

# RENFORCER LES CAPACITES ADMINISTRATIVES MUNICIPALES

*Retour sur l'expérience du PAGODE en Haïti (2019 – 2023)*

*Comment renforcer les capacités des administrations municipales ? C'est ce que présente cette fiche à travers le processus et les leçons apprises dans 11 communes partenaires.*

Le **Programme de Modernisation de l'Administration Communale (PMAC)**, mis en œuvre par la Direction des Collectivités Territoriales (DCT) du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT), a en effet été appuyé dans le cadre du Programme PAGODE. En particulier, il s'est agi de **consolider les capacités locales préexistantes au sein des administrations municipales des onze communes partenaires**, afin de garantir l'ancrage institutionnel et la pérennité des actions menées, et ainsi renforcer les communes.

Concrètement, la contribution du PAGODE à l'exécution de la feuille de route de la DCT a porté sur **l'évaluation du personnel municipal**, des **formations thématiques** destinées aux noyaux techniques et administratifs au sein des communes (agents et élus), ou encore le développement d'une **formation diplômante en gestion municipale**.

Le processus de renforcement ayant porté ses fruits, cette fiche présente un retour d'expérience de cette action d'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale (MOC). Elle est complémentaire à la fiche de capitalisation « FIL guichet commune » portant sur la conception et l'exécution de projets communaux financés par le Fonds d'Investissement Local (FIL).



## Accompagner la mise en œuvre du PMAC

La conception, la modélisation et la programmation de la mise en œuvre du PMAC ont été accompagnées techniquement et financièrement par le Pagode. En parallèle, les activités du programme étaient déployées dans les 3 départements avec l'accompagnement des partenaires terrain du consortium.

La méthodologie du PMAC comprend 5 grandes étapes de mise en œuvre successives :

- 1) Profilage du personnel et de l'administration ;
- 2) Diagnostic préliminaire de l'administration et des politiques publiques locales ;
- 3) *Restafing* de l'administration : évaluation et recrutement du personnel ;
- 4) Professionnalisation et évaluation du personnel ;
- 5) Planification des objectifs de renforcement.

Les partenaires du PAGODE dans le Sud (ITECA) et Grand'Anse (GRAMIR) ont accompagné les référents thématiques de la DCT dans le déploiement de ces différentes étapes auprès des communes. Ce compagnonnage a permis de mobiliser les ressources techniques et financières du programme en appui à la mise en œuvre du PMAC. Il s'est étendu parfois, dans une logique de mutualisation, aux autres communes de ces départements, en laissant toute la place au leadership politique et institutionnel du MICT.

## Des difficultés rencontrées

L'environnement institutionnel de la mise en œuvre de l'action du PAGODE pour le renforcement des acteurs de la décentralisation, en particulier des autorités et des cadres municipaux, est marqué par **un ensemble de contraintes et d'incertitudes**, notamment :

- Le contexte politique national caractérisé par une instabilité et des turbulences qui polluent la démarche et les effets du renforcement technico-administratif des communes ;
- La démotivation du personnel politique et administratif des municipalités en proie à une grave crise financière et des arriérés de salaire importants de plusieurs mois.

## Les administrations communales au cœur de la stratégie du PAGODE

Au terme de son action de renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale, le MICT s'attend à constituer des collectivités territoriales :

- Modernisées,
- Stratégées,
- Partenaires,
- Proches de la population par les services offerts.

Partant de cette finalité, le programme a revisité la chaîne de production et de fourniture des services publics pour identifier les maillons à renforcer, à mobiliser et à rentabiliser.

En amont, il s'est agi de :

- Identifier les besoins des populations en termes de services de proximité et d'opportunités économiques ;
- Choisir les outils à développer.

Le PAGODE a fait le choix stratégique de négocier avec les administrations communales le portage de ces actions, malgré leur fragilité.

## Un noyau renforcé au sein des équipes municipales en charge de la maîtrise d'ouvrage

Après une réadaptation suite à l'arrêt du PMAC, le PAGODE a mené l'action dans la continuité des étapes du PMAC. La démarche vise à **motiver et fidéliser au sein de l'administration communale, un noyau technique et administratif** répondant aux principaux profils du PMAC.

Ce noyau technique et administratif, ci-après dénommé Équipe Municipale d'Appui Technique (EMAT), en plus du Directeur général ou secrétaire général, est composé des membres des commissions spécialisées des marchés publics (CSMP), instituées par les autorités municipales en application de la législation haïtienne sur les procédures de passation de marchés publics.

Ce renforcement s'effectue dans le cadre des responsabilités de Maîtrise d'Ouvrage de l'administration communale dirigée par le conseil municipal.

L'action de renforcement cible l'administration communale à travers l'EMAT, selon les orientations d'une note de cadrage validée par le MICT.

L'administration communale étant l'instrument par lequel le conseil communal concrétise ses politiques publiques pour le bien-être de la population, l'EMAT assure, en son sein et pour son compte, le leadership des opérations municipales et de la fourniture des services publics dans les onze champs de compétences des communes prescrits par la loi.



Notamment en matière de :

- Planification du développement Local ;
- Finances locales/ Fiscalité locale ;
- Investissement/Développement local ;
- Gestion de la Voirie et des Réseaux Divers : eau potable et assainissement ;
- Gestion des équipements collectifs : marchés, abattoirs, cimetière, places publiques.

