'évaluation.

L'analyse du contenu a nécessité l'examen intensif de l'EE et le codage systématique des notes des entretiens et des FG pour identifier et mettre en évidence les thèmes clés et leurs fréquences dans les

données. Ces données standardisées ont ensuite été résumées pour mieux comprendre les réalisations à date, les approches et stratégies de travail du PAGODE durant les 2 premières années de son implémentation.

2. Analyse des tendances : Dans quelques cas, l'EE a examiné différents indicateurs d'activité au fil du temps pour identifier des modèles de convergence (ou de divergence) dans les extrants et les résultats vers les objectifs énoncés dans le cadre logique du PAGODE et des plans opérationnels annuels élaborés et validés.

3. Analyse des écarts : L'EE a analysé les aspects des rapports d'activités qui ont été partagés avec elle, le cas échéant, qui étaient en deçà des performances prévues et les facteurs probables contribuant à ces écarts.

4. Analyse comparative : L'EE a analysé comment les points de vue contrastaient entre l'analyse des informateurs au sein et entre les groupes de parties prenantes à des fins de triangulation des données.

5. Analyse de genre : Toutes les données collectées à travers les entretiens et les FGs ont été désagrégées par sexe et analysées pour évaluer l'étendue de la différence de point de vue entre les informateurs hommes et femmes, par rapport à leur pourcentage dans l'échantillon. Cela a permis aussi d'analyser les approches de travail, les activités réalisées, et les résultats jusque-là obtenus en matière de prise en compte de la problématique du genre et de l'inclusion sociale dans la mise en œuvre du PAGODE.

Dans le cadre de son processus d'analyse des données, l'EE a utilisé une matrice de feuille de pointage basée sur des thèmes issus des entretiens et des FGs. L'EE a compté la fréquence de chaque thème par groupe d'intervenants et par sexe. Cela a permis à l'EE d'identifier les tendances parmi les groupes de parties prenantes par sous-groupes et / ou sexe.

L'équipe a capturé les résultats/trouvailles, les conclusions et les recommandations dans une matrice Excel pour classer les résultats par QE. La matrice: (a) veillait à ce que l'EE prépare une réponse systématique et approfondie à chaque QE; (b) vérifiait que l'analyse tenait compte du sexe et des dimensions spatiales (national, local); (c) identifié les lacunes pour lesquelles des éclaircissements ou des analyses supplémentaires peuvent être nécessaires; et d) a servi de base à l'élaboration du rapport d'évaluation.

LIMITES DE L'ÉVALUATION

Cette section met en évidence les biais et les limites possibles dans la collecte et l'analyse des données, leurs implications pour l'évaluation et la manière dont l'EE a tenté de les atténuer.

Les préjugés

1. Biais de réponse : Le biais de réponse est le risque que les informateurs clés (h/f) soient motivés à fournir des réponses qui seraient considérées comme socialement souhaitables ou influentes pour obtenir le soutien du commanditaire. L'EE a atténué le risque de ces thèses en : (1) lisant/répétant le consentement de l'évaluation avant chaque entretien/Groupe de discussion, ce qui a minimisé dans la mesure du possible le lien entre l'activité d'évaluation et toute possibilité future de soutien et de considération positive, et (2) triangulant les déclarations des informateurs (h/f) au sein et entre les parties ou groupes et avec des sources de données secondaires lorsqu'elles sont disponibles.

2. Biais de sélection : Le biais de sélection est un risque inhérent lorsque les exécutants aident à faciliter le contact avec les destinataires de l'activité. Il y avait un risque que l'EE n'atteigne que les parties prenantes les plus actives, les plus réactives ou les plus engagées. L'approche d'échantillonnage de EE a cherché à atténuer ce risque dans le sens qu'elle a donné des directives/critères pour sélectionner les participants et participantes aux focus groups avec les OSC/OCB et les leaders/responsables d'organisations de femmes, mais l'EE est consciente que le risque était là.

3. Biais sexiste : Les préjugés sexistes sont un risque parce que la plupart des individus ont un sens inconscient des rôles et des comportements appropriés pour les femmes et les hommes. L'EE a mené des entretiens avec suffisamment d'informatrices, car nous avons conduit des groupes de discussion exclusivement féminin (les leaders/responsables d'organisations de femmes), pour nous assurer que les participantes étaient à l'aise pour exprimer leurs points de vue.

À un autre égard, le déséquilibre important de la représentation sexuelle dans la plupart des groupes d'intervenants notamment parmi les cadres municipaux et des OSC/OCB mixtes s'est reflété dans l'échantillonnage. En conséquence, l'analyse sexospécifique n'aurait pas été exacte pour la plupart des groupes de parties prenantes, car les informatrices étaient sous-représentées ou n'étaient pas suffisamment informées pour répondre aux questions.

Autres limitations

a. **Limites de la technologie.** Pour un certain nombre de raisons, la plupart des activités de collecte de données, en particulier les entretiens individuels ou collectifs, ont été menées à distance via la plate-

forme de conférence Zoom et pour certains via des appels téléphoniques réguliers ou via WhatsApp. L'accès limité à l'internet et à la technologie par certains participants et participantes a posé des problèmes aux EE dans certains cas. Certains participants (h/f) avaient de mauvaises connexions Internet qui les ont constamment déconnectés. Dans ces cas, l'EE a aussi conduit des entretiens par le biais d'un appel téléphonique régulier.

b. Difficultés à séparer certains éléments des réflexions ou opinions non directement liées au PAGODE. Alors que l'EE a trouvé des éléments de preuve supplémentaires à comparer avec les déclarations des informateurs, l'EE a eu du mal à isoler les éléments d'évolution identifiés à partir d'autres circonstances sociales ou politiques non liées à la mise en œuvre du PAGODE. L'EE limite l'étendue des conclusions de l'évaluation.

III. RESULTATS/TROUVAILLES ET CONCLUSIONS

Cette section présente les principales constatations, résultats/trouvailles et conclusions de l'évaluation par QE.

QE I. EST-CE QUE LES APPROCHES OU PROCEDES UTILISES PERMETTRONT DE PROGRESSER VERS LES CHANGEMENTS ATTENDUS AU REGARD DU CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE ET A LA NOUVELLE TEMPORALITE ASSIGNEE AU PROGRAMME ?

Le PAGODE est fortement inspiré du document du PRODOC élaboré en 2018 pour donner une orientation aux actions de l'Ambassade de Suisse en Haïti dans le domaine de la gouvernance et des droits humains en Haïti. Avec une approche de travail qui place les acteurs au centre de tout programme et projet, le PAGODE devait lui aussi travailler de cette manière en définissant des stratégies et des approches de travail qui soient cohérentes avec les lignes directrices préconisées par le PRODOC. Cependant, le contexte socio-politique en Haïti a beaucoup évolué de 2017-2018 à aujourd'hui. De plus, la nouvelle temporalité qui est assignée au programme en réduisant la durée d'implémentation de 12 à 4 ans invite à se demander si tel qu'initialement conçu et mis en œuvre durant les 2 premières années, le PAGODE peut encore progresser vers les changements attendus. L'équipe d'évaluation répond à cette question en se basant sur l'analyse des rapports opérationnels juillet-décembre 2019, mars-juin 2019, rapport semestriel janvier-juin 2020 et les partages d'opinions des interlocuteurs au cours des entretiens et des focus groups sur les approches et stratégies de travail qui sont en train d'être utilisées par le PAGODE.

Trouvailles

Dans sa compréhension du mandat et par rapport aux différentes tentatives et stratégies de mise en œuvre de la décentralisation depuis 2006 (PLDH, AGIL etc.), le Consortium des partenaires de mise en œuvre du PAGODE a opté pour une stratégie axée sur une approche multi-niveaux (local-département-national) et multi-acteurs (Etat – Collectivités Territoriales -Société civile) en agissant sur les institutions clés à la fois au niveau local et national pour concourir à une meilleure articulation et cohérence entre la politique de l'Etat et l'intervention des Collectivités Territoriales (CT) dans la programmation et la mise en œuvre du développement. Cette action simultanée pour sa part se repose sur deux principes d'intervention constituant en quelques sortes deux fils directeurs des approches de travail ou encore deux postulats dans les orientations du cadre opérationnel dont le premier postulat se

veut que « les acteurs soient mis au centre de la démarche » et le second que « les opérateurs aient une posture d'accompagnement ».

Les informations recueillies à travers les entretiens individuels et collectifs, les focus-group réalisés avec les différents acteurs nationaux et locaux, ont permis après analyse, à l'équipe d'évaluation de relever des trouvailles ou encore d'avoir des résultats dont leur pertinence et cohérence permettent d'apprécier en référence à la QEI si oui ou non *les approches ou procédés utilisés permettront de progresser vers les changements attendus au regard du contexte sociopolitique et à la nouvelle temporalité assignée au programme*. Ces trouvailles ou ces résultats révèlent ce qui suit :

L'approche de travail du PAGODE le permet de s'adapter au contexte social, sécuritaire, politique et économique d'Haïti du fait que dans sa conception il est fait choix de travailler avec des acteurs étatiques et non étatiques fondamentaux et clés de la gouvernance. De plus les activités de PAGODE rejoignent les priorités de la coopération Suisse en Haïti (*Ambassade de Suisse, Consortium des Partenaires de mise en œuvre, Gouvernement haïtien*).

Les activités, les produits et les effets escomptés du programme PAGODE répondent aux priorités des acteurs municipaux et aux politiques publiques en matière d'appui à la décentralisation en Haïti, par exemple à travers le PMAC qui pose les problèmes de l'administration communale (*Gouvernement haïtien*).

Dans sa mise en œuvre au cours des 2 premières années, le PAGODE prend en compte les besoins des acteurs étatiques du niveau central comme son alignement aux deux projets pilotes du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT) ou des interventions structurelles et de renforcement qui se font dans les mairies cibles des trois départements de mise en œuvre du programme notamment par le déploiement du PMAC et du PRAFIPUM avec le MICT quoique cela a pris du temps, environ un (1) an de programmation. Ce qui va permettre à terme de renforcer les capacités des cadres municipaux des 11 communes d'intervention (*Gouvernement haïtien*)

Aussi, les approches de travail de PAGODE sont adaptées aux besoins des acteurs locaux en ce sens qu'il essaie de les rendre autonomes moyennant en travaillant avec des organisations qui ont un minimum de capacité d'agir seules en prenant en compte des besoins de formations dans le domaine de gouvernance et développement local notamment par la préparation de guide méthodologique de travail et celui pour les PCD dans les premiers temps de la mise en œuvre ainsi que des actions en renforcement de la maîtrise d'ouvrages(*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

De plus l'orientation du programme en termes d'approche de travail s'aligne avec les besoins et les intérêts des communes dans la mesure où les actions qui sont menées sont les résultats d'une communication entre FENAMH et PAGODE, car c'est de là que viennent les orientations (FENAMH/FENAFEMH).

La mise en place des FIL et PREFIL³ dans les communes qui va permettre le financement de certains projets communaux issus des PCD et surtout de l'approche utilisée qui inclut les acteurs concernés dans la définition et la conception du mécanisme de mise en œuvre du FIL. En ce sens, PAGODE privilégie une approche participative, inclusive où les parties prenantes sont les principaux acteurs de leur développement. PAGODE assure un accompagnement de proximité en fonction des besoins exprimés et fait des consultations auprès d'acteurs clés pour s'informer de leurs besoins et obtenir leur implication et adhésion au programme. Car, que ce soit au niveau national ou local, les acteurs sont toujours au centre. Dans les travaux avec l'Etat central, ce sont les directeurs départementaux des différents ministères concernés qui mènent la danse, le PAGODE est là en appui. Lors des rencontres, ce sont les maires qui envoient les invitations et coaniment avec le PAGODE (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

Au niveau de la société civile locale, l'approche de travail de PAGODE est appréciée du fait qu'il travaille avec les OSC/OCB et les élus locaux et ses projets sont liés au PCD même lorsqu'il n'est pas encore élaboré (*OSC/OCB-mixtes*). Les OSC-OCB mixtes et cadres municipaux sont satisfaits de l'approche participative utilisée par PAGODE pour expliquer le bien fondé du programme et les dispositifs mis en place dans la sélection des organisations notamment l'utilisation d'une base de données, l'inventaire pour recenser toutes les organisations actives dans la commune sans parti-pris et l'utilisation des critères pour faire l'état des lieux des organisations (*OSC/OCB mixtes, cadres municipaux*).

Les organisations de femmes affirment pour leur part que l'approche de travail participative du PAGODE implique toute la communauté dans le processus de développement de la commune et sa stratégie de partage d'information a permis aux OSC de voir de la transparence dans les activités et de

³ Le FIL et le PREFIL sont 2 « outils » développés par le PAGODE pour le financement des projets de développement local dans les communes. Le PREFIL constitue en quelque sorte une étape préalable / test à la mise en œuvre du FIL, dans certaines communes uniquement (celles qui disposaient déjà d'un PCD finalisé).

bien comprendre les objectifs du programme. Elles estiment que contrairement à d'autres PTF qui viennent seulement implémenter leur projet dans la commune sans consultation des OSC et OCB, l'approche de travail du PAGODE est mieux (*Leaders /responsables d'organisations de femmes*)

Les maires estiment qu'avec l'approche de PAGODE, les organisations ont compris que les activités prévues et celles qui sont en train d'être faites sont pour le bien-être de la commune et elles sont aussi concernées. Et pour les cadres municipaux, ils affirment que PAGODE n'impose pas, il prône le dialogue. Ce qui est justifié par certains partenaires du Consortium de mise en œuvre qui affirment avoir rencontré la mairie, les OSC/OCB, d'autres acteurs nationaux afin que ce soit eux qui décident. Toutes les organisations de base rejoignent le projet. Au niveau de la mairie, nous tenons à ce que tous les cadres de la mairie soient intégrés au lieu que ce soient seulement les maires ou le DG (*Autorités communales, maires et mairesses*).

