

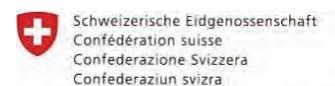


**PROGRAMME D'APPUI À LA GOUVERNANCE
DÉCENTRALISÉE (PAGODE)**

CAHIER DE CAPITALISATION : RETOURS D'EXPÉRIENCES ET LEÇONS APPRISSES

2019-2023

**Renforcement organisationnel des organisations de la société civile
Renforcement des capacités des collectivités territoriales
Fonds d'Investissement Locaux
Mobilisation fiscale**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bureau de coopération suisse en Haïti

TABLE DES MATIÈRES

Liste des acronymes	Page 04
---------------------	---------

AVANT-PROPOS	Page 07
--------------	---------

I. MISE EN CONTEXTE : LE PROGRAMME PAGODE	
A. Cadre général du PAGODE	Page 08
B. Contexte national et international de 2019 à 2023	
C. Défis de la gouvernance locale, objectifs du PAGODE et réalisations	
D. Méthode et accompagnement	
E. Présentation du consortium	

II. CAPITALISATION	
A. Objectifs	Page 15
B. Méthodologie concertée et processus de capitalisation mené	
C. Contenu du cahier de capitalisation et destinataires	
1) Renforcement organisationnel des OSC et ROSC	
A. Les étapes du processus de renforcement organisationnel des OSC et ROSC partenaires	Page 18
B. Démarche méthodologique et outils techniques utilisés	
C. Contraintes rencontrées et mesures d'adaptation	
D. Bonnes pratiques et leçons apprises	
E. Conclusions et recommandations	
Fiche 1 : Formation et accompagnement des OSC et des ROSC	Page 27
2) Renforcement des capacités des collectivités territoriales	
A. Le contexte et le corpus de formation du PMAC	Page 32
B. Le programme de formation	
C. Thématiques traitées et outils	
D. La démarche méthodologique et andragogique	
E. Contraintes rencontrées et mesures d'adaptation	
F. Bonnes pratiques et leçons apprises	
Fiche 2 : Renforcement des capacités administratives municipales	Page 39

3) Les Fonds d'Investissement Locaux (FILs) :

A. Etapes de la mise en œuvre des Fonds d'Investissement Locaux	Page 44
B. Des outils innovants mobilisés	
C. Contraintes rencontrées et mesures d'adaptation	
D. Bonnes pratiques et leçons apprises	
E. Recommandations	

Fiche 3A : Le Guichet communal du FIL	Page 56
---------------------------------------	---------

Fiche 3B : Le Guichet OSC du FIL	Page 60
----------------------------------	---------

4) Mobilisation fiscale

Page 65

Fiche 4 : La communication publique de l'autorité municipale pour augmenter les recettes fiscales	Page 66
---	---------

III. RECOMMANDATIONS TRANSVERSALES

Page 71

LISTE DES ACRONYMES

AD	Autorité Départementale
AL	Autorité Locale
ALI	Agence Locale des Impôts
AO	Appel d'Offres
ATLD	Agence Technique Locale Départementale
AMAGA	Association des Maires de la Grand'Anse
AMASE	Association des Maires du Sud-Est
AMSUD	Association des Maires du Sud
CASEC	Conseil d'Administration de la Section Communale
CDC	Conseil de Développement Communal
CDMP	Commission Départementale des Marchés Publics
CFPB	Contribution Financière des Propriétés Bâties
CNMP	Commission Nationale des Marchés Publics
CSMP	Commission Spéciale des Marchés Publics
CSCCA	Cour Supérieur des Comptes et du Contentieux Administratif
CROSE	Coordination Régionale des Organisations du Sud-Est
CT	Collectivité Territoriale
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DAT	Direction de l'Aménagement du Territoire
DCT	Direction des Collectivités Territoriales
DGI	Direction Générale des Impôts
DO	Diagnostic organisationnel
EMAT	Équipe Municipale d'Appui Technique
FENAFEMH	Fédération Nationale des Femmes Maires d'Haïti
FENAMH	Fédération Nationale des Maires d'Haïti

