

Agence canadienne de développement international (ACDI)

Ministère des affaires étrangères et du commerce international du Canada (MAECI) /
Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction (GTSR)

L'Aide de l'Église Norvégienne (NCA)

**ÉVALUATION CONJOINTE DE «L'INTERVENTION DE VIVA RIO
DANS LA ZONE DE BEL AIR» EN HAÏTI – APPUYÉE PAR
L'ACDI, LE MAECI/GTSR ET NCA**

Rapport final

*Soumis à l'ACDI - Direction du Programme Haïti
par l'équipe d'évaluation*

3 mai 2011

TABLE DE MATIÈRES

Remerciements
Liste des acronymes

RÉSUMÉ ADMINISTRATIF	i à ix
INTRODUCTION	1
1. OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION	1
1.1 Contexte et objectifs de l'évaluation	1
1.2 Principaux éléments méthodologiques	2
2. DESCRIPTION SOMMAIRE DE L'INTERVENTION SOUS ÉVALUATION	5
2.1 Bref rappel historique et contexte initial de mise en œuvre	5
2.2 Aperçu sommaire de l'approche stratégique	6
2.3 Objectifs, buts visés et résultats escomptés	6
2.4 Les composantes et volets de l'intervention	8
2.5 Clientèles ciblées et couverture géographique	8
2.6 Structure de gestion, durée, budgets et sources de financements	9
3. LES PRINCIPAUX CONSTATS PAR AXE D'ÉVALUATION	10
Introduction	10
3.1 Pertinence et cohérence	10
3.2 Efficacité	19
3.3 Viabilité et partenariat	47
3.4 Efficience et financement	57
3.5 Gestion organisationnelle, stratégique et opérationnelle	64
4. CONCLUSIONS, LEÇONS TIRÉES ET RECOMMANDATIONS	77

ANNEXES :

1. Matrice de l'évaluation
2. Liste des personnes interviewées
3. Liste générique des documents consultés

Remerciements

L'équipe d'évaluation tient à remercier toutes les personnes qui ont contribué à divers niveaux mais toutes, de façon ouverte, généreuse et constructive, à cet exercice. Leurs apports nous ont été précieux, essentiels. Nous tenons particulièrement à remercier les gestionnaires et personnels de Viva Rio pour leur appui, leur franchise, et ... leur patience. Nous remercions les représentants des partenaires opérationnels de Viva Rio ainsi que les membres de la communauté de Bel Air, qui ont partagé leurs points de vue et leurs opinions sur l'intervention. Nous remercions les membres disponibles des divers comités composant la structure organisationnelle de Viva Rio pour avoir pris le temps de nous rencontrer et d'échanger en toute candeur avec nous. Nous tenons à remercier les agents des commanditaires de cette évaluation, leurs représentants sur le terrain et l'agent de suivi de l'ACDI, d'une part pour leurs appuis constants dans la réalisation de cet exercice, ainsi que pour leur ouverture dans les partages de points de vue et de leur propre appréciation du travail réalisé par Viva Rio à Bel Air. Enfin tous nos remerciements à l'assistante du chef adjoint de l'aide de même qu'au Centre de coopération Haïti-Canada pour leur support indéfectible dans l'organisation de l'agenda et dans l'appui logistique de la mission-terrain.

Liste des acronymes

ACDI	Agence canadienne de développement international
BID	Banque interaméricaine de développement
CAMEP	Centrale autonome métropolitaine d'eau potable
CGF	Centre de gestion des fonds (ACDI-Centre de coopération Haïti-Canada)
CIMIC	Civilian-military coordination
CIRH	Civilian-military coordination
CNDDR	Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti
DDR	Commission nationale de désarmement, démobilisation et réintégration
DINEPA	réintégration
GTSR	Désarmement, démobilisation et réintégration
MAECI	Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement
MINUSTAH	Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction (MAECI)
NCA	Ministère des affaires étrangères et du commerce international du Canada
ONI	Canada
PNH	Mission des Nations Unies de stabilisation en Haïti
RVC	Norwegian Church Aid
UNPOL	Office national d'identification Police nationale d'Haïti Réduction violence communautaire United Nation Police

RÉSUMÉ ADMINISTRATIF

Introduction

On doit souligner de prime abord le caractère conjoint de cette évaluation, lequel constitue une première action conjointe pour ses commanditaires, tous trois bailleurs de fonds, sur l'intervention ici concernée. Initié sous le leadership soutenu de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), cet exercice conjoint s'inscrit dans le respect des principes de l'efficacité de l'aide. Les commanditaires de l'évaluation sont : l'ACDI, le Ministère des affaires étrangères et du commerce international du Canada / Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction (MAECI/GTSR), et l'Aide de l'Église Norvégienne (NCA).

L'évaluation porte sur l'intervention de Viva Rio dans Bel Air initiée en 2006, appuyée et financée principalement par les bailleurs ci-haut mentionnés, à travers des projets distincts mais tous étroitement inter-reliés, donc ici considérés comme étant une seule intervention intégrée. L'exercice d'évaluation, qui se veut également une démarche d'apprentissage, a été mené dans l'optique de mieux éclairer la prise de décision quant à la poursuite de l'intervention, l'appui financier annuel ou pluriannuel des commanditaires arrivant presque à terme à la fin mars 2011. L'évaluation couvre les axes de la pertinence, de l'efficacité, de la viabilité/partenariat, de l'efficience et de la gestion, de même que les thèmes transversaux de l'égalité femmes-hommes et de l'environnement. Elle a été réalisée par une équipe de trois consultants, retenus respectivement par les trois bailleurs-commanditaires. Elle a comporté une revue documentaire, une mission-terrain de deux semaines de collecte de données auprès des principaux acteurs et bénéficiaires concernés et réalisée les deux dernières semaines de février 2011. Elle a fait l'objet de briefings sur le terrain auprès de Viva Rio-Haïti et des trois bailleurs-commanditaires, puis d'un rapport préliminaire et de commentaires. L'actuel rapport final prend en compte les commentaires reçus de ces entités.