PAGODE est ancré dans les communautés en ce sens que les partenaires de mise en œuvre faisant partie du consortium sont des structures qui évoluent sur ces territoires depuis de longues années et détiennent donc une notoriété effective auprès de leurs communautés. Certains partenaires de mise en œuvre affirment que l'approche du PAGODE a permis de renforcer leur légitimité dans leur communauté. Les outils conçus par le programme sont adaptés et l'approche de travail a pu faciliter l'appropriation de ces outils, ce qui est extrêmement important. Car les outils peuvent exister et être intéressants mais si les acteurs qui sont concernés et impliqués dans l'opérationnalisation de ces outils les ignorent on ne va pas pouvoir rendre compte de leur pertinence. Ils poursuivent en ces termes pour dire que tout ce que nous avons fait dans le Sud a eu des avancées très concrètes. Mais avec les organisations de la société civile locale, on n'a pas encore avancé suffisamment pour que ces organisations puissent évidemment mieux appréhender les outils (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

Compte tenu de ces trouvailles mettant en évidence les approches de travail et stratégies d'intervention du PAGODE et en tenant compte du contexte sociopolitique difficile et de la crise sanitaire engendrée par la Covid 19 qui ont influencé grandement les activités du programme sur le terrain et du même coup affecté les résultats recherchés et les effets escomptés de cette première phase, l'EE croit que les approches ou procédés utilisés par PAGODE jusqu'à date, se révèlent prometteurs pour pouvoir progresser vers l'atteinte des changements attendus, Cependant, les trouvailles ou les résultats révèlent

la nécessité pour l'équipe de mise en œuvre du programme d'apporter certains correctifs et de faire certaines adaptations dans les approches de travail qui s'expliqueraient par certains facteurs de blocage ou d'obstacles d'ordre interne au programme et/ou de stratégie dans la mise en œuvre. Ces trouvailles ou résultats révèlent comme facteurs de blocage ou d'obstacles les éléments suivants :

- Un début d'implémentation problématique de la première phase de PAGODE qui est dû au fait que l'Ambassade n'a pas laissé du temps au consortium de faire les choses dans l'ordre, ce qui a bousculé les approches de travail initiales. L'ambassade les contraignait dès les premiers mois d'aller vite, en essayant de répondre aux besoins immédiats des communautés et en prenant en compte l'échelonnement sur 4 ans d'un programme prévu pour 12 ans. Ajouter à cela des attentes relativement importantes qui ont été nourries en amont du démarrage du PAGODE tant par des personnels des diverses équipes terrain et/ou de l'Ambassade, que par certains éléments de planification dans les PCD. Ces perturbations ont biaisé leur travail et ne leur ont pas permis pas de dire si les produits et effets escomptés répondent aux besoins des acteurs locaux. Ajouter à cela, les révisions répétées du cadre logique et l'absence de phase 0 ont retardé la réalisation de la ligne de base. Le changement de leadership politique et technique au niveau de l'Ambassade préconisant une nouvelle orientation tout début du processus d'implémentation du PAGODE a aussi compliqué les choses (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).
- Les turbulences politiques caractérisées par le « pays lock » qui ont bouleversé la mise en œuvre du programme.
- Le Consortium, cette structure peut être une opportunité en matière de prise de décisions, facilitant une discussion collégiale, mais la lourdeur constatée au niveau de la structure même du consortium peut aussi empêcher le respect des délais dans la livraison des livrables. C'est une préoccupation importante pour des acteurs comme l'ambassade de Suisse (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).
- Une préoccupation majeure du fait que PAGODE soit considéré comme un projet modèle et qu'on voudrait bien que, tel que construit en tenant compte du cadre légal et institutionnel, mais dans la mise en œuvre, on s'est rendu compte qu'il y a des tensions entre certains acteurs (*Ambassade de Suisse*).
- Difficultés pour PAGODE de jouer son rôle initial de mettre ensemble les acteurs nationaux et locaux pour créer une synergie notamment en faisant les comités de pilotage opérationnel. Mais,

les jeux d'influence du pouvoir central, les retards de paiement des cadres ont bloqué la responsabilisation et l'appropriation que le PAGODE voulait installer au niveau des communes.

- Persistance d'un environnement sociopolitique fragile se caractérisant par des OSC/OCB qui sont politisées, le referendum et les élections constituant des éléments perturbateurs pour la survie du PAGODE. Il est à demander si PAGODE peut créer un mécanisme de résilience face à ces menaces ?
- Situation délicate du PAGODE avec des mairies pratiquement vides à cause des problèmes de non-paiement de salaires et des maires et mairesses qui ne sont même pas des élus-es se sentent redevables à un pouvoir qui les a nommés-es.

CONCLUSIONS

De tout ce qui précède, l'équipe d'évaluation estime que les approches ou procédés utilisés par PAGODE pourront permettre de progresser vers les changements attendus au regard du contexte socio-politique et à la nouvelle temporalité assignée au programme. C'est un programme innovant, incrusté dans la communauté et embrassant les principales aspirations des différentes parties prenantes impliquées dans la lutte et le travail pour une gouvernance décentralisée en Haïti. De l'avis d'un ensemble d'acteurs, il ne s'impose pas mais de préférence se met à l'écoute des différentes parties prenantes et des partenaires. Son approche participative et inclusive aurait permis d'induire un changement de perception et de dynamisme des acteurs locaux dans les affaires locales.

Cependant, l'équipe d'évaluation pense que certains facteurs sont susceptibles de nuire à l'efficacité des approches du PAGODE. Les structures de gouvernance proposées dans le PRODOC sont peu fonctionnelles. Par exemple, le COPIL ou CP dont la mise en place est une exigence contractuelle avec pour principale responsabilité la validation des documents de stratégie et de mise en œuvre du programme ne s'est réunie qu'une seule fois au cours de ces deux premières années de mise en œuvre du programme.

En conséquence, les deux plans opérationnels (mars - décembre 2019 et janvier - décembre 2020) ainsi que les trois (3) rapports d'étapes et bilan n'ont pas été validés par le comité de pilotage du programme. Le rapport des rencontres des autres comités ne sont pas disponibles au moment de l'évaluation. Ces comités devraient se réunir sur une base trimestrielle en référence au document de planification financière (*ANNEXE-Part4-POA*) et selon les règlements internes qui, à l'avis de l'EE, doivent prévaloir, au moins une (1) fois chaque année (*Réf : Règlements internes du Comité de Pilotage, page 3, Régulations, alinéa 1.*)

En matière de synergie et de complémentarité avec d'autres programmes et projets, deux années après le démarrage du programme, ces partenariats tardent encore à se matérialiser excepter pour le programme REGLEAU dans une certaine mesure, dans les communes du Sud⁴Est. Évidemment des rencontres ont eu lieu avec certains projets de l'Ambassade Suisse. Il s'en est suivi la définition d'un ensemble d'axes de coopération. Par exemple, RRC et PAGODE se proposent d'accompagner les communes dans l'élaboration de leur plan communal de développement (PCD). PAGODE et REGLEAU

⁴ L'équipe d'évaluation s'est basée sur le rapport des activités de synergie qui a été partagé avec elle pour faire cette conclusion. La demande a été adressée et seul le rapport pour le Sud'Est a été partagé. Cependant, lors de la rencontre de restitution des résultats de l'évaluation, les coordonnateurs-trices du PAGODE dans les départements du sud et de la Grand'Anse ont évoqué que de leur côté aussi des synergies sont dégagées avec d'autres programmes financés par l'Ambassade comme RRC (Sud) et PAGAI (Grand Anse), etc.

joindront leurs efforts et ressources dans le renforcement du processus de maîtrise d'ouvrage communal (MOC), l'amélioration de la fiscalité (Mobilisation fiscale) et l'utilisation des structures de concertation locale existante (CDC, etc.).⁵

D'autres facteurs sont susceptibles de nuire également à l'efficacité des approches et stratégies du PAGODE en tenant compte de ce que les trouvailles ont révélé à cet effet notamment: la lourdeur constatée au niveau de la structure même du consortium empêchant ainsi le respect des délais dans la soumission des livrables, ce qui est une préoccupation importante pour l'ambassade; le manque de cohésion entre les acteurs nationaux et locaux sur la manière dont ils définissent la décentralisation, chacun à son niveau a une perspective différente (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

Les difficultés pour PAGODE de jouer son rôle initial de mettre ensemble les acteurs nationaux et locaux pour créer une synergie et ceci en raison des jeux d'influence du pouvoir central, des retards de paiement des cadres pouvant bloquer la responsabilisation et l'appropriation que le PAGODE voudrait installer au niveau des communes; la persistance d'un environnement sociopolitique fragile se caractérisant par des OSC/OCB qui sont politisées ou susceptibles à être manipulées politiquement, le référendum et les élections pouvant constituer des éléments perturbateurs pour la survie du PAGODE; et la situation délicate que PAGODE pourrait continuer à faire face avec des mairies pratiquement vides à cause des problèmes de paiements de salaires et des maires qui ne sont même pas des élus et se sentent redevables à un pouvoir qui les a nommés (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

QE2. EST-CE QUE LES INDICATEURS PERMETTENT DE MESURER LES AVANCEES QUI SONT EN TRAIN D'ÊTRE REALISEES ?

Dans cette section, il s'agit pour l'équipe d'évaluation, d'analyser d'une part l'efficacité du programme eu égard aux objectifs assignés et résultats espérés et effectivement obtenus et de l'autre, la pertinence des indicateurs et le réalisme des cibles correspondantes.

L'efficacité des interventions du programme devrait normalement être mesurée à partir des écarts constatés entre les résultats programmés et ceux effectivement obtenus et ceci dans les délais impartis. Les déclarations des répondants des entretiens devraient corroborer ou réfuter ces résultats.

⁵ Réf Compte rendu rencontre Synergie opérateurs financés par la Coopération Suisse en Haïti intervenant dans le sud-est – non datée mais une prochaine rencontre était programmée pour le 12 décembre 2019).

Approuvé le 10 janvier 2019, le programme devrait démarrer le 31 janvier de la même année⁶. Le décaissement des fonds s'est fait environ trois mois après et en deux temps. Le premier décaissement, d'un montant de Sept cent cinquante mille et 00/100 CHF (CHF 750,000.00) a eu lieu le 9 avril 2019 et le second, d'un montant d'un million et 00/100 CHF (CHF 1,000,000.00), le 4 novembre de la même année⁷. Les deux premières années ont été surtout consacrées à l'organisation de rencontres, à la conclusion de partenariats, à la réalisation d'états des lieux, à l'accompagnement des autorités dans la mise en place de certaines structures de coordination et à la réalisation de certaines formations. En l'absence d'un cadre de suivi, il s'avère difficile de se prononcer sur l'efficacité des interventions en dépit du fait qu'un ensemble d'activités aient été réalisées durant la période. Il est à noter qu'aucune information n'est fournie sur les lignes de base avant la mise en œuvre du programme.

Tableau Progression des effets espérés

CADRE LOGIQUE				
Outcomes (Effets)	Indicateurs d'outcomes	Ligne de base	Cible 2021	Etat d'avancement
Outcome I : Les acteurs de la décentralisation (i) sont renforcés et (ii) coordonnent leurs actions	Nombre d'actes communaux en lien avec les trois principaux champs de compétences des communes et touchant aux composantes du PAGODE	11	25	Le cadre de suivi qui devrait permettre de mesurer la progression vers les changements ainsi que les
	% des postes clés (6) identifiés par le PMAC pourvus par les communes	40%	44%	
	Nombre d'événements où la concertation est rendue possible entre le niveau communal et le niveau départemental (CDC, TCD, CTD, ainsi que tables arrondissementales et CDCSAONG [Conseil Dép. de Coordination et Supervision des activités des ONG], dans la mesure où les communes y sont représentées)	13	34	
	Nombre d'actions de communication menées en faveur de la gouvernance décentralisée par les associations	3	5	

⁶ Document de proposition de crédit approuvée

⁷ Rapport d'audit d'août 2019

	départementales de maire-sse-s, la FENAMH et /ou la FENAFEMH			écarts n'était pas disponible au moment de l'évaluation
	Nombre d'actions de communication menées sur les questions de genre et d'inclusion sociale par les associations départementales de maire-sse-s, la FENAMH et /ou la FENAFEMH	1	4	
Outcome 2 : Les OSC/OCB et les réseaux d'OSC/OCB sont (i) renforcés et (ii) engagés dans l'exercice du pouvoir local et dans la construction d'un développement local durable	% d'OSC/OCB et de réseaux d'OSC/OCB accompagnés dont le niveau de structuration et de gouvernance interne sont améliorés	28	77	
	Nombre d'OSC de moyenne envergure ayant obtenu un financement externe (via FIL ou par d'autres moyens) pour la mise en œuvre d'au moins un projet	3	16	
	Nombre d'OSC accompagnées dont les membres cotisent	32	70	
	% d'OSC/OCB et de réseaux d'OSC/OCB prenant en compte au moins un principe d'équité de genre dans leurs modalités organisationnelles	11%	35%	
	% d'OSC/OCB et de réseaux d'OSC/OCB prenant en compte au moins un principe de GRD dans leurs modalités organisationnelles	0%	14%	
	Nombre d'initiatives de mobilisation citoyenne portées par les réseaux d'OSC/OCB départementaux et les réseaux d'organisations de femmes appuyés	14	32	
Outcome 3 : Les acteurs de la gouvernance locale assurent (i) une planification participative et (ii) une mise en œuvre efficace des investissements au niveau de	Nombres de CDCs accompagnés par le programme qui sont fonctionnels et actifs	5	7	
	% moyen de femmes au sein des CDC (hors suppléants)	22%	27%	
	Nombre de communes dont les recettes fiscales annuelles ont augmenté (par rapport au dernier exercice)	0	5	
	Nombre de projets sélectionnés, financés par le FIL, mis en œuvre et suivis par les acteurs de la gouvernance locale	0	10	

leur territoire				
-----------------	--	--	--	--

Comme souligné précédemment, l'analyse de l'efficacité du programme devrait se faire à deux niveaux : celui de la vérification et de l'analyse des écarts d'une part, et de l'autre au niveau des trouvailles / constats issus des données du terrain.