FIL	Fonds d'Investissement Local
GRAMIR	Groupe de Recherche et d'Appui au Milieu Rural
GRD	Gestion des Risques et Désastres
ID	Initiative Développement
IRAM	Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de Développement
ITECA	Institut de Technologie et d'Animation
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
MOC	Maîtrise d'Ouvrage Communale
MPCE	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
MTPTC	Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications
OCB	Organisation Communautaire de Base
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PAGODE	Programme d'Appui à la Gouvernance Décentralisée
PCD	Plan Communal de Développement
PMAC	Programme de Modernisation des Administrations Communales
PRAFIPUM	Programme d'Amélioration des Finances Publiques et Municipales
PSD	Plan Stratégique de Développement
PTF	Partenaire Technique et Financier
REGLEAU	Renforcement de la Gouvernance Locale de l'Eau et de l'Assainissement
ROSC	Réseau d'Organisations de la Société Civile
SC	Société Civile
UEH	Université d'Etat d'Haïti
UPR	Université Publique en Région
UPSAC	Université Publique du Sud Aux Cayes

AVANT-PROPOS

Depuis 2011 déjà, la Coopération suisse en Haïti a mis un accent fort sur la décentralisation et la bonne gouvernance, comme thématique transversale à ses programmes. Sa conviction est que la faiblesse des rapports de proximité entre les autorités locales et leurs concitoyennes et concitoyens est un obstacle à l'ancrage et la durabilité des interventions en développement. Un pas important a donc été franchi avec le développement d'un programme de gouvernance (PAGODE) dans 11 communes de la péninsule sud haïtienne (2019-2023).

La Suisse s'est ainsi engagée à contribuer au développement d'une gouvernance locale dynamique entre les autorités locales et une société civile organisée par le renforcement des pratiques de responsabilité citoyenne et de reddition de comptes.

Le Programme d'Appui à la Gouvernance Décentralisée (PAGODE) a pu assurer la traduction opérationnelle de cette approche dans les communes partenaires. Les acteurs institutionnels à l'échelle centrale et locale ont été mis au centre, tout comme une multitude de partenaires dans la société civile.

Après les 53 mois de mise en œuvre du PAGODE, il apparaît essentiel de capitaliser et apprendre des bonnes pratiques mises en place. L'objectif a été de construire un retour d'expérience autour de 4 thèmes principaux : le renforcement des Organisations de la Société Civile (OSC) ; celui des capacités municipales ; la conception et l'opérationnalisation du Fonds d'Investissement Local (FIL) et son Code de financement ; et la fiscalité locale. Les résultats de cette capitalisation font l'objet des chapitres suivants.

Avec ce document, la Coopération suisse espère fournir à l'ensemble des actrices et acteurs de la gouvernance locale, de la décentralisation et du développement local, un solide argumentaire et une référence riche des leçons apprises. Puissent ces retours d'expériences et leurs recommandations permettre de développer des programmes pour le renforcement d'une bonne gouvernance au niveau local en Haïti et ailleurs.

Bureau de la Coopération suisse en Haïti



Inauguration du nouveau bâtiment municipal de la commune de Chardonnières en juin 2023, en présence du Chef de coopération suisse en Haïti, des autorités locales et départementales, de l'Université Public du Sud aux Cayes et des représentants de la société civile.