L'intervention sous évaluation est réalisée dans un quartier urbain très pauvre, dégradé et marginalisé de Port-au-Prince, fortement marqué par la violence mais ayant connu un début d'apaisement en 2006. L'intervention est mise en œuvre par Viva Rio, une ONG d'origine brésilienne intervenant dans les favelas de Rio de Janeiro, et qui a obtenu en 2009 le statut d'ONG haïtienne. Elle a adopté une approche innovante, intégrée, touchant simultanément des facteurs de développement et de sécurité, et visant à ce que «le quartier de Bel Air ait réussi une transition passant d'un environnement de maintien de la paix à une communauté autonome faisant preuve d'un développement dynamique, et qui servirait de modèle à d'autres quartiers confrontés à des problèmes similaires».

L'intervention comporte plusieurs composantes et volets : études/recherches, eau / femmes / santé, environnement (déchets solides¹, assainissement, reboisement), jeunes / culture et sports, et sécurité humaine et communautaire. Les coûts de l'intervention (hors urgence) totalisaient fin 2010, 12,3 M \$US, dont plus de 11 M \$US fournis par les trois bailleurs commanditaires de l'évaluation. La structure organisationnelle de Viva-Rio Haïti comporte deux

¹ Volet exclus de cette évaluation et qui sera ultérieurement évalué par la BID.

comités (aviseur et directeur); sa structure opérationnelle inclut une équipe cadre multinationale dirigée par un directeur (également directeur de Viva Rio Brésil), et outre cette équipe-cadre, Viva Rio Haïti emploie actuellement (suite au séisme) un peu plus de 300 permanents et autour de 600 personnes à titre temporaire, tous issus de Bel Air, ce qui représente 1% de la population totale du quartier. On doit souligner ici que Bel Air a été l'un des quartiers les plus touchés par le séisme de janvier 2010, et ceci a fortement affecté plusieurs des réalisations de l'intervention de Viva Rio-Haïti. Celle-ci a mené en 2010, suite à ce séisme, de nombreuses activités de secours humanitaire et d'urgence, et conséquemment, a dû délaissier temporairement son programme régulier.

Les principaux constats, par axe d'évaluation, sont sommairement résumés ci-dessous. À leur lecture, on doit constamment garder à l'esprit que l'intervention n'a somme toute qu'une durée très courte – à peine 4 années, et qu'elle a été réalisée dans un contexte très difficile et hautement perturbé durant son exécution.

Pertinence

- L'approche intégrée proposée par Viva Rio présente une pertinence avérée du fait notamment de s'adresser de manière simultanée à plusieurs facteurs contribuant au mécontentement, à la marginalisation et à la violence dans une zone urbaine. Le choix des piliers sur lesquels repose l'intervention sont adéquats et répondent à des besoins prioritaires de la communauté. Cependant, a posteriori, on observe que la dimension économique, de même que la problématique de l'égalité femmes-hommes n'ont pas fait l'objet d'études / recherches qui auraient pu optimiser la portée et l'efficacité de l'intervention.
- L'intervention présente une cohérence étroite avec les orientations stratégiques de ses principaux bailleurs pour Haïti.
- La conduite de nombreuses études / recherches à caractères social, anthropologique et technique en vue de guider l'intervention constitue une approche pertinente et trop rarement utilisée, à ce degré, par les organisations internationales intervenant en Haïti.
- Comme on le verra plus loin, la dimension partenariale, notamment au sein même de la communauté de Bel Air et de la société civile haïtienne, mais aussi en termes de diversité et d'ancrages à moyen terme n'a pas eu une portée optimale.
- Enfin, la structure organisationnelle a certes offert à Viva Rio les marges de manœuvre nécessaires pour mettre en œuvre ses activités de manière efficace et rapide. Cependant, cette structure implique trop peu la communauté de Bel Air et d'autre part, la structure organisationnelle et opérationnelle comporte des lacunes qui fragilisent la viabilité de l'intervention et de l'organisation et qui présentent des risques de gestion, notamment au vu de la croissance importante de l'intervention et des appuis financiers consentis à Viva Rio-Haïti.