Des entretiens et focus groups réalisés auprès des différents acteurs impliqués d'une façon ou d'une autre dans l'implémentation du programme, il en ressort de l'analyse, un ensemble de constats portant sur les différents critères d'évaluation dont celui de l'efficacité du programme.

D'après les répondants, le programme est jugé efficace parce que :

- Son approche est participative et transparente (41 fois)
 - Il a réalisé l'état des lieux et renforcé les capacités des membres des OCB, CDC et CDSC (40 fois)
 - PAGODE avance vers l'atteinte de ses objectifs (27 fois)
 - Des progrès sont réalisés en termes d'harmonisation des liens et de renforcement des partenaires nationaux (26 fois)
 - Les élus maîtrisent leur fonction grâce aux formations de PAGODE (25 fois)
 - PAGODE fait l'expérimentation d'un PreFIL (22 fois)
 - Sa stratégie de partage d'information a permis aux OSC de voir de la transparence dans ses activités et de bien comprendre les objectifs du projet (21 fois)
- Autres (26 fois)

Tableau Efficacité du programme selon la fréquence des réponses	
Reponses	%age
Approche participative et transparente	15.07%
Réalisation Etat des lieux et renforcement capacités OCB, CDC et CDSC	14.71%
Progression vers l'atteinte des objectifs	9.93%
Progrès dans l'harmonisation des liens	9.56%
Elus maitrisant leurs fonctions grâce aux formations de PAGODE	9.19%
Expérimentation d'un PreFIL	8.09%
Transparence dans les activités du projet	7.72%

Autres	26%
Total	100%

Le programme est jugé inefficace pour les raisons suivantes :

- Retards dans la mise en œuvre effective des activités (36 fois)
- Absence de résultats concrets (27 fois)
- Retards à cause de la Covid-19 et troubles politiques (37 fois)
- PAGODE est plus structurel que tangible (19 fois)
- Manque de flexibilité, de dynamisme, de communication, lourdeur (12 fois)
- Absence /manque de matériel de travail au niveau des mairies (12 fois)
- Partenaires de mise en œuvre transformés en acteurs d'aide d'urgence – Corona (35 fois)
- FIL non encore fonctionnel (11 fois)
- Difficulté de travailler avec les ministères concernés : MPCE, MICT, MCFDF (18 fois)
- Volonté d'implémenter le programme dans toutes les communes en même temps (10 fois)
- Autres (42 fois)

**Tableau Inefficacité du programme
selon la fréquence des réponses**

Retards dans la mise en œuvre effective des activités	13.90%
Absence de résultats concrets	10.42%
Retards à cause de la Covid-19 et trouble politique	14.29%
PAGODE est plus structurel que tangible	7.34%
Manque de flexibilité, de dynamisme, de communication, lourdeur	4.63%
Absence /manque de matériel de travail au niveau des mairies	4.63%
Partenaires de mise en œuvre transformés en acteurs d'aide d'urgence(Corona)	13.51%
FIL non encore fonctionnel	4.25%
Difficulté de travailler avec les ministères concernés (MPCE, MICT, MCFDF),	6.95%
Volonté d'implémenter le programme dans toutes les communes en même temps	3.86%
Autres	16.00%
Total	100%

S'il est difficile de se prononcer sur le niveau de progression vers l'atteinte des résultats et effets espérés, on peut toutefois apprécier la validité des indicateurs en fonction de leur pertinence et du réalisme des cibles.

Traiter de la pertinence des indicateurs, dans le cadre de cette évaluation, revient à s'interroger sur leur bien-fondé par rapport à ce que l'on veut mesurer ainsi que sur leur formulation. Le traitement du caractère réaliste des cibles se fera en considérant l'écart entre les lignes de base et les cibles envisagées à la fin de 2021 et au terme de la première phase du programme. Il s'agira d'analyser dans quelle mesure la réalisation de l'objectif peut être atteint compte tenu du contexte.

D'après les documents du programme, les effets recherchés par le PAGODE sont au nombre de 3 au lieu de 4 initialement prévus. Ces effets seront mesurés à travers 15 indicateurs d'effets et 24 indicateurs de résultats⁸. Il est à noter que trois cadres logiques ont été conçus au cours des deux premières années d'implémentation de la phase I du programme. Certains partenaires se sont même plaints de leur non-implication dans cet exercice. Par ailleurs, dans l'analyse des différents documents soumis, l'équipe d'évaluation a constaté une diversité d'objectifs et d'effets. Dans certains cas, l'objectif général est plus complet, dans d'autres, fragmenté. Les effets recherchés sont tout aussi nuancés au niveau de leur formulation. Ces nuances dans la fixation des objectifs et dans la détermination des effets sont de nature à rendre difficile l'analyse de la logique d'intervention du programme et à avoir des incidences sur l'évaluation des effets.

Les différents objectifs et effets sont reportés dans le tableau ci-après.

**Tableau de comparaison de la formulation des objectifs et effets
dans divers documents du programme**

Intitulé	PRODOC	Proposition de crédit approuvée	Cadre logique
Objectif général / Impact	Amélioration des conditions socio-économiques de la population des collectivités territoriales	Contribuer à ce que les collectivités territoriales des communes partenaires planifient et mettent en œuvre leurs plans de développement, augmentent leur	Contribuer à ce que les collectivités territoriales communales partenaires améliorent les conditions de vie des citoyens

⁸ Réf. cadre logique actualisé du programme (version avril 2021)

	ciblées dans les départements du Sud, de la Grand'Anse et du Sud'Est	niveau de ressources et améliorent leurs conditions de vie dans un environnement sûr	
Effets	Effet 1 : Articulation des actions des acteurs de la décentralisation conduisant à une gestion efficace du territoire et à une gouvernance participative aux niveaux central, régional et local	Effet 1: Les acteurs de la décentralisation articulent leurs actions pour exercer une gestion efficace du territoire pour une gouvernance participative à tous les niveaux : national, régional et local (Proposition de crédit - Fiche technique)	Effet 1: Les acteurs de la décentralisation (i) sont renforcés et (ii) coordonnent leurs actions
	Effet 2 : Participation OSC/OCB à l'exercice du pouvoir	Effet 2: Les OCB participent à l'exercice du pouvoir local et à la construction d'un pouvoir local durable (Proposition de crédit - Fiche technique)	Effet 2 Les OSC/OCB et les réseaux d'OSC/OCB sont (i) renforcés et (ii) engagés dans l'exercice du pouvoir local et dans la construction d'un développement local durable
	Effet 3 : Les acteurs de la gouvernance locale assurent une mise en œuvre participative et efficace des investissements sur leur territoire	Effet 3: Les acteurs de la gouvernance locale assurent une mise en œuvre participative et efficace des investissements au niveau de leur territoire (Proposition de crédit – Fiche technique)	Effet 3: Les acteurs de la gouvernance locale assurent (i) une planification participative et (ii) une mise en œuvre efficace des investissements au niveau de leur territoire

L'équipe d'évaluation estime que la formulation de l'objectif général au niveau du document de la proposition de crédit approuvée s'avère plus pertinente eu égard aux effets escomptés et aux outputs envisagés par le programme au cours de sa première phase d'exécution (2019-2023).

L'analyse qui suit porte seulement sur la pertinence des indicateurs d'impact, d'outcome et du réalisme des cibles correspondantes

L'indicateur d'impact intitulé « *Degré de satisfaction du niveau de prise en charge des besoins essentiels et intérêts stratégiques par les services municipaux de base* », est pertinent dans la mesure où il permet de mesurer le niveau d'atteinte de l'objectif d'impact suivant « *Contribuer à ce que les collectivités territoriales communales partenaires améliorent les conditions de vie des citoyens* ». Au niveau de cet indicateur, il est prévu une augmentation de la satisfaction de 0,02 point, passant de 0,39 en 2021 à 0,41 au terme de la première phase du programme en 2023. Cet objectif paraît réaliste dans la mesure où les activités de renforcement, d'appui à la coordination, à la planification et à l'investissement sont effectuées avec efficacité. Cependant, il paraît impropre d'écrire dans la colonne « *Sources des données /Moyens de vérification - Résultats d'enquête début et fin de projet* » car la construction des lignes de base a été réalisée en 2021 soit deux ans après le lancement des activités.

Pour ce qui concerne les indicateurs d'outcome, le tableau suivant présente l'analyse et les commentaires en ce qui a trait à leur pertinence et au réalisme des cibles.

Tableau d'analyse de la pertinence des indicateurs et du réalisme des cibles

Indicateurs d'outcomes	Ligne de base	Cible 2021	Analyse de pertinence et du caractère réaliste des indicateurs
<u>Outcome 1</u> : Les acteurs de la décentralisation (i) sont renforcés et (ii) coordonnent leurs actions			
Nombre d'actes communaux en lien avec les trois principaux champs de compétences des communes et touchant aux composantes du PAGODE	11	25	Dans quel sens, un ensemble d'actes communaux relevant de la compétence des communes et en lien aux composantes de PAGODE peuvent-ils concourir à la réalisation de l'outcome 1 ? Quelle est la nature de ces actes ? Par ailleurs, quelle est la référence légale des trois principaux champs de compétences communales décrites dans la colonne « justification, commentaires » du cadre logique ? L'écart entre la projection pour 2021 et la ligne de base accuse un pourcentage de 127%, ce qui peut paraître excessif dans le contexte actuel, crise sanitaire (Covid 19) et sociopolitique (troubles politiques, référendum, élections etc.), arriérés de salaire du personnel municipal etc. Il serait préférable d'évaluer les difficultés, les contraintes et les risques et réviser les attentes puisque que le programme n'a pas d'emprise sur ces faits.
% des postes clés (6) identifiés par le PMAC pourvus par les communes	40%	44%	L'indicateur est pertinent dans la mesure où la redynamisation de l'administration communale à travers la formation et la stabilisation du personnel

			<p>constitue des actes de renforcement des capacités de ce groupe d'acteurs de la décentralisation.</p> <p>Le programme prévoit une augmentation de 10% dans la mise en place des postes clés au sein des administrations communales concernées d'ici la fin de 2021. Cela sous-entendrait que le socle de base des administrations communales concernées sera une réalité d'ici-là. L'un des principes fondateurs du PMAC est « l'adhésion de la collectivité au programme », or, dans certaines communes telles Bonbon, le processus a été interrompu. Dans d'autres communes, il n'a même pas encore été démarré. Une augmentation de 10% de la situation de référence paraît certes réaliste. Cependant, dans les conditions actuelles, est-il possible de mettre en œuvre les cinq étapes du PMAC : profilage du personnel et de l'administration, diagnostic préliminaire de l'administration, restafing de l'administration : évaluation et recrutement du personnel, professionnalisation et évaluation du personnel et planification des objectifs de renforcement ?</p>
<p>Nombre d'évènements où la concertation est rendue possible entre le niveau communal et le niveau départemental (CDC, TCD, CTD, ainsi que tables arrondissementales et CDCSAONG [Conseil Dép. de Coordination et Supervision des activités des ONG], dans la mesure où les communes y sont représentées)</p>	13	34	<p>L'indicateur est pertinent et peut permettre de mesurer les avancées du programme</p> <p>Un accroissement de 162% environ paraît excessif pour la fin de l'année 2021. Cela suppose que le programme prévoit d'appuyer un ensemble de rencontres de coordination entre le niveau communal et le niveau départemental. Dans la colonne « sources de vérification », il est mentionné ce qui suit « <i>A voir directement avec la délégation et la direction départementale du ministère du plan</i> ». Cela signifierait que la cible serait fixée sans au préalable disposer d'informations du nombre exact de rencontres prévues par année dans les dispositions réglementaires de ces mécanismes de participation et de coordination. Il est suggéré de revisiter les risques et les contraintes et d'adapter si possible la cible.</p>
<p>Nombre d'actions de communication menées en faveur de la gouvernance décentralisée par les associations départementales de maire-sse-s, la FENAMH et /ou la FENAFEMH</p>	3	5	<p>L'indicateur est pertinent et peut permettre de mesurer les avancées du programme. Une augmentation de 67% est importante mais paraît réaliste.</p>

<p>Nombre d'actions de communication menées sur les questions de genre et d'inclusion sociale par les associations départementales de maires-ses, la FENAMH et /ou la FENAFEMH</p>	I	4	<p>L'indicateur est pertinent et peut permettre de mesurer les avancées du programme</p> <p>Une augmentation de 300% est très ambitieuse mais si les actions en matière de communication sur les questions de genre et d'inclusion sociale sont menées efficacement, il est possible d'atteindre l'effet escompté. Toutefois il s'avère prudent de reconsidérer les difficultés et les contraintes (prévision d'un ensemble d'événements politiques en 2021).</p>
--	---	---	---