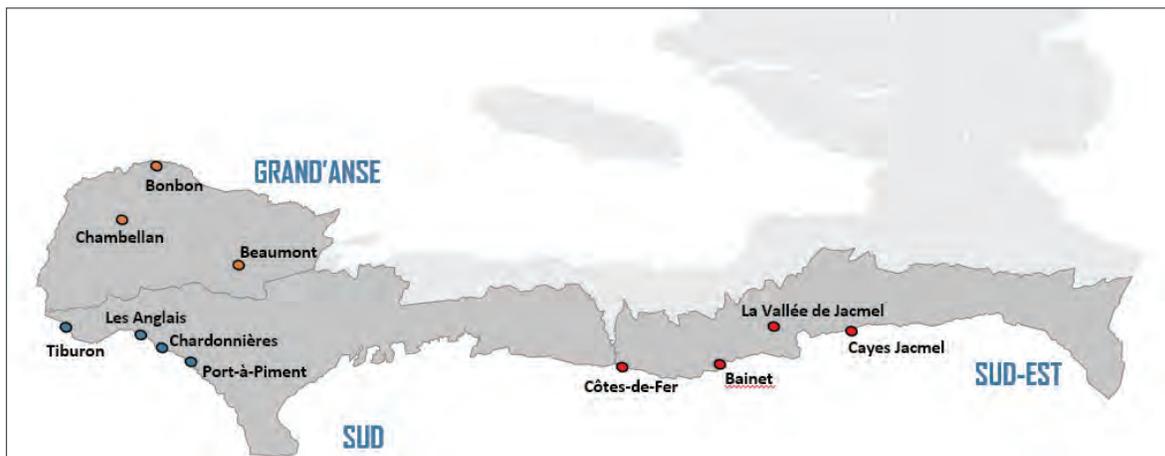
I. MISE EN CONTEXTE

A. Cadre général du PAGODE

Après quatre ans et demi de mise en œuvre, le Programme d'Appui à la Gouvernance Décentralisée (PAGODE), financé par le Bureau de la Coopération Suisse en Haïti, s'est clôturé en juillet 2023. Ses modes de réalisation et ses bonnes pratiques font l'objet de ce rapport de capitalisation.

Initié en 2019 en Haïti, le PAGODE a visé à appuyer les acteurs nationaux (ministères, État) et départementaux (collectivités territoriales, services déconcentrés, société civile...) du Grand Sud haïtien avec pour objectif d'améliorer la cohérence des actions de gouvernance locale au profit des populations haïtiennes.

Depuis de nombreuses années, Haïti subit des contrecoups sociaux, économiques, environnementaux et sécuritaires qui entravent considérablement le fonctionnement normal de ses institutions et la fourniture de services de base. Les besoins humanitaires dans le pays restent à un niveau inquiétant.



Le mandat de mettre en œuvre le programme a été confié par appel d'offres de l'Ambassade à un consortium de cinq organisations : trois organisations nationales CROSE GRAMIR et ITECA - opérant respectivement dans les départements du Sud-Est, de la Grand'Anse et du Sud - et de deux ONG françaises - IRAM et ID, cette dernière assurant notamment la coordination. Ces 5 organisations et leurs rôles sont présentés plus bas.

Initialement, le PAGODE était projeté sur une durée de 12 ans, afin de prendre le temps nécessaire à l'incubation in situ de politiques publiques locales et de projets d'investissement local susceptibles d'améliorer le cadre de vie local et de l'investissement. Avec un mandat limité d'exécution, raccourci en milieu de programme à quatre années (2019-2023), le PAGODE a su s'adapter et axer ses actions auprès des acteurs de la décentralisation en Haïti, dans les secteurs de l'administration centrale (MICT, MPCE, CSCCA, CNMP), des autorités déconcentrées, des collectivités territoriales et de la société civile locale organisée.

B. Contexte national et international de 2019 à 2023

La période de mise en œuvre du PAGODE a été caractérisée par un contexte haïtien fortement instable et explosif ainsi qu'un contexte international préoccupant.