Efficacité

- Au niveau des extrants, l'intervention fait preuve d'une efficacité d'ensemble exceptionnelle, particulièrement dans ce contexte difficile d'intervention, dans la mesure où la très grande majorité des résultats immédiats (extrants) prévus ont été livrés dans les temps impartis. Ainsi, n'eut été du séisme, la plupart des résultats d'extrants auraient été à hauteur, voire même auraient dépassé, les niveaux prévus notamment dans les secteurs eau / santé, et jeunes / culture / sports. Les exceptions de degré de «livraison» d'extrants prévus les plus marquées concernent : i) femmes / eau; ii) reboisement; iii) la portée des différents matériels / outils de formation développés pour la police communautaire et les militaires contribuant à la MINUSTAH.
- Au niveau des effets (résultats de moyen-terme), l'intervention a fait preuve d'une performance d'ensemble très satisfaisante, à quelques exceptions près. Ainsi :
 - Les *recherches / études* produites ont effectivement permis d'accroître sensiblement la connaissance de la société locale urbaine en Haïti, et les données qu'elles ont fournies ont permis de faciliter la prise de décisions ainsi que l'évaluation externe. Cependant, ces études et recherches sont encore trop peu connues en Haïti et leur utilisation, tant interne qu'externe, mérite d'être optimisée.
 - *L'alimentation en eau* s'est accrue de façon significative dans Bel Air, et ce de manière plus régulière et à moindres coûts. En soi, c'est déjà beaucoup. Cependant, les femmes n'assurent pas la gestion des kiosques tel que prévu initialement et certains des comités actuels de gestion des kiosques démontrent des faiblesses de fonctionnement.
 - La *promotion de la santé publique* est assurée par les écoles (direction, professeurs et élèves, et également parents) – actuellement au nombre de 10 - qui participent au programme, avec l'appui étroit de personnels de Viva Rio. Les brigades – santé y contribuent également. Cette promotion de la santé a sans doute pu contribuer à améliorer les comportements face à la santé, l'hygiène.
 - En ce qui concerne *la jeunesse de Bel Air*, on peut affirmer que celle-ci est impliquée dans l'organisation et la réalisation d'événements culturels et sportifs touchant particulièrement les groupes locaux et faisant, parfois, intervenir des vedettes nationales. Les jeunes sont également impliqués dans des activités touchant la cueillette et le ramassage des déchets, dans des campagnes ou événements de sensibilisation relatifs à la santé (ex. SIDA, choléra), et il semble bien que la population de Bel Air apprécie grandement cette implication des jeunes dans des activités constructives, valorisantes (ils se disent plus «fiers» d'eux), et qui leur offrent d'autres options que de rejoindre les «bases» ou groupes «délinquants» et de recourir à la violence. En ce sens, les activités menées ici par Viva Rio améliorent le climat de sécurité, et accroissent les possibilités de dialogue avec les jeunes, tout en faisant la promotion de la culture locale.
 - Il est trop tôt pour mesurer les effets du *programme biodigesteurs* mais, si les défis culturels et organisationnels sont relevés, ils s'annoncent très prometteurs : i) amélioration de la situation sanitaire et hygiénique; ii) soulagement économique en amont (accès aux toilettes à un prix inférieur au prix du marché) et en aval (disponibilité d'énergie à bon marché); iii)

soulagement de la pression sur l'environnement : source d'énergie alternative au charbon de bois; iv) de plus, il y a possibilité de créer des micro entreprises pour la construction et l'entretien de systèmes biogaz.

- En matière de *reboisement*, les résultats ne sont pas concluants, en raison notamment de l'approche et des options de gestion retenues.
- *L'efficacité de la MINUSTAH et de la PNH* s'est accrue dans la communauté de Bel Air - Leurs actions sont mieux coordonnées, plus efficaces et mieux acceptées par la population. Les militaires brésiliens intervenant dans Bel Air sont plus efficaces, et ceci repose sur une compréhension accrue des pratiques et des comportements culturels locaux, bien que la présence de militaires étrangers continue d'être source d'une certaine tension. Par ailleurs, la mise sur pied d'un Comité de sécurité communautaire contribue certainement à une meilleure compréhension mutuelle des acteurs quant aux problématiques de violences et de sécurité dans Bel Air, de même qu'à une meilleure collaboration entre ces acteurs (PNH, MINUSTAH, leaders communautaires et Viva Rio) sur les enjeux de sécurité.
- On constate que les *capacités locales de provision de services de sécurité ainsi que les mécanismes de prévention de conflit* ont sensiblement augmenté dans Bel Air, mais ceux-ci sont encore très dépendants de l'appui de Viva Rio. Plusieurs activités, types de services et/ou de mécanismes ont été mis en place favorisant un milieu relativement plus paisible et plus sécuritaire. Rien n'est parfait, mais il s'agit d'une nette amélioration. Ainsi, outre ce qui est mentionné au paragraphe précédent, soulignons : i) les accords de paix renouvelés annuellement par les leaders locaux et somme toute relativement bien respectés et les récompenses y afférant y contribuent grandement; ii) la mise en place de brigades communautaires et de brigades de sécurité formées à plusieurs fonctions, dont notamment à la médiation de conflits; iii) les formations, cependant trop peu nombreuses ni très poussées, offertes aux «leaders communautaires»; iv) et, non le moindre, la tenue régulière de fêtes et d'événements de tous ordres, mais surtout culturels et sportifs, tenus dans Bel Air; v) la participation des jeunes à plusieurs types d'activités, y incluant des activités de services communautaires; vi) et on ne doit pas l'oublier, la provision de services sociaux (eau, santé, ramassage des déchets solides); et enfin, vii) les formations professionnelles et ou classiques, de même que l'accroissement très sensible des emplois temporaires et permanents dans le cadre des activités réalisées par Viva Rio. Cependant, ces services de sécurité et mécanismes de prévention de conflits dépendent presque entièrement de l'encadrement et des appuis financiers continus de Viva Rio; sans ceux-ci, pour le moment, on ne pourrait affirmer que les conflits et la violence qui ont marqué Bel Air ne reprendraient pas.
- En matière de *qualification à l'emploi et d'augmentation à court-terme d'opportunités d'emplois et de revenus*: des gains – Les activités de formations classiques et professionnelles ainsi que notamment les formations réalisées auprès des membres des brigades ont accru le potentiel d'emploi de nombreux individus. Par ailleurs, Viva Rio a fourni de l'emploi à plus d'un millier de personnes, augmentant d'autant les revenus dans le quartier. Même si ces derniers résultats ne sont pas «soutenables»

à long-terme, ils constituent pour le moment des gains pour cette communauté où le taux de chômage est particulièrement élevé.