L'action de renforcement se base sur une double motivation : la formation et l'opérationnalisation des services publics. Le but étant que les acteurs communaux soient en capacité de poursuivre cet apprentissage dans le déploiement de leurs actions.

## De la formation thématique à la formation diplômante en cours d'emploi

Les thématiques de l'action de formation correspondent aux outils de gouvernance à développer par l'administration communale et sont **portées par les institutions publiques** ayant la responsabilité légale et normative en la matière. Le programme s'assure ainsi de la conformité du contenu de la formation, d'un rapprochement fonctionnel entre ces institutions de l'administration centrale et des communes, et d'un ancrage institutionnel effectif :

Thématique	Institution
Cartographie des risques.	Direction Générale de la Protection Civile
Planification territoriale et de développement	Direction d'Aménagement du Territoire et de développement local
Gestion des commandes publiques	Commission nationale des marchés publics
Élaboration et exécution du budget communal	MICT Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif



## Un programme de Formation diplômante au plus proche des administrations territoriales

En complément des actions susmentionnées, le programme a visé à fournir un appui technique à l'Université Publique du Sud aux Cayes (UPSAC) dans le **montage d'un programme de formation pour un cycle court en gestion municipale**, sous la responsabilité du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT).

Le public cible retenu après identification des besoins en formation par les acteurs clés – en particulier les maires à travers l'Association des Maires du Sud et le MICT - a été :

- les agents des collectivités territoriales des vingt-et-un postes-clés (ou métiers) des organigrammes-cibles, auxquels s'ajoutera le métier d'archiviste. L'approche sera celle d'une action de formation professionnelle, distincte d'une action de formation initiale ;
- les membres du conseil municipal. L'approche serait celle d'une action de renforcement de capacités en vue d'un meilleur exercice de leurs mandats et de leurs fonctions ;
- les candidats potentiels aux emplois communaux. L'approche sera celle d'une préparation aux examens de recrutement du PMAC.

Un projet formatif composé de quatre cycles courts sur la gestion municipale, à destination des trois publics cibles précédemment mentionnés :

- un cycle de découverte des fonctions électives municipales;
- un cycle d'approfondissement des fonctions électives municipales;
- un cycle sur les fondamentaux de la gestion municipale, destiné aux agents communaux en poste, distinct d'une formation initiale, à visée de formation professionnelle ;
- un cycle de préparation aux examens de recrutement d'agents communaux organisés dans le cadre du PMAC.

## De la pertinence et de l'utilité publique de la formation expérimentale

L'UPSAC a expérimenté la labélisation du contenu et la labélisation des administrateurs (profil des enseignants), tel qu'il a été recommandé par les directives du Programme élaboré par l'UEH et un expert international en gouvernance locale (Vincent Potier).

Cette formation expérimentale a vocation à :

- être intégrée dans le programme de formation courte de l'UPSAC, vers une Licence professionnelle ;
- être généralisée et étendue aux autres centres de formation sur tout le territoire, notamment aux antennes de l'UEH à Port-au-Prince et au réseau des UPR relevant du Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle.



Remise de leurs certificats aux Maires, Mairesse et cadres au terme du cycle de formation en gestion municipale mis en œuvre par l'Université Public du Sud aux Cayes en collaboration avec l'UEH et la DCT (MICT). Juin 2023.

## Leçons apprises

- Concernant les autorités, dont l'AMSUD : un leadership indéniable dans la mobilisation de ses membres et dans le plaidoyer pour la conception, la mise en œuvre et la poursuite du programme ;
- Concernant les maires : un intérêt accru pour apporter du savoir et du savoir-faire dans leur administration en quête d'efficacité et d'efficience dans l'action et les services municipaux.
- Concernant les agents : une régularité et une assiduité inattendue, étant donné la démotivation et le découragement qui traversent toutes les administrations communales du pays en raison des conditions précaires de travail
- Concernant l'environnement physique et logistique : un espace attractif et valorisant dédié à la formation. L'Université Publique du Sud dans l'Arrondissement des Cayes UPSAC, membre du réseau des universités publiques en région, relevant du ministère de l'Éducation nationale, offre une maison de proximité pour la formation en cours d'emploi, la formation continue et le perfectionnement des agents et cadres des collectivités territoriales.

## Recommandations pour la mise en œuvre de démarches similaires

La formation des élus.es, des agents et des cadres des collectivités territoriales doit toujours répondre aux besoins des acteurs au triple point de vue politique, institutionnel et technique. Ces besoins se traduisent au travers les recommandations suivantes :

- Obligation de suivre les orientations et directives définies par les politiques publiques en lien avec l'institution porteuse (dans ce cas précis le MICT) ;
- Correspondance avec les compétences des collectivités territoriales, les attributions du personnel politique et technique de l'administration communale ;
- Contribution à l'amélioration de la qualité des services municipaux ;
- En capacité de s'adapter à des réalités institutionnelles et sociopolitiques très instables ;
- Motivation par le biais de stimulants pour les cadres de l'administration communale pour l'animation de ces dynamiques, particulièrement les Équipes Municipales d'Appui Technique (EMAT), surtout en contexte de précarité.
- Accompagnement aux acteurs locaux, particulièrement les municipalités, à mettre en place un minimum de cadre institutionnel pour assurer le pilotage des actions.
- Mettre à profit, dans le cadre du maillage déconcentration/décentralisation, les services déconcentrés de l'État pour le renforcement de la capacité de MO des collectivités.