La situation générale du pays, de ses citoyennes et citoyens, et de l'environnement physique et sécuritaire, n'a cessé de se dégrader depuis 2018. On peut rappeler notamment les facteurs suivants :



- la pandémie de Covid-19 qui a bouleversé la vie des communautés et des institutions (depuis mars 2020) ;
- l'assassinat du Président de la République Jovenel Moïse (juillet 2021), qui n'est qu'une illustration tragique de l'instabilité et de l'explosivité politique et de gouvernance du pays ;
- le séisme d'août 2021 en Haïti d'une magnitude de 7,2 touchant particulièrement le Sud du pays, est un des rappels de la vulnérabilité du pays face aux événements de causes naturelles (avec les ouragans et tempêtes tropicales) ;



- le blocage/coupure de la route de Carrefour (depuis 2018), unique et dernier accès routier de Port-au-Prince vers le sud du pays, rappelle la dégradation par palier de la situation ;
- enfin, le Peyi Lock (« pays bloqué »), phénomène qui s'est manifesté régulièrement depuis 2019 et jusqu'à l'automne 2022, dû à une augmentation brutale du carburant et marquant un nouveau virage vers davantage d'instabilité.

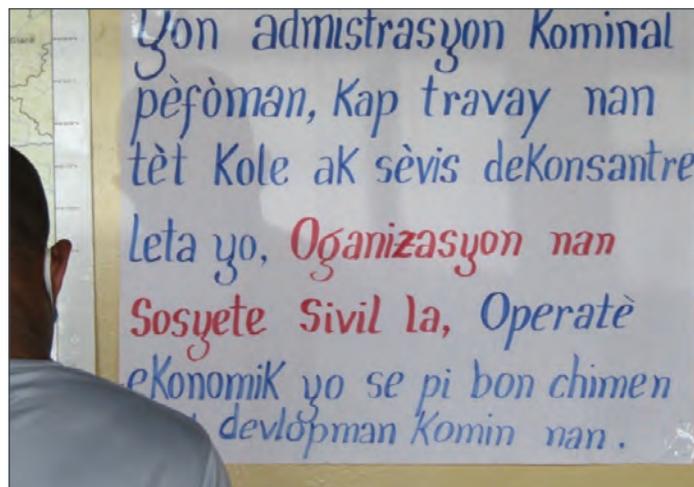
Sur le volet politique, le lundi 9 janvier 2023 a marqué la fin symbolique des mandats des dix sénateurs, soit un tiers des fauteuils du sénat, ce qui met un terme à tout semblant de démocratie élective en Haïti. En réalité, le pouvoir législatif a cessé de fonctionner depuis janvier 2020, quand l'ensemble des députés et deux tiers des élus du sénat ont quitté leurs postes, sans successeurs pour les remplacer. Les élections, visant le renouvellement du personnel politique, n'ont pas eu lieu depuis 2016.

Le contexte haïtien n'a pas non plus échappé aux soubresauts du contexte international : économie post-Covid-19, augmentation des prix des matières premières, guerre en Ukraine, etc. Les indicateurs économiques et sociaux haïtiens se sont ainsi fortement dégradés.

C. Défis de la gouvernance locale, objectifs du PAGODE et réalisations

La **gouvernance** est une problématique qui s'intéresse aux conditions rendant possible une action publique efficace et concertée en minimisant les effets pervers et les conflits non prévus. Poser le problème de la gouvernance, c'est le plus souvent mettre en avant les conditions qui renvoient à la coordination de différentes organisations. La « bonne gouvernance », dans le contexte haïtien actuel, à toutes les échelles, mais **particulièrement à l'échelle locale**, représente donc une opportunité de favoriser l'interaction entre les acteurs étatiques et non étatiques – ce dans une perspective de favoriser des politiques et des réformes favorisant la cohésion sociale et le développement économique.