- Viva Rio a clairement su démontrer, et de manière efficace, sa *capacité à adapter ses activités et sa programmation lors de catastrophes*.
- Outre les limites traitées ci-dessous touchant l'efficacité à long-terme / viabilité des acquis, l'efficacité de Viva Rio s'est avérée moins concluante qu'attendue particulièrement au regard des effets escomptés en matière de renforcement des capacités de groupes / réseaux de femmes dans les domaines de la gestion de l'eau et promotion de la santé, et plus largement dans la gestion de la communauté.

Viabilité / partenariat

- *La viabilité des résultats et des acquis : l'une des dimensions actuellement les plus faibles de l'intervention* – Une grande majorité des constats de l'équipe d'évaluation sont très critiques quant à la viabilité actuelle des résultats acquis, voire même quant à leur potentiel de viabilité et des efforts devront être fournis en ce sens dans la phase subséquente de l'intervention. Certes, l'intervention de Viva Rio dans Bel Air est relativement jeune, on le rappelle, avec à peine 4 années de mise en œuvre effective et s'étant déroulée dans un contexte difficile et largement affecté par le séisme de 2010. Mais elle comprend des lacunes qui ne sont pas favorables à la viabilité des acquis. Parmi ces lacunes, mentionnons principalement :
 - Des partenariats pragmatiques et utiles, mais qui ne sont pas, pour la plupart, établis en vue de la pérennisation des acquis;
 - Une certaine tendance à faire beaucoup et seul, sans partager le fardeau avec d'autres ONG nationales et/ou locales et en responsabilisant encore trop peu la communauté et les partenaires opérationnels quant à l'atteinte des résultats;
 - L'absence de stratégie et de plans de désengagement définis et convenus avec la majeure partie des partenaires;
 - Une structure opérationnelle et organisationnelle dépendant essentiellement d'une seule personne pour les décisions stratégiques, mettant ainsi à risques la viabilité de l'organisation et de ses interventions.
- Cela dit, l'intervention comprend plusieurs acquis déjà viables et porteurs ou prometteurs à moyen terme. Parmi ceux-ci, mentionnons principalement : i) le renforcement des capacités et l'acquisition de connaissances et d'habiletés d'un grand nombre de bénéficiaires, de même que des personnels des brigades, qui augmentent ainsi leurs chances d'employabilité et ou de génération de revenus; ii) l'amélioration du climat de paix et de sécurité dans Bel Air, qui si elle se maintient, est susceptible d'attirer des investisseurs ou la mise en place de nouvelles petites entreprises, commerces, etc.; iii) l'augmentation de services de base, tels la distribution de l'eau par kiosques, qui devrait être assurée entièrement dans un proche avenir par la DINEPA; et les choix techniques retenus pour le captage d'eau de pluie qui sont porteurs et d'entretien/maintien relativement aisés pour les institutions concernées; iv) les perspectives reliées au programme des biodigesteurs qui

paraissent prometteuses à plusieurs niveaux; v) la valorisation de la culture haïtienne et des capacités des jeunes, augmentant la fierté de ceux-ci d'être partie prenante de leur communauté.

Efficienc e / financement

- L'examen des divers budgets annuels et/ou multi annuels et des rapports financiers qui y correspondent (lorsque disponibles), font état d'une *correspondance relativement étroite entre le prévu et le réalisé* au niveau financier. Les écarts observés sont somme toute peu significatifs, du moins au niveau des grandes composantes (ex. eau, santé, sécurité, etc.) et des totaux annuels. Signalons que des amendements ont été assez régulièrement apportés et convenus entre les parties, dans les budgets annuels examinés, réajustant les sommes allouées à une composante par rapport à une autre.
- Les *financements* accordés à Viva Rio ont sensiblement augmenté et se sont diversifiés durant la période, surtout à partir de 2009/10, notamment mais non uniquement en liens au secours d'urgence. Ainsi, en 2007, le seul bailleur de fonds était NCA et en 2008/09 s'y ajoutaient l'ACDI et le MAECI/GTSR (Canada), alors que par la suite, Viva Rio en Haïti a pu compter sur les financements de 16 bailleurs différents. Les dépenses de Viva Rio pour Haïti en 2007 totalisaient 1 274 533 \$US, alors qu'en 2010/11, elles atteignaient 6 995 982 \$US, et sur toute la période leur total était de 17 532 090 \$US.
- On doit souligner que jusqu'à présent, aucun des bailleurs commanditaires de cette évaluation n'avait la *vision d'ensemble des données financières* de toutes les contributions à l'intervention de Viva Rio en Haïti (y incluant l'urgence) par année et pour toutes les sources.
- *Répartition des dépenses entre composantes* dans l'intervention de Viva Rio à Bel Air (excluant urgence) : L'«approvisionnement en eau» domine avec 19,2% du total, et viennent ensuite, par ordre d'importance : «enfants, jeunesse, paix et sports» (14,1%), «sécurité» (14%), la coordination générale (11,7%), «déchets solides» (10,5%) puis assistance technique (7,6%), et «genre, santé et droits» (5,5%) et. Par ailleurs, si l'on additionne «coordination générale» et «coûts indirects» (frais généraux), ces lignes de dépenses accaparent ensemble 18,9%, soit un pourcentage relativement élevé mais généralement acceptable pour une intervention de ce type et de cette ampleur. Enfin, notons que 3,8% des dépenses ont été alloués à la production d'études, de recherches, d'enquêtes diverses dont il a été question dans les constats précédents.
- Pour l'intervention (hors urgence) de Viva Rio dans Bel Air, *NCA demeure le plus important bailleur* (57,8%), suivi par l'ACDI (32%) et du MAECI/GTSR (10,2%). Les dépenses cumulées en 2010 pour cette intervention totalisaient 10 438 452 \$US.
- Les données financières analysées font clairement ressortir à quel point l'intervention de Viva Rio dans Bel Air est une *intervention multi bailleurs* intégrée, appuyée dans ses principales composantes «régulières» (i.e excluant l'urgence) par trois bailleurs principaux, qui à eux trois ont supporté plus de 57% du total des dépenses de Viva Rio en Haïti. Ainsi, à quelques

exceptions près, tous ou au moins deux des trois supportent, à des degrés divers, les mêmes composantes.

