

LE GUICHET COMMUNAL DU FIL

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

Cette fiche présente un retour d'expérience sur la mise en place du guichet communal du Fonds d'Investissement Communal.

Ce **Fonds d'Investissement Local (FIL)** a été co-construit par les partenaires dans le cadre du Programme d'Appui à la Gouvernance Décentralisée (PAGODE). Il s'agit d'un instrument dédié au financement de projets portés par les Communes (Guichet communal) ou par des Organisations de la Société Civile (guichet OSC-OCB).

Les principes et règles de mise en œuvre du FIL ont été définis dans un **code de financement** qui précise notamment les conditions de l'éligibilité des porteurs de projet, les modalités de sélection et de mise en œuvre des projets, de suivi et d'évaluation. L'enveloppe dédiée au FIL dans le budget du PAGODE représentait environ 1,5 million d'USD (soit un peu plus de 1,3 million de Francs Suisses).

Le FIL constitue un élément central du programme. Au-delà de sa dimension d'outil de financement, il est également un instrument essentiel du renforcement des capacités des acteurs, notamment de la maîtrise d'ouvrage communale via les projets communaux.

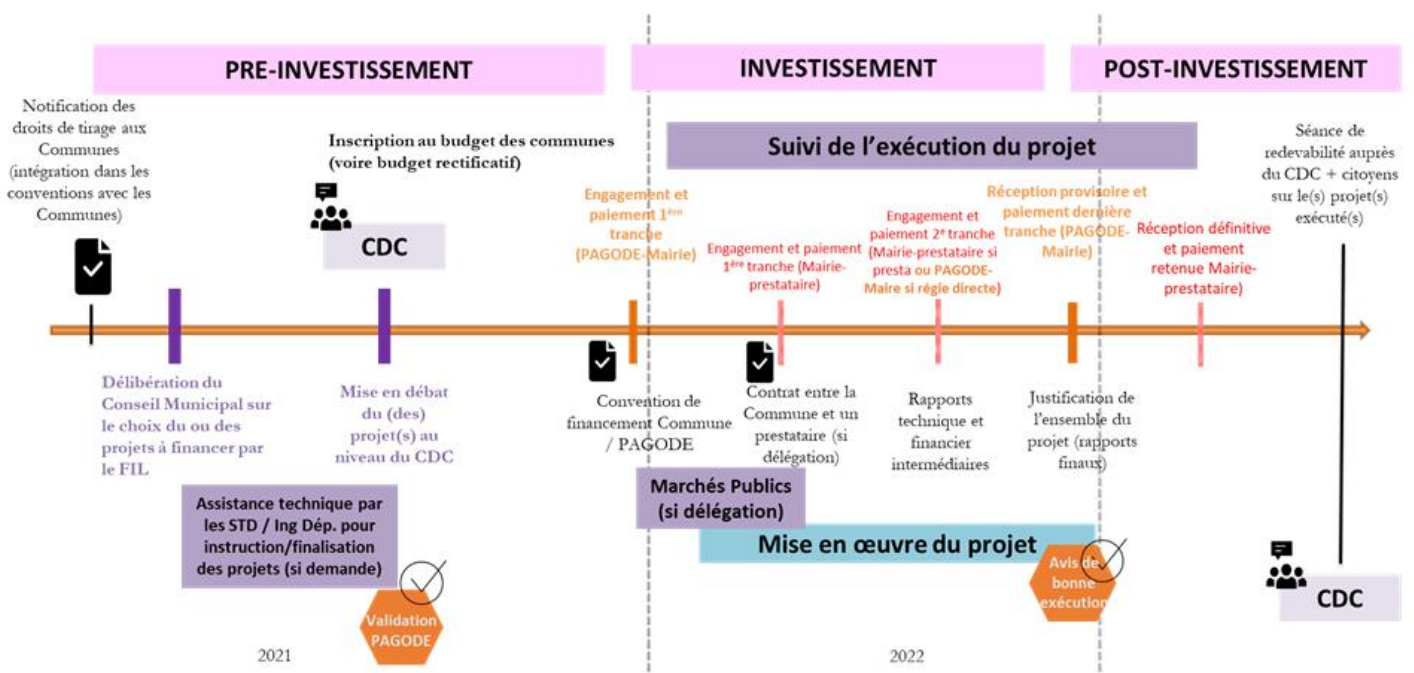
Enfin, c'est un instrument favorisant le renforcement du dialogue et de la concertation entre les différentes parties prenantes sur les territoires.

Cette fiche est complémentaire de la fiche sur le guichet OSC et d'autres fiches de capitalisation produites par le PAGODE.