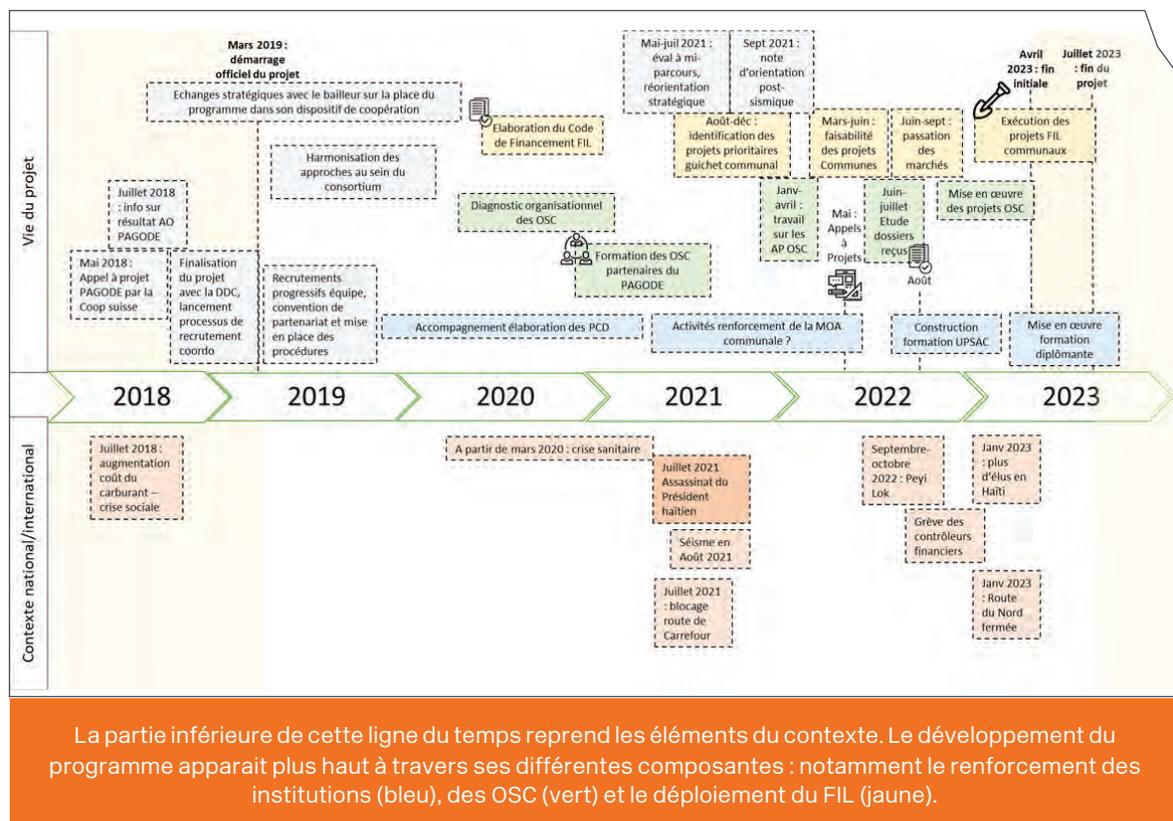
Le PAGODE s'inscrit dans cette logique en répondant aux orientations du Plan Stratégique du Développement d'Haïti (PSDH, 2012) dans ses piliers de « refondation institutionnelle » et de « refondation territoriale » initiés par le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) pour en faire un pays émergent d'ici 2030.



Atelier participatif dans le Sud sur les concepts de la gouvernance locale (2020)

Le programme a donc **encouragé des dynamiques locales, autour d'un renforcement des initiatives de gouvernance partagées**, inscrites dans un cadre adapté au contexte vulnérable de ces communes, où chaque citoyenne et citoyen doit trouver sa place. Il en est résulté **un dispositif pluriel de renforcement des acteurs, comprenant notamment :**

- Le renforcement des capacités de pilotage du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT) en charge de l'action publique en matière de décentralisation ;
- L'outillage et le renforcement des capacités techniques et administratives des mairies ;
- L'outillage et le renforcement des capacités financières et fiscales des mairies ;
- Le renforcement des fédérations d'élus.es :
 - La Fédération Nationale des Maires d'Haïti (FENAMH) ;
 - et la Fédération Nationale des Femmes Maires d'Haïti (FENAFEMH).
- L'outillage et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale ;
- Le renforcement des Organisations de la Société Civile (OSC) et des réseaux d'OSC, notamment à travers des méthodes de formation innovantes et ancrées localement, reproductibles par et pour ces acteurs, ainsi que des plans d'actions ;
- La réalisation de Plans Communaux de Développement (PCD) en lien avec les organes de participation au développement local tels que le Comité de Développement Communal (CDC) ;
- L'investissement local notamment à travers l'expérimentation d'un Fonds d'Investissement Local (FIL).