Indicateurs d'outcomes	Ligne de base	Cible 2021	Analyse de pertinence et du caractère réaliste des indicateurs
Outcome 2 : Les OSC/OCB et les réseaux d'OSC/OCB sont (i) renforcés et (ii) engagés dans l'exercice de pouvoir local et dans la construction d'un développement local durable			
% d'OSC/OCB et de réseaux d'OSC/OCB accompagnés dont le niveau de structuration et de gouvernance interne est amélioré	28	77	Il est possible d'atteindre une augmentation de 175% du nombre des OSC/OCB et des réseaux d'OSC/OCB dans la mesure où les activités de renforcement des capacités sont réalisées (formations, légalisation, renforcement structure de gouvernance etc..) et qu'elles sont accompagnées dans la mise en œuvre des compétences nouvellement acquises.
Nombre d'OSC de moyenne envergure ayant obtenu un financement externe (via FIL ou par d'autres moyens) pour la mise en œuvre d'au moins un projet	3	16	Il est possible d'augmenter à 16 le nombre d'OSC de moyenne envergure qui obtiendront un financement découlant du FIL ou de sources externes à condition que la disponibilité des fonds prévus dans le FIL ne fasse pas défaut.
Nombre d'OSC accompagnées dont les membres cotisent	32	70	Les activités de renforcement peuvent-elles porter les membres d'OSC à cotiser lorsqu'on connaît l'acuité des problèmes financiers surtout dans les communautés reculées. Cela ressemblerait plutôt à un critère pour obtenir un accompagnement quelconque
% d'OSC/OCB et de réseaux d'OSC/OCB prenant en compte au moins un principe d'équité de genre dans leurs modalités organisationnelles	11%	35%	La formulation de cet indicateur paraît un peu floue. Faire passer de 11% à 35% les OSC/OCB et les réseaux d'OSC/OCB qui prennent en compte au moins un « principe d'équité de genre dans les modalités organisationnelles » est possible. Cependant, le programme va-t-il accompagner les OSC/OCB ou les réseaux d'OSC/OCB existants dans la modification de leur statut et dans leur pratique afin d'y intégrer la dimension genre car dans la colonne justificatif/commentaires du cadre logique, il est mentionné ce qui suit : « <i>Existence de statuts intégrant des dispositions relatives à l'équité de genre</i> »
% d'OSC/OCB et de réseaux d'OSC/OCB prenant en compte au moins un principe de GRD dans leurs modalités organisationnelles	0%	14%	La formulation de cet indicateur paraît un peu floue. Même remarque que précédemment. Le programme va-t-il accompagner ces structures dans la modification de leur statut afin d'y intégrer des dispositions relatives à la GRD ?

Nombre d'initiatives de mobilisation citoyenne portées par les réseaux d'OSC/OCB départementaux et les réseaux d'organisations de femmes appuyés	14	32	Cet objectif paraît ambitieux. A la fin de 2021, 32 initiatives de mobilisation citoyenne seraient portées par les réseaux OSC/OCB départementaux et ceux d'organisations de femmes appuyées par le programme. Ne faudrait-il pas revoir ses prétentions compte tenu du contexte actuel ?
Outcome 3 : Les acteurs de la gouvernance locale assurent (i) une planification participative et (ii) une mise en œuvre efficace des investissements au niveau de leur territoire			
Nombres de CDCs accompagnés par le programme qui sont fonctionnels et actifs	5	7	<p>L'indicateur est pertinent et peut permettre de mesurer les avancées du programme</p> <p>L'un des principaux éléments du mandat du CDC est la planification du processus d'élaboration du plan communal de développement. Cet objectif peut être atteint dans le timeline eu égard aux 4 critères de fonctionnalité définis dans le cadre logique : <i>arrêté communal de création du CDC, existence d'un règlement interne au CDC, 2 réunions par an minimum, au moins 1 résolution transmise à la mairie.</i></p>
% moyen de femmes au sein des CDC (hors suppléants)	22%	27%	Cet indicateur n'est pas clair. Hors suppléants fait référence à quoi exactement ? Il est mentionné dans le cadre logique révisé que la feuille de présence aux réunions des CDC constitue le moyen de vérification de la réalisation de cet indicateur.
Nombre de communes dont les recettes fiscales annuelles ont augmenté (par rapport au dernier exercice)	0	5	<p>L'indicateur est pertinent et peut permettre de mesurer les avancées du programme.</p> <p>Au moment de l'évaluation, le programme s'est engagé envers 11 administrations communales au travers de 11 accords-cadres dûment signés. Le programme estime pouvoir aider environ 50% de ces administrations à augmenter leurs recettes fiscales annuelles par rapport à celles de l'exercice 2019-2020. Le mois de mars est ordinairement considéré comme la période charnière en termes de rentrées fiscales. Qu'est-ce qui a déjà été fait par le programme en termes d'appui à la mobilisation des recettes fiscales dans ces 5 communes ? A notre avis, cet objectif paraît plutôt ambitieux.</p>

Nombre de projets sélectionnés, financés par le FIL, mis en œuvre et suivis par les acteurs de la gouvernance locale	0	10	<p>L'indicateur est pertinent et peut permettre de mesurer les avancées du programme</p> <p>Au moment de l'évaluation, le FIL n'était pas encore effectif. Même si les projets sont sélectionnés, il n'est pas évident que le processus de décaissement aboutit à la mise en œuvre de ces projets d'ici la fin de 2021</p>
--	---	----	--

A côté de l'analyse du cadre logique et de la pertinence des indicateurs qui y sont définis, l'EE a analysé aussi des actions qui ont été mises en œuvre ou qui sont en train de l'être par le PAGODE en regard des indicateurs qui pourraient permettre de mesurer les avancées.

Des acteurs, en particulier le consortium des partenaires de mise en œuvre, ont relevé des actions et résultats accomplis par le PAGODE au cours de ces 2 premières années que les indicateurs ne sont pas forcément capables de mesurer :

- Certains efforts sont faits sur les territoires d'intervention, même pendant la covid, les interventions ont apporté quelque chose en termes de renforcement de capacités des acteurs locaux à pouvoir assurer les minimums de coordination au niveau de leur territoire (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).
- Une approche adaptive du PAGODE a été faite par rapport au contexte Covid-19 en travaillant avec les communes pour les aider dans la génération de méthode, dans la production de méthode, d'outils, que ce soit des outils réglementaires pour la commune par exemple que PAGODE a beaucoup aidé dans les réponses immédiates que ce soit à travers le système régional de gestion des risques, que ce soit à travers les collectivités et les protections civiles (*consortium des partenaires de mise en œuvre*)

Conclusion :

L'EE souligne que le programme a connu un démarrage très lent. Les deux premières années ont été surtout consacrées à l'organisation de rencontres, à la conclusion de partenariats, à la réalisation d'états des lieux, à l'accompagnement des autorités dans la mise en place de certaines structures de coordination et à la réalisation de certaines formations. En l'absence d'un cadre de suivi, il est difficile de se prononcer sur le degré de réalisation des objectifs et l'efficacité des interventions en dépit du fait qu'un ensemble d'activités aient été réalisées durant la période.

Toutefois, on peut apprécier la validité des indicateurs en fonction de leur pertinence à mesurer les avancées en termes d'articulation des acteurs de la décentralisation, de participation des OSC, OCB de leurs réseaux à l'exercice du pouvoir local et de soutien à la mise en œuvre participative et efficace des investissements locaux.

Au niveau de la contractualisation d'accords-cadres, un ensemble d'accords de coopération ont été certes signés, cependant cet acte ne garantit pas le respect des engagements. Par exemple, le programme peine encore à contractualiser avec le MPCE. De ce fait, la mise à jour du guide méthodologique du PCD peut être compromise (output 3.2).

D'une manière générale, en tenant compte du contexte sociopolitique, de la crise sanitaire Covid-19, de certains éléments pertinents dans les trouvailles, l'équipe d'évaluation peut avancer que les indicateurs permettent de mesurer les avancées qui sont en train d'être réalisées. Toutefois, une révision devrait être envisagée pour pouvoir mieux s'adapter au contexte et aux préoccupations des parties prenantes et des acteurs locaux comme par exemple le Consortium des partenaires de mise en œuvre qui s'est exprimé à ce sujet en ces termes : « En se basant sur les révisions des cadres logiques, la coordination du consortium ne peut pas dire que nous progressons vers l'atteinte des objectifs, car les cinq membres du consortium n'ont pas eu le temps d'assimiler le cadre initial ni ceux révisés ».

QE3. Quelles sont les stratégies et approches possibles pour la fin de la phase et une éventuelle phase future, dans la perspective du retrait de la coopération sud prévu pour 2024 ?

Pour répondre à cette question, l'équipe d'évaluation s'est mise à analyser essentiellement les différentes trouvailles à travers les opinions, suggestions et recommandations des parties prenantes avec lesquelles elle s'est entretenue. De plus, un regard sur le contexte socio-politique actuel et à venir en Haïti est jeté dans une logique de priorisation et d'adaptation pour arriver à réaliser ou à se concentrer sur des actions à effets durables dans la perspective du retrait de la coopération.

Trouvailles

Société civile locale : acteur central de la dynamique de la gouvernance décentralisée. Plusieurs interlocuteurs ont souligné le rôle pivot que peut et doit jouer la société civile dans la gouvernance décentralisée en Haïti. Certains ont même rappelé que la décentralisation comme mode d'organisation administrative et politique du pays est une revendication portée par la société civile organisée avant et après 1986. Donc, pour eux, le côté le plus pertinent dans la gouvernance décentralisée est la société civile, il faut un investissement sérieux auprès des OCB/OSC durant les prochaines années de la phase et au cours d'une éventuelle extension de phase, pour réhabiliter la citoyenneté avec les instances, pour chercher de la cohésion (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

De plus, une nouvelle orientation visant le renforcement organisationnel de la société civile locale par la formation axée/orientée sur le développement du leadership féminin dans la gouvernance locale à la fois pour les femmes (OSC/OCB) et pour les autorités à partir notamment d'une Analyse Comparative des Sexes (ACS) et la Budgétisation Sensible au Genre (BSG) afin que les besoins spécifiques femmes soient prises en compte (*Gouvernement haïtien*).

Aussi, l'extension doit être conditionnée à une programmation très claire liée à tout ce qui est en train d'être fait sur le terrain en apportant une correction au niveau de la coordination (entre les acteurs locaux et les acteurs nationaux). La coordination doit être beaucoup plus sur le terrain pour résoudre la crise de proximité, qui crée du retard en termes de prise de décision (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

Il s'agit aussi de renforcer les liens au niveau des communes pour la création d'une vision commune du territoire entre les maires, les ASEC et les CASEC par la création d'un espace de rencontre pour ces entités (Mairie, CASECs, ASEC et Délégués de Ville) d'une commune, où chaque trimestre ils pourront se réunir pour réfléchir sur la gestion du territoire. De même, il convient de renforcer les liens entre les

maires et les unités déconcentrées du pouvoir central, pour que les maires puissent être au courant de tout ce qui se passe au niveau du territoire (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

Une nouvelle approche et stratégie de travail axées sur le renforcement des capacités des cadres municipaux afin qu'ils puissent servir de support technique pour les mairies en orientant les interventions vers plus de renforcement des capacités au niveau des mairies et par la formation des personnes en gouvernance locale (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

De nouvelles approches et stratégies de travail qui devraient être orientées à faire les choses petit à petit, en réduisant le champ d'activités, réduisant les ambitions pour faire les choses jusqu'à la fin en faisant des choix car toutes les activités n'ont pas besoin d'être implémentées dans toutes les communes. En effet, la fiscalité locale pourrait être mise en œuvre seulement dans le Sud' Est, car ce département a déjà les bases, surtout avec l'appui de REGLEAU. (*Consortium des partenaires de mise en œuvre, Gouvernement haïtien*)

Une nouvelle approche et stratégie orientées vers le FIL qui pourra servir de levier pour le programme en suscitant l'activité des partenaires institutionnels tels que les mairies. Car, c'est un élément qui est à la fois attrayant pour les partenaires et qui pose des conditions pour s'opérationnaliser. Dans la mise en œuvre du FIL, il n'y a pas que l'argent, mais aussi le PCD et des conditions (*Consortium des partenaires de mise en œuvre, Gouvernement haïtien*).

Conclusion

L'équipe d'évaluation constate que les acteurs et parties prenantes sont conscients des effets pervers de la réduction du "temps" de la mise en œuvre du PAGODE à la suite du désengagement annoncé de la coopération en Haïti sur le programme. Cette situation est venue compliquer l'atteinte des effets durables du PAGODE tel qu'escompté au début.

Cependant, il y a des actions structurantes qui peuvent encore être menées pour pérenniser les interventions du PAGODE. Il y a donc de nouvelles stratégies et approches possibles pour la fin de la phase I du PAGODE et une éventuelle phase future dans la perspective du désengagement de la coopération en 2024.

Etant donné le contexte socio-politique d'Haïti, la phase actuelle et l'éventuelle phase future devraient s'orienter vers le renforcement des acteurs "permanents" de la gouvernance que constituent les acteurs de la société civile et le personnel municipal, en attendant qu'on ait des autorités communales élues et donc dotées de légitimité populaire qui sont les porteurs du processus de décentralisation et de la gouvernance locale en Haïti.

La priorité devrait être accordée à la mise en œuvre du FIL dans les communes en octroyant les fonds additionnels de l'éventuelle phase future pour la mise en œuvre des projets et actions de développement local issus des PCD en vue de contribuer à "l'amélioration" de la fourniture des services aux citoyens dans une dynamique de gouvernance axée sur le service.