- La *gestion financière des fonds* alloués à l'intervention de Viva Rio en Haïti est encore en grande partie assurée par *Viva Rio Brésil* où tous les fonds transitent et c'est sur la base de rapports et de planification du «cash flow» requis mensuels que Viva Rio Brésil fait des transferts. Le nouvel administrateur de Viva Rio Haïti nous a affirmé que les systèmes de gestion administrative, financière et comptable étaient actuellement en cours de révision et de consolidation en vue d'une plus grande formalisation et d'une plus grande autonomie en la matière, mais cela reste à suivre.
- Les *vérifications financières* assurées par les bailleurs (NCA, ACDI) sont réalisées indépendamment les unes des autres. Ainsi aucun vérificateur n'a eu pour mandat d'examiner pour une composante spécifique, sur laquelle ces bailleurs ont pourtant alloué du financement, ce qui relève de l'un ou de l'autre de ces bailleurs : ces exercices se font en vase clos et en outre les bailleurs n'échangent pas leurs rapports de vérifications (ni d'ailleurs tout autres documents de reportage), ce qui limite grandement la vue d'ensemble au plan financier de même que la couverture souhaitable de ces exercices de vérifications. Qui exactement finance précisément quoi? Difficile, voire impossible pour les bailleurs, ni pour l'équipe d'évaluation de répondre avec rigueur et certitude à cette question, d'autant que les «lignes budgétaires» des uns et des autres ne sont pas harmonisées et conséquemment les rapports financiers produits par Viva Rio pour chacun ne le sont pas non plus. Loin de nous d'insinuer une gestion financière irrégulière ou malhonnête, mais plutôt de souligner que cette situation comporte des risques et ne favorise pas la transparence requise dans un contexte multi bailleurs.
- NB. les éléments et données pour apprécier avec rigueur le *rapport coûts – bénéfiques* sont difficiles, voire impossible à trouver et à établir à moins de procéder à des analyses comparatives approfondies et détaillées. Or nous n'avons pu retrouver une ou des interventions suffisamment semblables en Haïti pour permettre des comparaisons utiles et fiables.

Gestion stratégique et opérationnelle

- La *structure organisationnelle* de Viva Rio en Haïti est dirigée par le directeur de Viva Rio et composée de deux comités – directeur et aviseur – où sont représentés les principaux bailleurs de fonds, le gouvernement haïtien via un conseiller, l'Ambassade du Brésil, une ONG haïtienne et deux personnalités issues du secteur privé. La communauté de Bel Air n'y est pas représentée. Ces comités ont essentiellement joué un rôle d'appui-conseil. Ils ne sont pas dotés de Termes de référence écrits précisant leurs rôles, responsabilités et fonctionnement, et le comité directeur n'est pas décisionnel, i.e. il n'a pas le pouvoir d'approuver (ou non) les orientations stratégiques, les plans de travail, les budgets et les rapports de Viva Rio-Haïti. Les réunions sont convoquées par le directeur qui en définit l'agenda, elles se tiennent plus ou moins régulièrement – une à deux fois l'an, et les documents qui y sont fournis sont de nature diverses. Aucun procès-verbal comme tel n'est produit suite à ces réunions, réduisant de ce fait le suivi et la mémoire des échanges qui y ont lieu et ne permettant pas d'apprécier la régularité de la participation.