Le déploiement de ces dispositifs dans les onze communes partenaires du PAGODE a permis aux acteurs locaux d'opérationnaliser les compétences qu'ils avaient acquises, en particulier via la mise en œuvre de projets locaux à caractère économique et environnemental. 69 projets structurants ont ainsi été réalisés par les acteurs locaux (cf. infra, capitalisation du FIL).

Ces projets ayant été développés par les acteurs locaux dans le cadre de dispositifs participatifs et transparents, ils présentent l'atout de répondre aux besoins et priorités qu'ils ont identifiées sur leurs territoires. En outre, les projets ont été pleinement imprégnés par les enjeux de Genre et Inclusion Sociale (GIS) ainsi que de Gestion des Risques et Désastres (GRD), à travers les outils et formations préparatoires développés en amont et en continu sur ces thèmes.

Enfin, un dernier outil important est à mentionner ici, qui a été développé dans les derniers mois du programme : le programme de formation labélisé en gestion municipale qui a vu le jour et a été expérimenté avec l'Université Publique du Sud aux Cayes (UPSAC). Ce programme novateur a pour perspective de se généraliser au niveau des Universités en Province (UP) des autres départements haïtiens et des antennes de l'Université d'État d'Haïti (UEH) à Port-au-Prince.

D. Méthode et accompagnement

Le PAGODE a visé une gouvernance partagée autour d'une mise en œuvre qui appartienne aux acteurs. La stratégie du programme a été de ne pas « faire à la place » : autrement dit, le programme a toujours eu pour objectif de ne pas se substituer aux acteurs, et s'est évertué, à chaque occasion, à négocier et/ou être acteur de l'intermédiation entre les administrations locales et les services de l'État.

Cela requiert toujours une démarche administrative formelle pour introduire les dossiers, un temps de traitement de chaque dossier par l'autorité et enfin le temps de la mise en route.

Pour contribuer au renforcement organisationnel et institutionnel des acteurs, la posture du PAGODE a été de les accompagner à former leurs membres, produire des outils de planification, adopter des actes administratifs, animer le dialogue social et communautaire, réaliser des ouvrages et équipements, investir dans le secteur agricole et dans l'environnement, etc.



Signature des conventions entre les Mairies et le programme Pagode (ici entre CROSE, partenaire Pagode dans le Sud-Est, et la mairie de Côtes-de-Fer. Mars 2020)

Le programme a ainsi visé à promouvoir une approche innovante de « compagnonnage/coaching » pour rester collé aux réalités des acteurs/partenaires afin de répondre au mieux à leurs besoins et attentes. La proximité et la bonne connaissance du milieu des membres du consortium CROSE – GRAMIR – ID – IRAM - ITECA a certainement constitué un atout majeur en ce sens, du fait qu'ils se sont retrouvés naturellement dans la continuité de leur mission et de leur agenda institutionnel, chacun dans ses zones d'intervention respectives.

Enfin, une approche essentielle du programme a été de capitaliser les expériences et d'en tirer les meilleures pratiques. Les nombreux acteurs et parties prenantes ont été impliqués à cette fin, permettant de couvrir les multiples dimensions du programme. Dans les chapitres suivants, la capitalisation est centrée sur l'originalité de la démarche du PAGODE et plus particulièrement sur le renforcement des capacités des acteurs et leur mise en œuvre concrète à travers les FILs.

E. Présentation du consortium

Le Programme PAGODE a été mené par un consortium composé des 5 organisations suivantes, chacune forte de ses ancrages territoriaux et de ses expériences techniques, complémentaires les unes des autres. La mission du consortium était de développer les orientations du programme portées par les institutions centrales et décentralisées.