Les 2 premières années du PAGODE auront conduit à la finalisation des processus d'élaboration des instruments de planification de développement communal et la sélection des OSC/OCB partenaires du PAGODE, l'emphase peut être portée sur la mise en œuvre du FIL dans les communes en octroyant les fonds additionnels de l'éventuelle phase future vers la mise en œuvre des projets et actions de développement local issus des PCDs pour une "amélioration" de la fourniture des services aux citoyens dans une dynamique de gouvernance axée sur le service.

QUESTIONS TRANSVERSALES/PAGODE AU TRAVERS DES CRITERES DE L'OCDE

Pertinence et cohérence

Dans sa compréhension du mandat dans la Phase I, PAGODE vise un objectif de renforcement et de structuration qui ne peut se réaliser que sur le moyen - long terme (12 ans pour ce programme), par phases. Cependant, la 1ère phase (4 ans) est fondamentale car elle permet de poser des bases fortes. Elle se repose sur la société civile et les AL qui sont des acteurs clés au cœur même de ce processus. Dans ce sens, pour PAGODE, le renforcement de la gouvernance locale ne peut advenir que par ces acteurs eux-mêmes, qui jusqu'à présent sont insuffisamment organisés et structurés. PAGODE croit à terme, des projets et processus de développement majeurs ne pourront se produire que s'ils sont voulus, décidés, portés ensemble par les autorités et les forces vives de leur territoire.

Dans ce processus PAGODE a défini un principe qui se veut une adaptation aux dynamiques existantes dans les différentes zones, et aux niveaux d'organisations des uns et autres acteurs dont certains plus ou moins structurés et organisés que d'autres. Ainsi, au terme de la 1ère phase, de nombreuses communes dans les 3 départements devraient avoir bénéficié du PMAC, et même de la mise en place des ATLD. La démarche devra encore se poursuivre pour se renforcer au cours de la 2ème phase, afin d'être bien rodée et s'installer dans pratiquement toutes les communes des 3 départements. Dès la moitié de la 1ère phase, et tout au long de la 2ème, les moments seront propices pour accompagner les CT sur des investissements plus structurants, qui accéléreront les dynamiques de développement local. Le lien restera fort, en même temps, avec les dynamiques de concertation locale et d'implication de la société civile, qui devrait être concomitant.

C'est à ce niveau que l'EE à travers les entretiens a découvert les points de cohérence et de pertinence des activités réalisées par PAGODE à date et ceci en adéquation avec les approches évoquées dans sa compréhension du mandat.

Trouvailles

- Mise en place un comité coordination technique du programme (CTP avec des lignes directrices permettant de guider le travail réalisé au cours du premier mois (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*)).

- Réalisation d'un état des lieux qui a été un exercice très important pour une mise en contact et en confiance auprès des autorités locales (Mairies et direction des services déconcentrés de l'Etat) durant les premiers mois (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).
- On a approché les institutions pour définir certain nombre d'axes de renforcement et signer des protocoles d'accord avec chacun d'entre eux. On a réfléchi de façon collégiale avec le consortium pour qu'on travaille sur un format commun (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).
- Etablissement d'un protocole avec MICT, la fédération des maires élus, la FENAMH et la FENAFEMH sur des accords. C'était ça le premier trimestre du programme. Cependant, tous les accords n'ont pas été signés au cours de la première année du programme, ça c'est tout même au début de la deuxième année. On a tenté de mettre les fondations des opérations (*Gouvernement haïtien*).
- PAGODE a fourni un accompagnement aux mairies comme dans le Sud-Est par exemple où, un projet de mobilisation fiscale dans le cadre d'un partenariat quadripartite avec REGLEAU, PAGODE, MICT, AMASE, CROSE (partenariat dans 6 communes) est en train d'être exécuté. Un ensemble d'activités sont déjà réalisées : Lancement du projet au MICT; Visites de terrain pour présenter le projet; Formation pour les agents de terrain et de bureau avec le GRIDE (Cotes de Fer et Bainet); Élaboration d'un plan de communication pour un changement de comportement chez les contribuables; Mise en œuvre d'un comité de pilotage (*Gouvernement haïtien*).
- Au niveau du PRAFIPUM, un nouveau paradigme a été défini. Par le passé, PRAFIPUM a été mis en œuvre de façon isolée. Avec PAGODE, une nouvelle approche est adoptée avec la création de « poste de mutualisation des services et des ressources ». Les données de toutes les communes seront centralisées sur un serveur central qui sera hébergée à Jacmel. Cette même architecture pourra être répliquée dans la Grande Anse et le Sud. Un partenariat sera établi avec GRAMIR, ITECA, URBHAITI qui évoluent dans ces départements (*Gouvernement haïtien*).
- Des décaissements pour accompagner les communes à l'Etat des lieux et le diagnostic des acteurs locaux au niveau des mairies et des organisations, un rapport est disponible à cet effet ; la mise en place du PCD à Cayes-Jacmel et le renforcement de celui de la Vallée de Jacmel en suivant les principes du MICT et MPCE sur la réalisation du PCD. Ils ont initié le PCD à Baïnet, Tiburon et Les Anglais. Celui de Côtes de fer est en cours de finalisation. Il participe aussi à la rédaction d'un code de financement (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).
- En termes de cohérence, nous avons regardé ensemble les indicateurs qui avaient été définis dans le document du PRODOC. On a ensemble regardé également les indicateurs qui sont défini dans le Plan stratégique de développement d'Haïti (PSDH). Les axes d'interventions du PAGODE

comprennent : l'inclusion sociale, l'intégration des femmes, gestion des risques et désastres prônés par la Coopération Suisse (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

- PAGODE a aidé à l'amélioration du fonctionnement de la mairie de Bonbon dans la Grande-Anse ainsi que le renforcement des capacités de ses cadres. Il a pris en compte des besoins réels contenus dans le PCD de la commune notamment la réactivation et formation des membres du CDC, l'appui à la mise en réseau des matériels informatiques (en cours) et de bureau, la prise en charge pour la réhabilitation du commissariat à partir du PREFIL, le renforcement des capacités des OCB, l'aide à la mise en place des CDSC et formation d'orientation, la réalisation de diagnostic pour la définition des besoins les plus prioritaires, la formation et orientation pour les CDC, OCB avec la participation de quelques cadres de la mairie. Le PMAC n'est pas encore opérationnel (*Cadres municipaux*).
- Dans la Commune de Chambelan (Grand-Anse), PAGODE a appuyé les anciennes autorités municipales dans la gestion du Covid 19 en mettant à leur disposition des matériels de sensibilisation, des points de lavage de main et de châteaux d'eau. En dépit du fait que PAGODE n'avait pas de ligne budgétaire consacrée à cette activité, le programme avait jugé nécessaire d'accompagner financièrement les autorités municipales dans cette démarche. PAGODE a également appuyé la mise en place du comité de pilotage dans le cadre de l'accompagnement des OSC. Il a également facilité l'organisation de dialogue communautaire, la formation de formateurs et a accompagné les autorités dans l'assainissement de la ville (*Cadres municipaux*).
- PAGODE a fait un recensement pour connaître les organisations de femmes de la Commune de Tiburon et ensuite une formation pour les organisations qui ont choisies et leur a promis de signer un protocole d'accord. Dans un atelier, l'intervenant a présenté le modèle d'oignon. Lors de la dernière rencontre avec les organisations PAGODE a remis un feuillet aux dirigeants de chaque organisation qui ont pour mission de partager les informations du feuillet avec les autres membres des organisations (*Leaders/Responsables organisations de femmes*).

Efficacité et Efficience

Un ensemble d'activités ont été réalisées dans les différents territoires d'intervention du PAGODE. Les acteurs rencontrés sont unanimes à reconnaître que ces activités ont effectivement eu lieu. Cependant, comme il a été souligné dans les sections précédentes, l'absence d'un cadre de suivi n'a pas permis à l'EE de se prononcer sur les écarts constatés entre les résultats programmés et ceux effectivement obtenus.

et ceci dans les délais impartis d'analyser. Toutefois, les données issues des entretiens et focus groups peuvent permettre de se faire une appréciation de l'efficacité du programme.

Les tableaux et graphes ci-dessous indiquent, en pourcentage, la fréquence des réponses issues des entretiens eu égard au critère d'efficacité du programme.

Tableau Synthèse Efficacité du programme selon la fréquence des réponses

Programme efficace	51%
Programme inefficace	49%
Total	100%

Graphe Synthèse Efficacité du programme selon la fréquence des réponses

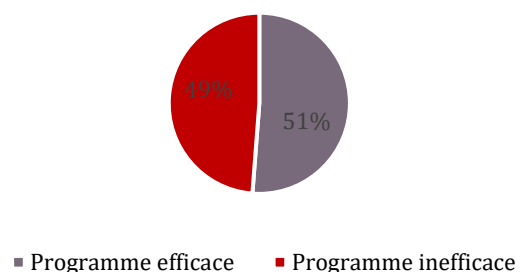
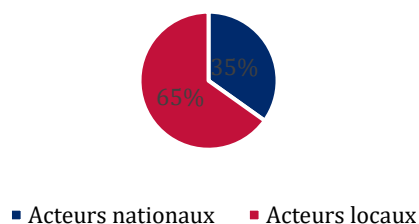


Tableau Synthèse Efficacité du programme selon les groupes d'acteurs

Acteurs nationaux	35%	185
Acteurs locaux	65%	346
Total	100%	531

Synthese Efficacité du programme selon les groupes d'acteurs



Participation des acteurs

A ce niveau, il s'agissait de l'approche d'accompagnement dont deux aspects sont considérés comme plus novateurs et fondamentaux : Le premier qui consiste pour les partenaires de chercher à promouvoir un véritable renforcement organisationnel et institutionnel de divers acteurs (OSC, comité, d'unions ou de fédérations etc.) ; Le deuxième, une Approche Orientée Changement (AOC) dont la mise en œuvre est envisagée de manière sur une ou deux communes, elle a pour finalité d'accompagner les acteurs locaux à analyser leur problématique, à définir une vision collective d'amélioration et à identifier groupe d'acteurs par groupe d'acteurs, les changements (de comportement, de posture, en terme de collaboration, de nouvelles activités à mener etc.) sur lesquels ils souhaitent s'engager comme contribution à la vision d'amélioration qu'ils auront définie.

Les trouvailles ou les résultats en ce critère, traduisent dans une large mesure la participation des acteurs locaux et nationaux dans le PAGODE. Ces trouvailles ou ces résultats révèlent ce qui suit :

- PAGODE est un projet qui est basé sur l'idée de tout le monde, de tous les acteurs. Car il n'impose pas ses différentes activités aux acteurs, il les réalise avec ces derniers, tant au niveau central que local. La FENAMH par exemple a révélé que PAGODE a permis aux communes de développer la participation citoyenne dans leurs activités (*FENAMH*).
- En matière de participation, la particularité avec PAGODE, le fait que l'organisation se fait à deux niveaux, les acteurs locaux sont situés au niveau local sur les territoires (*Gouvernement haïtien*)
- Dans la dynamique d'élaboration des PCD, PAGODE a impliqué tous les acteurs locaux (OSC, OCB, Organisations de femmes, Mairies, ASC et CASEC) et ceci sans leur imposer un plan qu'il a établi lui-même préalablement (*Maires- Cadres municipaux*).
- Perception de PAGODE par les OSC-OCB comme un médiateur, car le manque de moyens financiers pour assurer le transport des organisations et les positions politiques rendaient difficiles le travail entre la mairie et les acteurs locaux. Et la transparence utilisée dans le cadre de la sélection des organisations a montré que PAGODE veut impliquer toutes les OSC et OCB du moment qu'elles sont enregistrées auprès de la mairie (*OSC-OCB-Société civile locale, Cadres municipaux*).
- Le Consortium, pour appliquer l'approche de travail de la coopération Suisse dans la mise en œuvre de PAGODE, a discuté du PRODOC tant avec les conseils municipaux qu'avec les organisations dans les 11 communes d'intervention dont un protocole d'accord est établi entre

PAGODE et chaque OSC, de même pour les planifications périodiques. Les ministères concernés (MPCE, MCDF, MICT) participent aussi aux discussions pour les planifications (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

- Il y a tout le processus de l'élaboration du code de financement du Fonds d'Investissement Local (FIL) qui a veillé aussi à être un processus très participatif, inclusif. Comme le font tous les projets, on aurait pu établir un manuel de procédure dans un bureau en une semaine, cela aurait été beaucoup plus simple et beaucoup plus rapide et plus efficace d'une certaine manière. On a tenu à faire cela dans le cadre d'une démarche participative en impliquant à la fois les acteurs locaux et les acteurs au niveau national, les acteurs institutionnels, les acteurs de la société civile, pour aboutir à des règles et à un processus de fonctionnement qui soit coconstruit avec les acteurs et ensuite approprié par ces acteurs-là (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).
- Les administrations communales participent dans la mise en œuvre du PMAC et du PRAFIPUM. Elles en définissent les orientations. Dans la Grand-Anse et le Sud, ce sont les maires qui définissent les grandes orientations en matière de recrutement (recrutement ouvert ou interne ou table rase). Elles doivent valider tout ce qui doit être fait. En outre, en termes de participation citoyenne, le volet sensibilisation du PRAFIPUM permettra aux acteurs locaux de jouer leurs rôles. Un plan de communication a été défini en ce sens. Un zonage fiscal a été conçu afin de savoir comment conduire les activités de sensibilisation en fonction de la volonté ou la réticence de la population à payer l'impôt (*Gouvernement haïtien*).
- Il y a énormément de potentiel en matière de synergie, car entre les PTF, il y a une certaine répartition territoriale qui est faite. Les autres programmes viennent en complémentarité. De même qu'il y a une plateforme de coordination inter-bailleurs travaillant dans le domaine de la gouvernance locale dont la Suisse en fait partie c'est une plateforme où les programmes essayent de parler entre eux et également d'assurer toutes les coordinations en matière de déploiement opérationnel sur le territoire (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).
- Nous développons une synergie avec les autres programmes de la coopération dans la commune afin d'impliquer d'autres acteurs. Le partenariat développé avec les acteurs apporte une certaine complémentarité (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

Durabilité et pérennité

La première phase du programme a été mise en œuvre avec beaucoup de retard. Un ensemble d'activités ont été réalisées durant les deux premières années de cette phase. Même quand il est encore difficile d'analyser la durabilité des interventions, faute de résultats tangibles, le dépouillement des réponses issues des entretiens et focus groups réalisés lors de l'évaluation de mi-parcours a permis de dégager certains facteurs susceptibles d'en avoir une influence positive ou négative. En effet, 51% des réponses obtenues avancent un ensemble de facteurs de durabilité contre 49% (réf. *Tableau synthèse sur la durabilité du programme et graphe correspondant*).