- Cette structure présente plusieurs *éléments «d'informalité»* qui semblent aller de paire avec la «culture organisationnelle et opérationnelle» de Viva Rio, laquelle on pourrait caractériser «d'organique» plutôt que de «systémique», et où le verbal prend souvent le pas sur l'écrit. C'est également une caractéristique de la société haïtienne et de plusieurs de ses institutions. Cette informalité a permis à l'organisation la marge de manœuvre et la souplesse nécessaires pour ajuster son action et ses activités en cours de réalisation pour trouver des solutions créatives en vue de résoudre des problèmes et d'atteindre les résultats attendus dans un contexte largement mouvant, incertain, et au sein d'une opération comportant en soi des imprévus. Cependant, au vu de la croissance de l'organisation, de son intervention et des ressources financières qui y sont impliquées, cette structure encore trop peu formalisée et encore trop peu outillée en matière de gestion, est devenue inappropriée pour assurer une gestion à la fois transparente et rigoureuse de l'intervention de Viva Rio en Haïti.
- La *structure opérationnelle* de Viva Rio-Haïti s'est définie au fur et à mesure de l'évolution et de la croissance de l'intervention et de ses composantes. Sous la responsabilité du directeur, cette structure a été récemment revue et est désormais organisée par «groupes d'opérations»: administration, programmes sectoriels, relations institutionnelles / communications. Un comité de pilotage composé des coordonnateurs de chaque groupe assure la coordination de l'ensemble et vise à permettre une meilleure synergie inter-programmes de même que la planification mensuelle des travaux. L'équipe d'évaluation n'a pu retrouver de documents afférents à cette structure définissant les rôles et responsabilités, les prérogatives, le fonctionnement de ses différentes instances et composantes, car le processus de restructuration est en cours de mise en place.
- C'est sur le *Directeur de Viva Rio Haïti* (qui agit aussi comme directeur de Viva Rio Brésil), que reposent, au final, les décisions d'ordre stratégique, financier et programmatique de l'intervention de Viva Rio en Haïti. Si cette situation présente des avantages de souplesse et de marge de manœuvre utiles, elle présente aussi des faiblesses et/ou des risques sérieux à plusieurs niveaux, dont : i) le peu de transparence du processus décisionnel, dans la mesure où les décisions n'ont pas à être entérinées par aucune des entités composant la structure et où les modalités de prise de décisions ne sont pas explicites au sein de l'organisation; ii) qu'advierait-il de l'organisation et de l'intervention en Haïti si son directeur devait disparaître. La question se doit d'être posée et trouver réponse, car pour le moment, les risques sont très élevés qu'en l'absence du directeur actuel, la structure organisationnelle en place, compte tenu des limites de son mandat et de ses prérogatives, ne pourrait assurer adéquatement et relativement aisément la poursuite de l'intervention et de sa gestion stratégique, ni guider sa gestion opérationnelle.
- Le *personnel* composant actuellement l'équipe-cadre de Viva Rio nous est apparu dédié, compétent et motivé. Le profil de cette équipe est très diversifié à plusieurs niveaux : expériences professionnelles / techniques, tranches d'âges, nationalités. Cette diversité apparaît à plusieurs comme un facteur largement positif, favorisant l'acquisition de connaissances, l'échange d'expériences, particulièrement Sud-Sud, ce qui est peu fréquent chez les

ONG en Haïti et doit être encouragé. Par ailleurs, sur les 15 personnes cadres, 9 sont des hommes et 6 des femmes. Au niveau de l'équipe élargie², composée de 42 personnes, 26 sont des hommes, et 16 des femmes, ce qui dénote un certain déséquilibre H/F. D'autre part, la gestion du personnel n'est pas dotée d'instruments adéquats, notamment en matière de définition de tâches, gestion du temps et évaluation du rendement.

- La *planification stratégique et opérationnelle* de l'intervention et des activités, quoique se voulant intégrée, est soumise aux requis d'orientations, de formats, de fréquence et de durée imposés par les bailleurs de fonds. Cette situation, difficilement contournable, a rendu par ailleurs difficile la vision d'ensemble et commune de ce qui est appuyé par tous et chacun, de même que l'appréhension des résultats propres à l'appui de chacun (comme les bailleurs le souhaitent) tout en ayant également la vision d'ensemble du rendement. Il en va de même pour la planification et le reportage financier.
- Le *processus de planification opérationnelle interne* de l'équipe n'est pas clairement défini et n'est pas soutenu de documents de référence. Ceci ne semble cependant pas poser de problèmes à l'équipe.
- La *facture des rapports narratifs et leur fréquence* varient selon les requis des bailleurs. Souvent répétitifs, ces rapports périodiques sont informatifs au plan quantitatif, mais peu sur le plan analytique et qualitatif et les différences de formats rendent difficiles une vision intégrée et d'ensemble du rendement.
- Le *suivi interne des activités* est assuré par l'équipe et consigné dans les PNP. Récemment, un tableau de bord a été adopté permettant un suivi régulier au niveau quantitatif pour l'ensemble des activités / programmes.
- Pour leur part, les *bailleurs ont des mécanismes différents de suivi*, généralement peu rapproché, sauf en ce qui concerne NCA. Les changements relativement fréquents des représentants sur le terrain et leurs rôles limités en matière de suivi (ACDI et MAECI) n'ont pas favorisé leur connaissance de l'intervention et de ses complexités. Par contre, l'agent de suivi retenu par l'ACDI a permis un suivi adéquat de l'intervention. Les *bailleurs n'échangent pas leurs documents* de planification, de reportage ou de suivi, diminuant de ce fait une connaissance commune et souhaitable.
- La gestion des risques opérationnels a été relativement bien assurée par Viva Rio. Cependant, l'organisation fait actuellement face à des *risques et défis* d'une importance certaine : i) le financement multiple et à durées variables mais dont les échéances arrivent à termes met à risque la poursuite de l'intervention, les financements pour celle-ci n'étant pas acquis, ni leur hauteur connue; ii) la trop grande dépendance du processus de décision sur une seule personne; iii) les risques associés au fait que Viva Rio soit actuellement le principal employeur de Bel Air; iv) les risques associés à l'informalité encore trop présente des systèmes de gestion opérationnelle; v) les risques associés à la viabilité non assurée de plusieurs des acquis et résultats; et enfin vi) les risques associés à l'ouverture de nouveaux «chantiers» importants, alors que l'organisation n'est pas encore dotée de structures et systèmes appropriés à l'ampleur de ses intentions et des financements que celles-ci impliquent.

² Telle qu'apparaissant dans les organigrammes détaillés fournis.