CROSE

CROSE (Coordination Régionale des Organisations du Sud-Est) : CROSE est un mouvement social régional fondé en 1996. Il regroupe un large ensemble d'organisations (de femmes, paysans, jeunes, etc) et les coordinations des organisations de base au niveau des sections communales, communes et arrondissements du Sud-Est. CROSE remplit une double mission : une mission de type syndical comme mouvement social et une mission professionnelle au service du développement régional. Dans le cadre du PAGODE, CROSE a été responsable pour accompagner les acteurs locaux du Sud-Est sur les volets de la société civile et de développement territorial concerté. CROSE a également développé le volet de renforcement institutionnel des autorités locales en étroite collaboration avec ID.



GRAMIR (Groupe de Recherche et d'Appui au Milieu Rural) : Le GRAMIR a été fondé à Jérémie en 1987 et œuvre depuis sa création à une voie alternative pour le renforcement du monde rural en Haïti. Pendant plus de 20 ans il a travaillé avec la paysannerie en développement agricole et renforcement organisationnel dans deux départements (la Grand'Anse puis les Nippes), puis a évolué depuis 2010 dans l'assistance technique en accompagnement, appui-conseil, recherche, planification, suivi et évaluation. Dans le cadre du PAGODE, le GRAMIR a eu la responsabilité d'accompagner les acteurs locaux de la Grand'Anse sur l'ensemble des activités menées. En transversal, il a aussi développé la composante de renforcement organisationnel en lien avec les organisations de la société civile.



ID (Initiative Développement) : ONG française née en Haïti 1994, ID est aujourd'hui active dans 9 pays. ID a pour mission de renforcer les capacités pour un développement autonome des communautés et une approche durable du territoire, en développant le pouvoir d'agir de chacune et chacun. En Haïti, ID intervient depuis ses débuts dans de nombreux

domaines, avec toujours le développement local comme un pilier. Pour le PAGODE, ID a souhaité mettre cette expérience au service des territoires du Grand Sud tout en construisant ensemble avec les 4 partenaires. ID a été responsable de la coordination du consortium, du développement transversal de la composante de renforcement des institutions locales ainsi que de son développement en particulier dans le Sud-Est en étroite avec CROSE.



IRAM (Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement):

L'association Iram est née en 1957 et s'est structurée depuis lors en bureau d'études associatif. Depuis le début des années 1990 et l'émergence des processus de décentralisation, l'Iram est impliqué dans la conception d'outils spécifiques au développement territorial et l'accompagnement des acteurs du territoire, notamment des collectivités locales dans l'exercice de leurs mandats. Depuis 1980, l'Institut est intervenu dans divers domaines en Haïti. Au sein du consortium, il a été responsable pour accompagner le développement des orientations des acteurs centraux de la décentralisation, ainsi que développer et suivre le volet finances locales et en particulier les mécanismes du Fonds d'Investissement Local (FIL).



ITECA (Institut de Technologie et d'Animation) : L'ITECA a été fondé en 1979 comme un lieu d'échange, d'analyse et de formation, afin de renforcer l'action des organisations paysannes. Se dédiant en particulier au développement rural, l'ITECA cherche à jouer un rôle de catalyseur auprès des groupes de base en encourageant leur créativité, en favorisant la concertation pour l'action et en travaillant pour le renforcement et la

dynamisation de ces groupes. Dans le cadre du PAGODE, l'ITECA s'est concentré sur une des 4 zones où il intervient : le département du Sud, pour y accompagner les acteurs locaux sur l'ensemble des activités menées. En transversal dans le programme, il a aussi développé la composante Genre et Inclusion, ainsi que Gestion des Risques et Désastres.