Selon les répondants (h/f), le programme est et peut être durable en raison des facteurs suivants :

- Ancrage territoriale du projet et implication des acteurs locaux (29 fois)
- Concertation dans l'identification des projets (28 fois)
- Renforcement des liens entre les acteurs nationaux et locaux (25 fois)
- Rapprochement des acteurs locaux à travers les CDC et PCD (28 fois)
- Formation des ressources humaines - nœud gordien du programme - (34 fois)
- Mise en place d'outils de planification, de concertation et de participation - PCD, CDC – (29 fois)
- Investissement du PAGODE dans des activités structurelles (29 fois)
- Réalisation d'actions durables (17 fois)
- Engagement des principaux acteurs à poursuivre les activités initiées (21 fois)
- Moyens financiers pour déplacement participants OSC, cadres municipaux (17 fois)

**Tableau Durabilité du programme
selon la fréquence des réponses**

Encrage territoriale du projet et implication des acteurs locaux	8.53%
Concertation dans l'identification des projets	8.24%
Renforcement des liens entre les acteurs nationaux et locaux	7.35%
Les acteurs locaux se rapprochent à travers les CDC et PCD	8.24%
La formation des ressources humaines (nœud gordien du programme)	10.00%
Mise en place d'outils de planification, de concertation et de participation (PCD, CDC)	8.53%
Investissement du PAGODE dans des activités structurelles	8.53%
Réalisation d'actions durables	5.00%
Engagement des principaux acteurs à continuer les activités initiées par PAGODE	6.18%
Moyens financiers pour déplacement participants OSC, cadres municipaux)	5.00%
Autres	24.41%
Total	100.00%

Les facteurs avancés pour juger de la non-durabilité du programme portent sur :

- Le manque d'engagement de l'Etat (18 fois)
- Le contexte sociopolitique instable (22 fois)
- La fuite des cerveaux (15 fois)
- Le risque de discontinuité des activités de PAGODE avec les agents intérimaires (13 fois)
- La méthodologie inappropriée pour la réalisation des PCD (3 fois)

**Tableau Non-durabilité du programme
selon la fréquence des réponses**

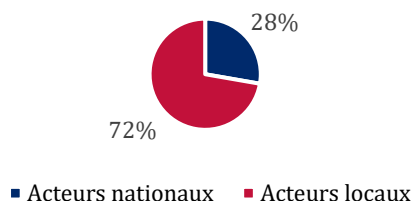
Manque d'engagement de l'Etat	25.35%
Contexte sociopolitique instable	30.99%
Fuite des cerveaux	21.13%
Risque de discontinuité des activités de PAGODE avec les agents intérimaires	18.31%
Méthodologie inappropriée pour la réalisation des PCD	4.23%
Total	100.00%

Le tableau et le graphe ci-dessous font état de la récurrence des réponses afférentes à la durabilité des interventions suivant les groupes d'acteurs.

Tableau Score Durabilité du programme selon les groupes d'acteurs

Acteurs nationaux	28%	114
Acteurs locaux	72%	297
Total	100%	411

Graphe Score Durabilité du programme selon les groupes d'acteurs



Genre et Inclusion Sociale

Le document du projet a mis en exergue un ensemble d'enjeux relatifs à l'intégration du genre dans les projets notamment : le renforcement des capacités des acteurs locaux et une meilleure participation de la société civile tout en montrant la nécessité d'avoir une documentation sur les bonnes pratiques en matière d'intégration du genre dans le développement local en Haïti.

Le document stratégique Genre du PAGODE, document non finalisé, définit les grands axes de l'intégration du genre dans le cadre de ce programme. En quelque sorte, l'intégration du genre est perçue comme un axe transversal nécessaire à l'atteinte des résultats fixé par le PAGODE. Elle est également considérée comme une approche basée sur le « Genre et Développement » et veille à la promotion et l'application de la politique Nationale d'égalité Femmes Hommes (2014-34)" en collaboration avec le MCFDF.

A cet effet, trois (3) objectifs en matière d'égalité Femme-Homme sont définis dans le cadre de ce document, tout en concevant l'intégration effective des femmes à toutes les étapes du programme comme étant un facteur de succès et de pérennisation pour l'amélioration de la gouvernance locale. Il s'agit de :

1. Renforcer les associations de femmes et les pratiques concernant le genre ;
2. Impliquer et responsabiliser les associations de femmes dans les activités du projet ;
3. Développer méthodologiquement une approche Genre à différentes échelles.

Ce document prône également une prise en compte de l'approche genre au niveau de l'accompagnement des acteurs et du renforcement des capacités. Ainsi l'accompagnement sur les thématiques de genre devrait recevoir une attention constante des équipes de chaque partenaire pour renforcer la représentation et la participation effective des femmes aux instances de décision.

Ce programme vise particulièrement à développer les capacités et initiatives des OSC par leur accès au financement, du coup, il est prévu un appui financier aux OSCs, en privilégiant fortement les groupements comptant au moins 50% de femmes tout en renforçant les bonnes pratiques en matière de genre. Suivant ce document, la prise en compte de la place et du rôle des femmes doit se faire par les acteurs eux-mêmes. D'où la nécessité de s'engager vers un changement de pratiques et de coutumes favorable à l'égalité de genre. Entre autres, ce document envisage :

- La promotion des actions positives et d'équité incluant davantage de femmes ;
- Les changements de mentalité et de comportements vis-à-vis des femmes ;
- Une meilleure implication des associations de femmes dans les activités du projet ;
- Le développement d'une approche genre à différentes échelles ;
- La prise en compte des données sexo-spécifique afin de concevoir la participation des femmes aux différentes étapes et dans l'ensemble du projet de manière transversal à travers des activités de formation et de plaidoyer ;

Concernant les indicateurs sensibles au Genre, l'EE note une grande faiblesse dans le PAGODE au cours des deux dernières années. Aussi le programme a été mis en œuvre sans pratiquement un cadre logique avec des indicateurs sensibles au Genre. Une étude, ligne de base, n'a été conduite que récemment d'où une réadaptation très récente du cadre logique (*Ambassade de Suisse, Consortium des partenaires de mise en œuvre*). Cependant le rapportage de l'alimentation de ce nouveau cadre logique n'a pas encore été communiqué correctement à l'ambassade. Une appréciation de données de la ligne de base et de la planification pour 2021 est effectuée dans la section Pertinence des indicateurs et Réalisme des cibles (cf. pages 27 à 30, du présent document)

En analysant les principaux rapports et bilans soumis par les responsables du PAGODE dans le cadre de cette évaluation, un ensemble d'activités incluant l'approche genre ont été réalisées avec les différents acteurs et partenaires du projet. A titre d'exemple, la plupart des ateliers organisés avec les conseils municipaux ont pris en compte le genre et l'inclusion sociale au sein des administrations municipales. (*Autorités locales, consortium des partenaires de mise en œuvre*).

Le programme a appuyé le deuxième forum de la FENAFEM en septembre 2019. Aussi, certaines séances de formation ont été réalisées à l'intention des collectivités territoriales dans l'objectif de renforcer la capacité des acteurs locaux en matière d'intégration du genre. Au niveau du comité de pilotage stratégique du PAGODE, les organisations féministes et féminines comme la FENAFEMH siègent pour veiller à ce que leurs orientations soient prises en compte (*FENAFEMH, Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

Il y a eu un travail sur un plaidoyer avec la FENAFEMH pour que les femmes soient plus présentes dans les affaires politiques (*FENAFEMH, Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

Le projet travaille sur l'intégration du genre au niveau du personnel de la Mairie à travers le PMAC. L'aspect genre est pris en compte dans la conception des ouvrages à travers le PCD, notamment les toilettes qui sont adaptées aux femmes. Une formation sur la budgétisation sensible au Genre sera planifiée pour 2021 (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

Suivant le bilan de décembre 2020, la considération d'une prise en compte du genre a pu être constatée au niveau de l'effet 2 : Participation des OSC, de leur réseau à l'exercice du pouvoir local notamment à travers le renforcement des capacités de gestion des organisations et des réseaux d'organisations de la société civile. Que ce soit au niveau du renforcement de la capacité à travers des activités de formations ou au niveau de leur financement, une prise en compte du genre se fait sentir (*Autorités locales, consortium des partenaires de mise en œuvre*). Donc, avec le temps qui reste il faut revoir les objectifs et mettre beaucoup plus de paquets sur les OSC parce qu'on risque de faire des formations et pour finalement ne rien laisser de concret ». (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*). Il faut prévoir plus de temps et de ressources financières pour le renforcement des capacités des organisations de la société civile. (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

Dans le cadre de cette évaluation, un ensemble de documents ont été analysés dans l'objectif de voir si cette volonté qui s'est exprimée dans le document de cadrage pour la prise en compte du genre et de l'inclusion sociale se traduit à travers le budget comme étant l'outil principal d'implémentation. Mis à part ses grands axes définis, l'EE n'a pas suffisamment de détails afin de faire une analyse des allocations budgétaires selon le genre. Sur certains aspects, le budget tient compte des dépenses liées au genre dans la mesure où le renforcement de la concertation et la promotion de l'EFH constitue une composante à part entière.

Cependant, ce programme n'est pas conçu à partir d'une budgétisation sensible au genre qui aurait comme objectif entre autres d'évaluer l'impact des allocations budgétaires sur les hommes et les femmes. En effet, d'après l'entretien réalisé avec la référente genre, PAGODE n'avait pas prévu de budget sensible au genre. De plus, aucune explication n'a été donnée afin de savoir si au moins le renforcement des activités communales incluait l'analyse genre et la budgétisation communale sensible au genre (BSG). De même, aucune information ne permet pas de vérifier si les recettes et les dépenses budgétaires tiennent compte des inégalités de genre et les groupes traditionnellement exclus.

Le PAGODE travaille sur l'intégration du genre au niveau du personnel de la Mairie à travers le PMAC.

Cependant, en dépit du fait que le MCFDF a été identifié comme membre du comité de pilotage comme étant l'institution chargée de conduire la politique de l'égalité entre les hommes et les femmes, il n'a jamais été considéré comme un acteur important du programme. De plus, un tableau présente les partenaires du programme avec leurs caractéristiques, leurs rôles leur statut, mais le MCFDF n'en fait pas parti (*Document de projet, p57*) alors qu'il est indiqué dans le document, que le projet vise à promouvoir les droits des femmes et veiller à l'application de la politique d'égalité femme-homme de concert avec le MCFDF.

De même, aucun partenariat n'a été défini à date avec le Ministère à la Condition Féminine et aux Droits des Femmes en vue d'intensifier des actions de promotion des droits des femmes même si les rapports évoquent des discussions menées au niveau des Coordonnatrices Départementales et de la nécessité de former les acteurs en ACS (*Gouvernement haïtien*).

Une responsable du gouvernement haïtien croit que pour l'atteinte de résultats durables et pérennes, PAGODE devrait :

- Impliquer les femmes leaders qui connaissent déjà le terrain
- Mettre des points focaux genre aux niveaux des mairies
- Augmenter le montant accordé à l'aspect genre dans le PAGODE
- Former pour les acteurs locaux sur ACS et BSG afin que les besoins spécifiques femmes soient pris en compte

« Il est vrai que le PAGODE montre la volonté pour un changement dans les rapports hommes /femmes, mais il faut que tous les acteurs locaux aient une formation en genre pour supporter et pérenniser ces changements sur le long terme, car certains cadres résumant le genre aux femmes » (*Gouvernement haïtien*).

Dans l'intention de ne laisser personne de côté, le document de projet a défini également des objectifs en matière d'inclusion sociale et offre du même coup un cadre systématique pour la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation en matière d'EFH et inclusion sociale (*document de projet*). Le PAGODE encourage les OCB/OSC de femmes à intégrer les femmes à mobilité réduite comme membre (*Leaders/responsables d'organisations de femmes*).

Les OSC et les OCB pensent que les organisations de femmes n'ont pas suffisamment été renforcées. Jusqu'à présent, la participation des femmes dans le projet se résume à assister à des réunions (*Autorités locales - maires et mairesses, Cadres Municipaux*). Elles réclament des activités socio-économiques telles les mutuelles et d'autres activités leur permettant d'être autonomes et des ateliers sur l'intégration des femmes dans les métiers traditionnellement réservés aux hommes (*OSC/OCB-Femmes*) tandis que Le PAGODE travaille beaucoup plus sur le renforcement du leadership féminin et le renforcement de la participation politique des femmes (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).