Un processus dans le temps, étape par étape

Dans le cadre d'un projet, le financement de projets de développement local sous maîtrise d'ouvrage communale nécessite un processus relativement long, en particulier dans un contexte comme celui d'Haïti marqué par des périodes de tensions importantes mettant un frein aux actions menées.

En particulier, **la phase de pré-investissement**, qui débute au moment de la notification de l'enveloppe à la Commune et qui s'achève au démarrage des travaux est une phase à ne pas négliger tant elle conditionne la bonne mise en œuvre et la durabilité du projet financé. Dans le cadre du PAGODE, cette phase a duré plus d'une année.



Guichet communal du FIL : la frise présente le déroulement tel que conçu initialement pour le déroulement du processus

La phase d'exécution est logiquement variable selon le type de travaux concernés, mais peut également être longue, notamment parce que le tissu d'entreprises locales est faible, avec des difficultés pour préfinancer les travaux et des problématiques bancaires. Ces dernières pouvant rendre plus complexe le versement des tranches de paiement aux entreprises mobilisées.

Compte tenu de divers aléas du programme, **la phase de post-investissement**, tout aussi importante pour s'assurer de l'appropriation du projet par les acteurs locaux, n'a pas pu être mise en œuvre dans le cadre du PAGODE.

Des processus de priorisation pilotés par les mairies, mais impliquant les autres acteurs

Dans le Code de financement, élaboré initialement, il était prévu que les projets financés dans le cadre du guichet communal répondent à un certain nombre de critères, dont le premier d'entre eux était que le projet s'inscrive dans le cadre des priorités définies dans le **Plan communal de développement (PCD)**. Il était ensuite laissé au **Conseil Municipal** la liberté de choisir le ou les projets prioritaires à financer. Ce choix fait au niveau de la Mairie devait alors être présenté pour avis au **Conseil de développement communal (CDC)**, instance de concertation pluri-acteurs mise en place dans les communes. En effet, l'objectif était aussi que le FIL donne du grain à moudre aux dynamiques de concertation entre les communes et les administrés.

Cela a été plutôt un succès et le rôle du CDC a même été dans certaines communes plus important que dans le processus envisagé. En effet, dans certaines communes, les Mairies ont proposé plusieurs options au CDC et les CDC ont voté pour le projet qu'ils souhaitent voir financé en priorité. Dans le Sud-Est, le processus a même été inversé, avec des propositions de projets faites par le CDC à la mairie.

Des projets répondant à des enjeux divers, y compris en réponse aux aléas

Le Code de financement identifiait clairement 3 **secteurs d'intervention prioritaires** : économique, environnemental et de gestion des risques et désastres. Par ailleurs, les secteurs d'intervention prioritaires devaient répondre à un **intérêt collectif** et **être inscrits au PCD** (pour les Communes disposant d'un PCD).

- Finalement, une grande partie des projets communaux financés ont concerné des infrastructures administratives (4 projets sur 11) et étaient donc en dehors des secteurs prioritaires du FIL. Ces choix ont été expliqués en raison du séisme de 2021 qui a occasionné des dégâts importants sur les bâtiments municipaux. Dès lors, il a été nécessaire, avant toute chose, de positionner les autorités locales en situation de fonctionner et de fournir des services aux citoyens.



Ci-dessus, travaux d'aménagement de ravine à Tiburon (Sud) et aménagement de la plage de Raymond-les-Bains (Sud-Est), 2023.

- D'autres projets ont porté sur des aménagements de type ravines, réhabilitation de berges, etc., et répondaient à un enjeu impératif de sécurité pour les populations.
- Enfin, les projets de nature économique (marchés, aménagement de plage...) visaient à favoriser des retombées économiques dans les communes et des ressources supplémentaires pour la Mairie.

Des difficultés en matière de faisabilité des projets

Les projets financés dans le cadre du FIL communal nécessitaient de mener des **études de faisabilité en amont**. Ces faisabilités pouvaient être de nature économique (notamment pour les infrastructures économiques, afin de s'assurer de leur durabilité et appropriation par les acteurs concernés), de nature sociale (question foncière par exemple pour les aménagements de berges, etc.) ou encore de nature technique (notamment dans un contexte marqué par des événements climatiques et naturels majeurs) afin de s'assurer de la solidité des infrastructures construites. Certaines difficultés rencontrées en cours d'exécution des projets montrent que ces études de faisabilité ont très souvent été insuffisamment approfondies. Même les coûts des infrastructures semblent avoir été mal évalués.