Principales conclusions et leçons tirées de l'expérience

L'intervention de Viva Rio à Bel Air : «un géant efficace mais aux pieds d'argile»

- Dans l'ensemble et globalement, l'intervention de Viva Rio à Bel Air est pertinente dans son approche et dans le choix de ses piliers d'action. Elle présente également une grande efficacité au niveau de ses résultats immédiats et des effets produits à ce jour. Étant donné le contexte et les catastrophes qui ont affecté sa réalisation, et la courte durée de sa mise en œuvre, cette efficacité est particulièrement remarquable. Là où l'évaluation est plus critique c'est en matière de viabilité des résultats et des acquis, en matière d'appropriation et de partenariats, de même qu'en rapport à la structure organisationnelle et à l'instrumentation de l'organisation en matière de gestion. L'équipe d'évaluation est aussi critique au regard des faiblesses de l'intervention en matière d'équité de genre et d'égalité femmes-hommes. Mais ces critiques se veulent d'abord et avant tout constructives, et doivent être lues dans cette perspective et en gardant constamment à l'esprit que l'intervention de Viva Rio dans Bel Air a à peine 4 années de mise en œuvre dans un milieu comportant des défis majeurs et nombre de difficultés.

Des innovations porteuses, de la créativité, des capacités d'adaptation –

L'intervention de Viva Rio dans Bel Air a fait preuve d'innovation et de créativité dans son approche intégrée de stabilisation et de développement d'un quartier urbain très fragilisé par les conflits inter-groupes qui y régnaient et plus largement par la situation socio-économique qui touche sa population. Les bailleurs de fonds ont su accompagner avec l'ouverture requise ces apports de Viva Rio.

Des résultats visibles rapidement –

Le succès et la crédibilité de Viva Rio résident en bonne partie dans la mise en œuvre de résultats rapides et visibles. Cette stratégie s'est avérée efficace dans le contexte particulier de l'intervention dans Bel Air. Cependant, pour qu'elle soit porteuse à long-terme, elle doit être accompagnée d'une stratégie performante de viabilité.

Des changements qui requièrent du temps –

L'intervention, malgré ses faiblesses, demeure porteuse de changements sociaux, de comportements, d'attitudes, si elle peut être menée à terme et dans les conditions adéquates. Or, de tels changements, on le sait, requièrent du temps, beaucoup de temps, en plus d'investissements humains, techniques et financiers relativement importants. En Haïti, et encore plus en milieu urbain difficile, envisager un horizon d'une dizaine d'années pour que des changements significatifs et viables s'instaurent et s'installent demeure un horizon minimal, qui n'est en rien excessif.

Des changements qui requièrent des alliés, nombreux et solidaires –

L'une des lacunes les plus criantes de l'approche de Viva Rio à Bel Air, se situe dans sa volonté de faire vite, beaucoup et trop souvent seule, ou avec des partenaires peu solidaires, trop peu engagés. «Partager le fardeau» avec des alliés solides, compétents et engagés – solidaires - constitue l'un des défis de l'organisation et de son intervention dans Bel Air mais également une des stratégies à développer les plus porteuses d'efficacité à long terme et de viabilité.

La réalisation d'études / recherches sectorielles à caractère socio-

anthropologique – Cet élément intégré à l'intervention constitue un exemple à suivre et à diffuser dans le milieu de la coopération, les dimensions

anthropologiques demeurant trop souvent négligées dans l'analyse du milieu et dans les stratégies d'intervention.

La dimension Sud-Sud de l'intervention : un plus – Cet élément a constitué un plus dans l'intervention, dans la mesure où notamment il a favorisé des échanges, des apprentissages et l'ouverture à des façons de faire différentes mais adaptées et misant sur des similitudes culturelles. Cet élément s'est traduit entre autres dans la composition multi nationale de l'équipe-cadre, laquelle est à encourager, à condition de s'assurer de systématiquement favoriser et voir à développer l'expertise locale et de préserver un équilibre au sein de l'équipe.

Recommandations générales et stratégiques³

Étant donné l'importance et la qualité de plusieurs des résultats réalisés à travers l'intervention d'une part, mais également du chemin encore à parcourir pour que Bel Air puisse de manière autonome prendre le virage du développement - et non de la simple survie, nous recommandons :

1. Que Viva Rio se *concentre en priorité dans Bel Air*, à y poursuivre, approfondir et consolider ses acquis et réalisations, de même qu'à explorer, en partenariat, les opportunités de développement économique et de génération de revenus;
2. Que l'ACDI, NCA et le MAECI/GTSR pour leurs parts, poursuivent, au moins à hauteur équivalente au passé, et dans la mesure de leur possibilité sur une durée pluriannuelle conséquente, leur appui financier à Viva Rio, en liens avec son intervention dans Bel Air.

Recommandations à Viva Rio

Étant donné les faiblesses et lacunes observées particulièrement en matières d'ÉFH, de viabilité des acquis et viabilité de la structure organisationnelle et décisionnelle de Viva Rio, et étant donné la faiblesse de ses instruments / outils de gestion, nous recommandons :

3. Que Viva Rio se dote, en consultation avec ses partenaires et la communauté de Bel Air, d'une stratégie en matière d'équité de genre et d'égalité femmes-hommes, ainsi qu'un d'un plan de mise œuvre y afférent, y incluant les ressources humaines et financières requises et des objectifs et résultats visés spécifiques par secteurs. En corollaire, que cette stratégie soit basée sur une «analyse de genre» en bonne et due forme des problématiques sociales et/ou sectorielles de la communauté de Bel Air auxquelles s'adresse l'intervention de Viva Rio;
4. Que Viva Rio se dote rapidement d'une stratégie formelle de partenariats opérationnels diversifiés, et ce notamment avec des ONG nationales et locales, voire également internationales, qui sont intéressées et expérimentées dans les problématiques⁴ auxquelles l'intervention s'adresse dans Bel Air et se dote des moyens pour mettre en œuvre rapidement cette stratégie – *en somme que Viva Rio cherche activement à «partager le fardeau»*. En corollaire, que ces partenariats fassent l'objet de protocoles d'accords formels où sont clairement décrits les rôles, responsabilités, et les engagements opérationnels de chacune des parties, de même que les conditions s'appliquant en cas de non-respect de ces engagements.
5. Que Viva Rio se dote rapidement d'une stratégie d'appropriation / responsabilisation et d'une stratégie de désengagement, développées et mutuellement consenties avec ses partenaires,

³ Pour les recommandations sectorielles, référer au dernier chapitre du rapport complet.