Sur un total de 64 activités de collecte de données (entretiens et focus groupes) les points suivants ont été répétés :

Libellé du point	Total par rapport aux 64 activités de collecte	Total récurrence Acteurs locaux	Total récurrence acteurs nationaux
Dans les rencontres pour réaliser les états des lieux, il y a eu une bonne représentation de la population.	27	24	3
L'égalité hommes/femmes est intégrée dans les objectifs de PAGODE	26	22	4
l'implication des femmes et des groupes vulnérables dans les activités et les rencontres	21	18	3
La volonté pour un changement dans les rapports hommes /femmes	24	15	9
les femmes sont plus formées et comprennent la nécessité de s'impliquer dans les activités sociopolitiques	18	15	3
l'accent sur les places qu'occupent les femmes à l'intérieur des OSC et OCB	16	14	2
L'aspect genre n'est pas encore effectué dans la pratique	15	14	1

Enseignements/Bonnes pratiques et capitalisation

Il peut paraître trop tôt pour tirer des leçons, identifier de bonnes pratiques dans une perspectives de capitalisation dans le cadre du PAGODE qui n'est qu'à 2 ans d'implémentation. Cependant, l'EE a noté sur la base des déclarations et opinions des acteurs tant au niveau national que local des éléments qui peuvent être déjà considérés comme des enseignements :

- Un atout sur lequel le PAGODE pourra capitaliser, renforcer et adapter au besoin du contexte, c'est son approche participative basée sur l'ouverture aux acteurs locaux étatiques et non étatiques en les impliquant dans les activités sans les imposer des plans préalablement établis (*Acteurs locaux*)
- PAGODE travaille dans la transparence, il a organisé des séances de restitution avec les organisations pour leur faire part des résultats trouvés dans l'état des lieux (*OSC/OCB-Société civile locale*)
- Grâce au PAGODE les OCB/OSC jouissent d'une grande visibilité. Dans le temps, certaines OCB/OSC faisaient leur apparition seulement quand il y a des projets mais maintenant ce n'est plus le cas parce que PAGODE leur impose d'avoir un plan annuel de fonctionnement et elles doivent se réunir tous les mois (*Cadres municipaux*)
- Avec la présence du PAGODE toutes les tendances politiques se mettent ensemble pour travailler au développement de la commune de Tiburon (*Cadres municipaux*)
- L'approche de travail du PAGODE est inspirée de celle préconisée par l'Ambassade de Suisse : mettre les acteurs au centre. Le PAGODE fait un travail correct vis-à-vis de l'État, de la société civile et des autorités locales, en travaillant avec eux et pour eux et en impliquant tous les acteurs, à savoir : la FENAMH, la FENAFEMH, les maires, les cadres municipaux, les OSC et OCB (*Consortium des partenaires de mise en œuvre, FENAMH/ FENAFEMH, Gouvernement haïtien, Ambassade de Suisse*)
- Le programme est mis en œuvre par des organisations haïtiennes qui ont une approche de travail de proximité surtout les organisations de la société civile. Cela apporte une valeur ajoutée (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*)
- Le partenariat REGLEAU-PAGODE qui est développé sur le leadership du ministère de l'Intérieur pour créer la synergie et la complémentarité entre les 2 programmes (*Partenaires du consortium de mise en œuvre, Ambassade de Suisse, Gouvernement haïtien*)

Tableau d'analyse comparative/critères/ groupe d'acteurs.

Critères	Score			Ratio	
	Global	Acteurs Nationaux	Acteurs Locaux	Acteurs Nationaux	Acteurs Locaux
1- Pertinence/Cohérence	301	87	214	414.28	497.67
2- Efficacité/Efficienc	531	185	346	880.95	804.65
3- Durabilité et pérennité	411	114	297	542.85	690.69
4- Participation	160	52	108	247.61	251.16
5- Genre et inclusion	294	76	218	361.90	506.97
6- Enseignements et capitalisation	125	43	82	204.76	190.69

Pour conduire l'évaluation à mi-parcours du PAGODE, l'équipe d'évaluation a procédé par une méthode incluant des questions subsidiaires sectionnées à travers des critères permettant de capter la perception des participants autour des différentes thématiques abordées. Le tableau ci-dessus donne une vue de la position des critères par groupe d'acteurs.

Globalement, les facteurs d'efficacité, de durabilité et de pertinence/cohérence ont été les plus évoqués dans les discussions par les différentes parties prenantes. En effet, si les acteurs nationaux s'intéressent plus à l'efficacité du projet (un ratio 880.95 contre 804.65 des locaux), les acteurs locaux sont surtout affectés par sa durabilité avec un ratio de 690.69 contre 542.85 pour les nationaux. Ce qui peut paraître compréhensible dans la mesure où les acteurs locaux sont les principaux partenaires de terrain, de proximité directe du projet, sa viabilité dans les communautés constitue un élément crucial pour eux.

La problématique du genre a été abordée autant que les autres critères mais semble ne pas avoir frappé l'esprit des gens comme les 3 premiers susmentionnées. C'est peut-être dû au fait que le PAGODE n'a pas encore beaucoup d'activités concrètes visant spécifiquement les femmes, ce qui offre une piste d'amélioration au programme.

Cela dit, considérant les écarts de sommation entre les différents critères, il convient de souligner que le projet est considéré comme étant sur la voie de l'efficacité en faisant des interventions,

réalisant des activités pertinentes et à effets durables, ce qui est un atout important en termes d'appropriation. Toutefois, il serait aussi souhaitable que le PAGODE influence mieux la perception des acteurs sur leur niveau de participation et d'implication dans le projet à travers des activités menées par ces acteurs eux-mêmes avec l'appui du programme. Les facteurs liés à la participation ont eu le score le plus faible, ou ont été les moins évoqués par les participants et participantes. Ce qui est une perception des parties prenantes principalement des acteurs locaux.

Conclusion

L'équipe d'évaluation peut conclure que dans son approche de travail et les activités jusque-là réalisées, le PAGODE reste cohérent et s'aligne en général aux besoins des acteurs (pertinence). L'analyse de trouvaillles démontre la pertinence et la cohérence des activités réalisées par PAGODE et permet à l'EE de déduire que ces activités sont susceptibles de permettre à PAGODE d'atteindre les résultats recherchés et les effets escomptés.

Cependant, les trouvaillles dénotent aussi de la part de certaines parties prenantes quelques préoccupations quoique mineures sur la question de pertinence et cohérence des actions transversales de PAGODE.

- Le consortium n'est pas assez innovant comme structure dans la mesure où tous les acteurs ne vont pas dans la même direction. Il faut un grand dialogue (changement d'approche) sur PAGODE si l'on veut arriver à des résultats (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*)
- Un grand effort a été fait en termes d'approche malgré les différences territoriales. On a pu pousser les communes à avoir un système commun. (*Ambassade de Suisse, Consortium des partenaires de mise en œuvre*).
- Le niveau local est pour le moment le niveau sur lequel on arrive plus facilement à travailler où il y a beaucoup plus d'opportunités de réaliser quelque chose. En termes de cadrage légal, le transfert de compétences du niveau central vers le niveau local reste jusqu'ici un défi avec lequel le PAGODE va falloir composer. Le programme est plus ou moins adapté, mais avec un petit bémol, avec tout ce qui a comme manque en matière de cadrage légal. Il ne va pas un petit peu en avant, c'est-à-dire qu'il est un peu en retard (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*)
- PAGODE a adressé un ensemble de besoins en faveur des OSC-OCB mixtes de Bonbon (Grande-Anse) notamment la réalisation d'un diagnostic des besoins pour 6 OSC sélectionnés sur 13, la distribution de matériels de sensibilisation aux organisations. Cependant, pour ces organisations les

réalisations de PAGODE sont peu visibles dans la commune en raison des retards constatés dans la mise en œuvre des activités et ont fait état d'un manque de dialogue et de consensus dans le choix de certains besoins prioritaires de la commune (par ex : réhabilitation du commissariat). Elles auraient priorisé certains problèmes sociaux comme éclairage des rues pour permettre aux élèves d'étudier.

En matière d'efficacité et d'efficience, l'EE constate que PAGODE est loin d'être aligné avec les résultats escomptés comme l'a montré l'analyse de la revue documentaire et au regard des parties prenantes les plus concernées par ces critères-là : Ambassade de Suisse, consortium des partenaires de mise en œuvre et dans une certaine mesure le gouvernement haïtien. Cependant, cette conclusion analytique tient compte aussi du fait que durant les 2 premières années, les actions menées par PAGODE et les résultats obtenus sont difficilement mesurables avec les indicateurs définis dans le cadre logique. Car, les différents changements dans le cadre logique, les crises sanitaire (COVID-19) et socio-politique ont fait que PAGODE a dû s'adapter aux nouvelles réalités et s'est donc portée à entreprendre des actions importantes, voire nécessaires en appui aux acteurs locaux visant même le renforcement de la gouvernance, mais n'ont pas pu être mesurées. Il reste néanmoins qu'il y a du retard dans la fourniture des livrables et donc de produire des résultats escomptés à date.

Au regard de la participation des acteurs, cependant, l'EE a pu noter dans les entretiens avec les acteurs, certains facteurs qui pourraient affecter la dynamique de la participation citoyenne en cours et avoir des incidences sur les résultats recherchés et les effets escomptés. Ce sont dans une large mesure :

- Le principe de l'approche que les acteurs soient aux centres a beaucoup de vertus et nous avons ses vertus là, mais ces principes ont des limites. Mais, quand on accompagne on ne peut pas mettre en place ces vertus là (*Consortium des partenaires de mise en œuvre*).
- Les difficultés de fonctionnement du Comité de Pilotage (CP) qui résident dans les problèmes de planification avec les institutions du pouvoir central et leur politisation, le retard dans le partage des documents par l'ambassade Suisse. La seule rencontre qu'il y a eu avec le CP stratégique n'avait pas atteint ses objectifs. Il devait valider les termes de références alors qu'ils n'ont toujours pas été signés à cause d'un problème d'organisation.
- Le Comité de Pilotage (CP) marche « assez bien ». Les choses avancent en termes de règlements mais ça tourne en rond. Les problèmes centraux ne sont pas abordés. La coopération Suisse a peut-être mal défini les choses au départ mais est entrain de tout

corriger pour booster les acteurs mais le processus est assez lent. Le CP est loin des acteurs locaux. C'est le CP opérationnel qui est le plus proche des collectivités.

Cependant, l'EE croit qu'en se basant sur la méthode un pas à la fois, le comité de pilotage pourrait au niveau des collectivités essayer de sauver ce qui peut être sauvé, car au niveau central le pilotage peut être biaisé par la politique.

- Manque d'implication du MPCE où il ne serait pas vraiment sollicité dans la mise en œuvre du PAGODE. Il y a aussi la réticence du MPCE pour ne pas avancer avec PAGODE du fait qu'il n'y a pas une convention bilatérale/ ou accord bilatéral établi et signé entre l'Ambassade de suisse et le Gouvernement haïtien. Et pour ce qui concerne les PCD, après la première rencontre, il n'y a eu aucun suivi (*Gouvernement haïtien, Consortium des partenaires de mise en œuvre*)
- En matière de participation, MICT a ses représentants qui dans la structure au niveau local. Au niveau national, le MICT suit le projet mais pas comme on l'aurait souhaité (*Gouvernement haïtien*).
- Un cas spécifiques à la Mairie de Chambellan dans la Grande'Anse: Les autorités communales de Chambellan (Grande-Anse) viennent de soumettre leur budget 2020-2021 au MICT. Elles déclarent n'avoir reçu aucun accompagnement de PAGODE dans le processus. La commune ne dispose encore de PCD. Toutefois, le conseil compte entamer dans le meilleur délai des discussions avec le staff autour des activités prioritaires de la communale et de l'implication de la population dans les décisions la concernant. Elles ont souligné (le conseil) des obstacles qui pourraient entraver la participation des citoyens dans les activités de la mairie, et déclarent que cela dépendrait de leur influence politique et de l'intérêt de la rencontre. Le conseil a toutefois mis l'accent sur les points suivants :
 - méfiance vis-à-vis des ONG qui se comportent comme l'Etat dans l'Etat – clivage politique – insatisfaction par rapport aux services fournis.
- Selon les OSC-OCB mixtes de la Vallée de Jacmel (Sud) en particulier, pour rendre effective la participation citoyenne dans les prises de décision de la mairie, PAGODE devrait aller plus vite dans la réalisation des autres activités prévues notamment la formation pour les 8 OSC et OCB sélectionnées et les projets prioritaires à réaliser et la mise en œuvre du volet financement prévu dans le protocole d'accord, car jusqu'ici ils n'ont eu que des formations et des réunions de planifications.

En matière de durabilité, Si certains facteurs tels que, entre autres :

- le caractère participatif, concerté, inclusif et communautaire des interventions de PAGODE

- La synergie développée entre les différentes organisations
- La structuration des OSC
- Les investissements consentis dans l'élaboration de document de planification –(PCD)
- Les investissements consentis dans la formation à travers le PMAC
- La mise en place des CDC, la mobilisation communautaire, la mise en œuvre du PMAC (Autorités locales - maires et mairesses, cadres municipaux, Leaders /responsables d'organisations de femmes, OSC/OCB - société civile locale)
- L'alignement des interventions du PAGODE au PCD, outil de planification et document consignant les aspirations de la communauté
- L'encadrement fourni aux organisations de femmes sans distinction aucune
- L'introduction d'un outil de financement

sont susceptibles de concourir à la durabilité des interventions, le programme doit mettre l'accent sur certains éléments perturbateurs liés au contexte (troubles socio-politiques), à la réduction éventuelle de la durée du programme et à la viabilité financière du programme (non-respect des engagements pris par l'Etat). Dans le premier cas, il s'agit pour PAGODE de se montrer résilient en développant des stratégies et des plans de contingence afin, dans une certaine mesure, de prévenir et mitiger ces risques. En ce qui a trait aux deux derniers éléments, PAGODE, en tant que programme fédérateur, doit chercher à concrétiser beaucoup plus d'alliances avec les partenaires intervenant sur la gouvernance locale dans les zones d'intervention du programme.