Or, pour mener à bien ces chantiers de construction ou d'aménagement, et afin de s'appuyer sur les acteurs locaux, les communes ont sollicité soit les Agences techniques locales (ATLD), soit les ingénieurs municipaux ou départementaux. Cependant, ces services souffrent eux-mêmes de faiblesses importantes (en matière de ressources humaines notamment). Il aurait été probablement nécessaire de renforcer le suivi de ces projets d'aménagements et de chantiers.

La faiblesse de ces faisabilités impacte également les modalités de gestion des infrastructures. En effet, celles-ci ont été peu (voire pas) anticipées dans le cadre de l'élaboration des projets.

Des modalités d'exécution diverses

Les projets ont été exécutés selon deux modalités différentes :

- Dans le Sud-est, sauf exception, le budget du FIL communal est passé par les comptes communaux : les mairies étaient donc en situation de maîtrise d'ouvrage complète. Cette modalité a l'avantage de responsabiliser totalement les Mairies, mais elle rend plus difficiles le suivi des fonds et la recevabilité vis-à-vis du bailleur.
- Dans les autres départements, le PAGODE s'est positionné en payeur pour le compte de la commune. La Mairie restait maître d'ouvrage,

mais les fonds ne transitaient plus par son compte. Les contrats avec les entreprises de travaux étaient alors tripartites. Cette option permet d'assurer une mise en œuvre plus conforme aux exigences des bailleurs de fonds, tout en restant dans une approche de maîtrise d'ouvrage communale.

Une exécution des projets couplée à un renforcement de la maîtrise d'ouvrage

L'exécution des projets a été accompagnée par un renforcement de la maîtrise d'ouvrage, qui a pris plusieurs formes et a mobilisé différents acteurs :

- Un **appui important aux procédures de passation de marchés publics**, assuré notamment par les Commissions Départementales de Marchés Publics (ou Commission nationale dans les départements dépourvus de Commission départementale). Cet appui a pris la forme de formation sur les procédures, mais aussi d'un accompagnement dans la préparation des dossiers d'appel d'offres et dans la validation des processus. Cet accompagnement, sur des marchés concrets, a été signalé par les acteurs comme particulièrement important (peut-être plus que la formation elle-même).



- **L'appui des ATLD**, notamment pendant les études de faisabilité des projets, mais aussi pour leurs suivis et supervisions - avec cependant des limites sur la qualité de cet accompagnement, du fait de certaines faiblesses de ces agences encore récemment créées -.
- **Des formations par le PAGODE** sur la planification et la maîtrise d'ouvrage communale, mais aussi sur le développement d'un parcours de formation plus structurant sur la gestion du territoire, avec l'Université Publique du Sud aux Cayes (UPSAC).
- **La mise à disposition d'outils et de modèles** (notamment de Dossier d'Appel d'Offres-DAO, de marchés...).

Des difficultés de mise en œuvre et un suivi à renforcer

La mise en œuvre du FIL communal a été soumise à de nombreux défis et a rencontré de nombreuses difficultés, notamment liées au contexte.



D'une part, des difficultés pour les entreprises de répondre aux appels d'offres du fait de l'insécurité, et ce, d'autant plus que les appels d'offres ont été lancés pendant la période du *Peyi Lòk*. Plusieurs

appels d'offres ont alors été déclarés infructueux, ce qui a entraîné des retards importants de mise en œuvre.

Des retards d'exécution des travaux ont par ailleurs été causés par des problèmes d'avance de fonds (les entreprises n'ont pas été en mesure d'avancer les travaux sur fonds propres), liés à l'insécurité (pouvant bloquer les travaux à certaines périodes), à la rareté du carburant, ou à la grève des contrôleurs financiers (qui a entraîné des retards pour la validation de certains marchés).

Une augmentation des coûts a été liée à l'inflation importante valant alors dans le pays. Sur certains chantiers elle peut avoir été liée à des évaluations budgétaires initiales inadéquates des projets.

Enfin, le suivi technique des projets (génie civil) a aussi été contraint par le budget et a connu un certain sous-dimensionnement, tant au sein du PAGODE que dans les mairies, pour superviser l'exécution qualitative et temporelle des infrastructures. Des aménagements ont permis de mobiliser des ingénieurs sur les chantiers plus complexes.

Témoignages d'acteurs :

« Les Mairies sont maintenant en capacité de passer des marchés seules. »

« il n'y a pas eu de difficultés lors des processus de passation de marchés publics grâce à l'accompagnement des Commissions Départementales des Marchés Publics – CDMP. »

Recommandations pour la mise en œuvre de démarches similaires

- Ne pas négliger le temps nécessaire à la concertation préalable, mais laisser du temps à la fin pour la phase de recevabilité.
- Renforcer les moyens pour les études de faisabilité.
- Renforcer le suivi par des experts en génie civil (profil à avoir dans l'équipe projet).