⁴ Notamment en matière de mise en place de micro entreprises, domaine où Viva Rio n'a pas d'expériences avérées.

y incluant les organisations et institutions avec et auprès de qui elle œuvre dans Bel Air, et ce, dans tous ses secteurs d'intervention;

6. Que Viva Rio se dote dans l'année qui vient d'une structure organisationnelle, y incluant un véritable comité de direction, qui soit à la fois représentative des principales parties prenantes - dont la communauté de Bel Air - et décisionnelle sur les orientations / planifications annuelles et sur les budgets correspondants, et à qui la structure exécutive, dont le directeur, doit rendre des comptes minimalement annuellement. En corolaire, que les comités de la structure organisationnelle de Viva Rio soient dotés de Termes de référence explicites quant à leur fonctionnement et que les réunions de ces comités fassent systématiquement l'objet de procès-verbaux et d'un suivi approprié et documenté;
7. Que Viva Rio, avec l'appui de ses bailleurs principaux, se dote d'un ensemble d'instruments et d'outils de gestion qui soient non seulement appropriés à sa taille actuelle mais également à ses intentions de croissance et à la multiplicité de ses bailleurs, en vue d'une plus grande transparence et d'une plus grande clarté, pour ces bailleurs et ses partenaires opérationnels et stratégiques.

En vue d'optimiser la diffusion, l'utilisation et la portée des études/recherches déjà entreprises et celles à venir (s'il y a lieu), nous recommandons :

8. Que Viva Rio poursuive la traduction en créole de toutes études/recherches susceptibles d'être d'intérêt / utiles pour des lecteurs créolophones;
9. Que Viva Rio se dote d'une liste relativement exhaustive d'institutions, d'organisations internationales, nationales et locales œuvrant en Haïti et qu'elle communique systématiquement à ces récipiendaires par électronique toutes études/recherches produites;
10. Que Viva Rio, en partenariat avec des institutions nationales, internationales et d'autres ONG intéressées, organise régulièrement des événements publics (ateliers, tables-rondes, etc.) où sont présentés, discutés et débattus les résultats des études produites.

En vue de développer de mieux ancrer les actions dans la communauté de Bel Air et d'y développer son partenariat, nous recommandons :

11. Que Viva Rio entreprenne une recherche sur les dimensions communautaires et associatives endogènes existantes dans le quartier du Grand Bel Air (autre que les «bazes»);
12. Que Viva Rio entreprenne une recherche/étude sur le secteur privé (industriel, artisan / manufacturier, commerçant) du Grand Bel Air.

Recommandations à NCA, l'ACDI, MAECI/GTSR

En vue d'améliorer la performance opérationnelle et organisationnelle de Viva Rio, nous recommandons:

13. Que ces bailleurs appuient «conjointement» le développement organisationnel et le renforcement de la gestion de Viva Rio et de son instrumentation, et ce tout en cherchant à préserver les qualités et caractéristiques d'innovation, d'itérativité et de souplesse qui font la force de Viva Rio-Haïti. À titre de suggestion, et si celle-ci convient à Viva Rio, qu'une ressource technique soit mise à la disposition de l'organisation pour la guider et l'appuyer dans cette démarche, d'une manière intégrée, et non ponctuelle.

En vue d'une part d'optimiser les dimensions conjointes de leurs appuis et d'en améliorer le suivi, d'en faciliter autant que faire se peut la gestion tant pour eux que pour Viva Rio, nous recommandons :

14. Que ces bailleurs définissent, accroissent très sensiblement et systématisent les mécanismes de communications permettant entre eux le partage d'informations et de documents relatifs à leurs appuis à Viva Rio Bel Air, tant opérationnels que financiers;
15. Que, dans la mesure du possible des requis institutionnels qui leurs sont propres et tenant compte (avec une certaine souplesse...) des limites que ceux-ci imposent, les bailleurs, en collaboration avec Viva Rio, s'entendent sur un «modèle logique» et sur un «cadre de mesure du rendement» communs, qui, tout en faisant part de leurs particularités propres, permettent d'une part à Viva Rio un reportage narratif et financier aussi *harmonisé* que possible et d'autre part, aux bailleurs d'assurer un *suivi conjoint ou commun*.
16. Dans la même perspective, que les bailleurs examinent la faisabilité et si concluante, qu'ils entreprennent des vérifications financières conjointes de leurs appuis à Viva Rio, qui leur permettent entre autres d'avoir la vue d'ensemble et précise de «qui a financé quoi», et à quelle hauteur.

En vue de compléter l'évaluation de l'intervention de Viva Rio dans Bel Air, nous recommandons :

17. Que ces bailleurs entreprennent rapidement avec la BID des échanges pour que soit réalisée dans des délais raisonnables et tel que prévu, l'évaluation de l'ensemble⁵ de la composante «gestion des déchets solides», cette composante représentant une part très importante et significative de l'intervention de Viva Rio dans Bel Air.

⁵ Et non uniquement la portion financée par la BID.