Au terme de l'analyse, l'Équipe d'Évaluation peut affirmer le principe de l'égalité et d'équité sociale est largement pris en compte au niveau des documents du projet. De même, il a été constaté à travers tous les entretiens et focus groupes que les participants et participantes sont unanimes à reconnaître que le PAGODE a adopté une approche inclusive et égalitaire qui encourage l'intégration de tous les groupes traditionnellement exclus et ou non structurés comme les *raras (Autorités locales, OSC/OCB-société civile locales, Leaders/responsables organisations de femmes, Consortium des partenaires de mise en œuvre)*. Une liste d'OCB dans chaque commune a été identifiée pour des activités de renforcement de capacité (*Autorités locales, Consortium des partenaires de mise en œuvre*). Toutefois, l'Équipe d'Évaluation a identifié certains points qui méritent un redressement :

- Les OSC/OCB ne comprennent pas vraiment la stratégie du Fonds d'Investissement local. Cependant celui-ci est présenté comme une coproduction du PAGODE et des acteurs de la gouvernance locale (*Code de financement, p6*). La plupart des organisations attendent des financements pour la réalisation des activités génératrices de revenu tandis que le programme

prévoit du renforcement de capacité pour pouvoir participer au Fonds d'Investissement Local (*OSC/OCB, Consortium des partenaires de mise en œuvre*)

- Jusqu'à présent aucun partenariat n'a été établi avec le Ministère à la Condition Féminine et aux Droits des femmes (MCFDF). De même aucun appui n'a été défini pour les coordinations départementales afin d'assurer le suivi du projet étant donné que le MCFDF est l'instance étatique chargée d'appliquer et de faire appliquer des politiques publiques en matière d'égalité des sexes.

IV. RECOMMANDATIONS GENERALES

- Réaliser un atelier de travail entre l'Ambassade de Suisse et le consortium (échanges autour de l'approche, analyse politique et économique du contexte, révision des indicateurs, etc.) pour établir des mécanismes d'amélioration de la communication entre l'Ambassade et le consortium dans une dynamique de partenaires concernés par la réussite du programme au-delà d'une relation Bailleur/sponsor- implémentateur/opérateur.
- Orienter le FIL comme le fil conducteur du programme en s'orientant vers une gouvernance de services en plaçant le PCD au cœur de réalisation des projets municipaux et /ou portés par les acteurs de la société civile communale, en renforçant les capacités des acteurs locaux (municipalités/cadres municipaux/PMAC, CDC/Structure d'animation /de pilotage du développement communal, OSC/OCB/Participation et vigilance citoyenne, sur la maîtrise d'ouvrage, gestion rationnelle et transparente des projets et la reddition de comptes.
- Réaliser un atelier de réflexion et d'échanges sur la gouvernance du PAGODE/révision de la composition /"responsabilités" du CP (stratégique et opérationnel)
- Redynamiser au plus vite le leadership du PAGODE en ayant une personne ressource qui coordonne le consortium et pas seulement le programme (acteurs, approches communes, actions fédératives. etc.)
- Réviser et adapter le guide méthodologique de travail par un effort de standardisation des outils d'intervention qu'ils s'agissent de modules et de méthodes de formation, car chaque opérateur ne peut avoir une méthode propre à lui dans un même programme ou il est membre d'un Consortium.
- Réviser des indicateurs en termes de mesures de l'efficacité pour une meilleure adaptation au contexte et aux facteurs contraignants dus à la lourdeur administrative, les tensions entre les acteurs, l'hésitation ou le manque d'engagement du gouvernement haïtien en particulier le MPCE, aux objectifs du PAGODE qui apparaissent trop ambitieux dans un contexte sociopolitique aussi fragile et volatile.
- Élaborer rapidement un plan de renforcement de capacités capable de rendre les municipalités et les OSC/OCB particulièrement les OCS/OCB de femmes capables de monter des projets qui

prennent en compte les besoins spécifiques des femmes mais aussi de remplir les critères pour participer éventuellement au FIL.

- Définir une meilleure coordination en matière de genre et d'inclusion sociale au niveau de l'ensemble des composantes du programmes en surveillant la corrélation entre les documents stratégiques, un éventuel document de planification opérationnelle et les activités qui sont réalisées dans chaque commune du projet.
- Alimenter les indicateurs sensibles au Genre déjà élaborés pour pouvoir évaluer la stratégie existante et adapter les actions pertinentes dans le temps restant. Même s'il y a une stratégie genre et inclusion élaborée, mais on reste à un niveau de questionnement en ce qui concerne la matérialisation et il n'y a pas encore de progrès élaboré sur les indicateurs à ce niveau dans les rapports. Il faut trouver et élaborer des outils adéquats qui puissent permettre de faire un contrôle de qualité, de mettre en évidence l'effectivité qui est atteinte.
- Etablir un plan de Campagne de visibilité du programme au niveau national dans les médias traditionnels et en ligne, dans les communes cibles à travers les médias locaux commerciaux et communautaires. Cette démarche servira de catalyseur de changements de perception du programme et aidera à une meilleure appropriation des activités par les acteurs ce qui pourrait augmenter, dans une certaine mesure, leur participation sans « marchandage » comme les questions de frais de transport et de collation comme conditions de participation.
- Réviser les modes opératoires sur le plan administratif en vue de réduire la lourdeur administrative tant du côté de la coopération que celui du Consortium.
- Renforcer une approche de travail de complémentarité et de solidarité dans les résultats entre les membres du Consortium. Car chaque membre a tendance à agir dans le sens de ses responsabilités propres par rapport à sa zone d'intervention alors que les composantes et les effets escomptés des programmes sont un tout. Donc de travailler dans le sens du partage des expériences, des leçons apprises de l'un qui pourraient aider l'autre tout en les adaptant et du développement de la résilience du programme à l'environnement sociopolitique et sanitaire-Covid-19. Tout ceci dans un esprit collectif du Consortium qui sera basé sur le « Partage du succès et de l'échec des résultats ».
- Dynamiser le Comité de Pilotage Stratégique en le rendant fonctionnel et opérationnel, ce qui demande une révision et adaptation des attributions et règlements par rapport aux manquements soulevés par les acteurs du niveau national. Il serait souhaitable que des mécanismes réguliers et souples de communication soient établis et opérationnels comme une « News paper trimestriel

», un groupe « Whatsapp » ou une page Web active et toujours à jour pour faciliter la circulation des informations, des données actualisées de terrain sur les progrès réalisés, les contraintes et les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des activités. Cette démarche pourrait réduire les présuppositions ou suspicions politiques et développer du coup la confiance mutuelle entre les membres.

- Prévoir une révision du budget pour augmenter les ressources financières liées au renforcement de capacités et ainsi diminuer le temps de préparation des autorités locales et des OSC à participer au FIL
- Intégrer la Budgétisation Sensible au Genre à travers l'élaboration des plans communaux de développement en sensibilisant et en formant les cadres des mairies à cet outil.
- Définir un partenariat avec le MCFDF et solliciter la nomination d'un point focal au niveau central. Ce dit partenariat doit favoriser une collaboration de proximité avec les coordonnatrices départementales.

V. ANNEXES

Annexe A- Termes de reference de l'évaluation



Evaluation
mi-parcours-PAGOD

Annexe B. Outils de collecte



Guide d'entretien
et de FG avec les act



Outils de
collecte-guides d'en

Annexe C. Tableau des entretiens et des focus groups réalisés

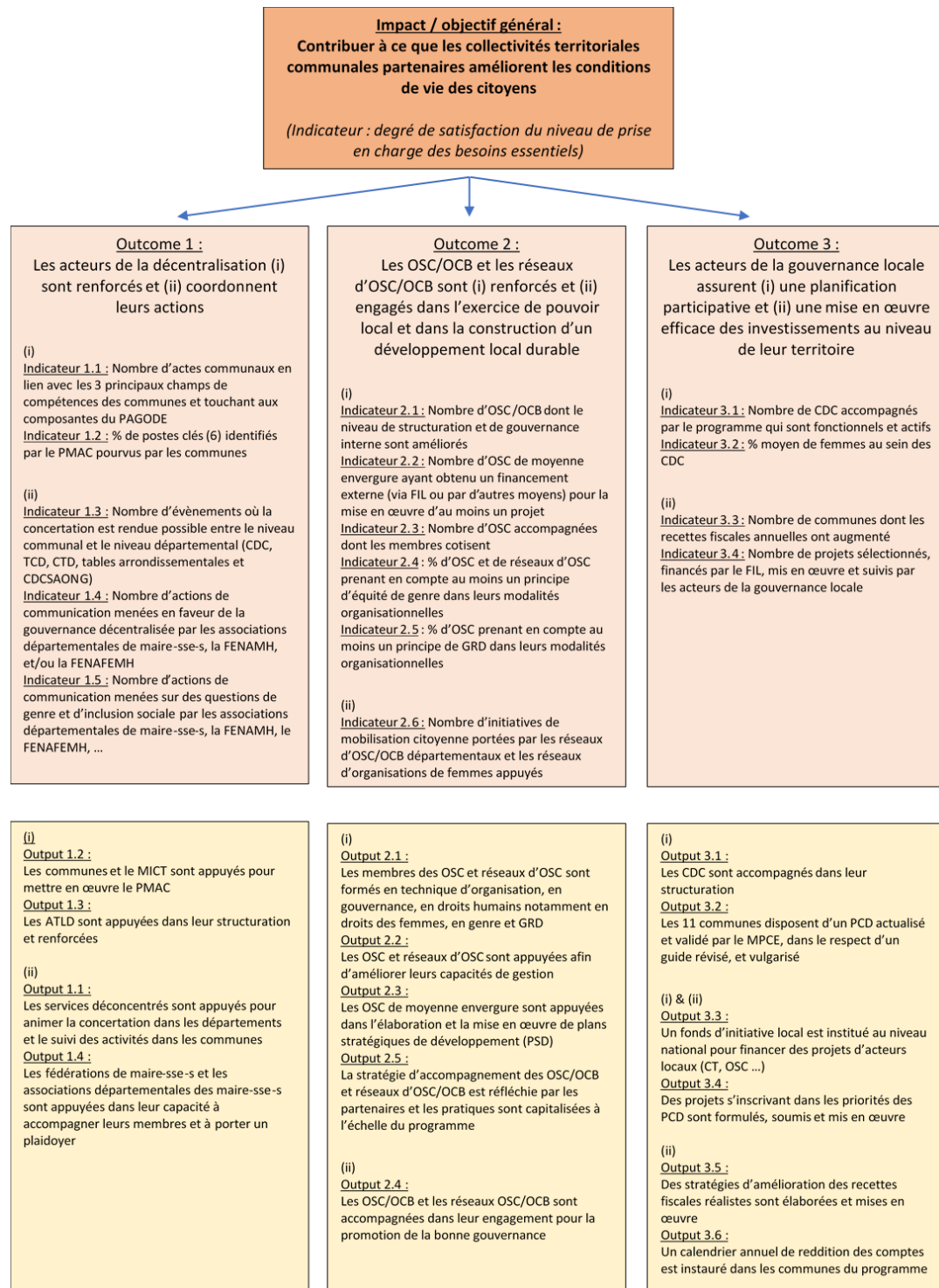


Tableaux des
entretiens et focus g

LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

1. Cadre logique, V9
2. Document stratégie GIS
3. Etablissement de la ligne de base du programme et réalisation d'une enquête de satisfaction des citoyennes et citoyens vis-à-vis des services publics fournis par les municipalités
4. PAGODE - Proposition technique – 31 mai 2018
5. Phase I : 01.03.2019 – 28.02.2023
6. Plan operational 2020
7. Plan Opérationnel 2019
8. Présentation bilan provisoire
9. PRODOC
10. Programme d'Appui à la Gouvernance Décentralisée (PAGODE)
11. PROGRAMME D'APPUI À LA GOUVERNANCE DECENTRALISEE (PAGODE), Mandat DDC (Contrat no. 81058897)
12. Programme d'Appui à la Gouvernance Décentralisée en Haïti
13. Rapport final - Analyse des données tirées de l'enquête de satisfaction et des enquêtes qualitatives- Avril 2021
14. RAPPORT FINAL Analyse des données tirées de l'enquête de satisfaction et des enquêtes qualitatives
15. Rapport jan-Juin 2020
16. Rapport opérationnel 2018-2019
17. Rapport opérationnel 2019-2020
18. Rapport semestriel 3, Janvier 2020 – Juin 2020 (*version du 14/10/2020*)
19. Rapport trimestriel juillet- décembre 2019
20. Rapport trimestriel mars- juin 2019
21. Règlement du Comité de pilotage stratégique

Annexe E. Tableau sommaire des indicateurs



Evaluation à mi-parcours du Programme d'Appui à la Gouvernance Décentralisée (PAGODE) en Haïti



IFOS, La Formation et l'Assistance Technique au service de votre Organisation et de vos Projets.

7, Delmas 52, Delmas, Haïti.

Téléphone : +(509) 2227-2389/3652-5226/3852-5967

email: contact@ifosformation.com

Site Web : www.ifosformation.com