II. CAPITALISATION : OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DU CAHIER

A. Objectifs

L'objectif général de ce livret est de présenter les bonnes pratiques et les interventions phares du PAGODE, afin de contribuer à l'amélioration des pratiques et à l'émergence ou la consolidation d'une gouvernance de proximité. À cette fin, les partenaires du PAGODE ont élaboré et défini une stratégie de capitalisation dès le printemps 2021, qui s'est conduite de manière concertée auprès et avec les acteurs locaux. Cette démarche a visé les trois objectifs suivants :

- Identifier, faire s'exprimer et formaliser les connaissances et savoir-faire engendrés par les différentes activités, à partir de la pratique ;
- Générer ou s'intégrer dans des dynamiques de partage et de mutualisation des connaissances et savoir-faire (méthodologie) au profit des partenaires et des acteurs locaux ;
- Partager et vulgariser les acquis en produisant des outils réutilisables et disséminables à l'attention des agent-e-s de la fonction publique voire d'autres animateurs/acteurs du développement local en Haïti.

B. Méthodologie concertée et processus de capitalisation mené

Le travail de capitalisation a été réalisé une fois les activités menées, afin de disposer d'un retour d'expérience de la part des acteurs engagés dans le programme. Les partenaires PAGODE, responsables pour la coordination et l'animation de ce travail, ont pris l'option de mettre en lumière des réalisations spécifiques dont le partage semble plus pertinent.

Concrètement, cette capitalisation a été réalisée à travers les **trois phases suivantes** :

1. Cadrage et préparation

- **Cadrage** : Les partenaires PAGODE ont d'abord échangé en vue de s'accorder sur les enjeux relatifs à la méthodologie, les attentes de l'exercice, l'organisation des missions de collecte de terrain, etc ; jusqu'à la définition des thèmes et axes de capitalisation retenus.
- **Élaboration des outils/questionnaires de collecte**. A l'aide d'une analyse documentaire, le récit du PAGODE ainsi que son déroulé global ont d'abord été retracés.

Une première phase de collecte de données a eu lieu auprès de l'équipe Pagode via des entretiens bilatéraux. Cette étape a ensuite permis d'élaborer différents questionnaires pour recueillir des données auprès des acteurs de terrain impliqués dans les activités et la réalisation du programme.

2. Enquêtes et collectes des données de terrain

L'objectif était de recueillir la parole, les points de vue et perceptions des différents acteurs (partenaires PAGODE, collectivités territoriales, OSC, etc.) sur leurs vécus et acquis durant le programme, ainsi que les facteurs de réussite et d'échec selon les stratégies d'intervention. Afin de remplir au mieux cet objectif, la capitalisation s'est déroulée en deux temps :

- Entre mars et avril 2023, un travail de recueil de données/entretiens auprès des parties prenantes (acteurs de la mise en œuvre et/ou bénéficiaires) a été mené par les équipes départementales du PAGODE, au plus proche des acteurs. Des entretiens individuels ont été menés dans les 11 communes partenaires avec une cinquantaine d'acteurs : 8 maires, 1 président de conseil communal, 5 directeurs généraux de mairie, 2 cadres municipaux, 10 membres de Comités de Développement Communaux (CDC), 16 membres d'OSC, 2 agents de l'Agence Technique Locale Départementale (ATLD), 1 membre de Commission Départementale des Marchés Publics (CDMP), et 1 responsable d'Office agricole ;

- Les 24-25 avril, un atelier de partage d'expériences (focus group) s'est déroulé sur deux jours aux Cayes, réunissant une quarantaine d'acteurs de terrain. L'atelier a été focalisé sur les acteurs de la mise en œuvre directe (maires, agents communaux, membres d'OSC, etc.) et sur les bénéficiaires indirects (population, leaders, etc.) concernés par les activités du projet.



3. Exploitation des données et rédaction

La collecte du vécu des acteurs – tout ce qu'ils ont pu acquérir en connaissances et bonnes pratiques – a essentiellement reposé sur des enquêtes qualitatives auprès d'eux. Ce sont ces éléments récoltés auprès des acteurs, chacun en lien avec ses responsabilités, qui ont fait l'objet d'une analyse au sein du consortium jusqu'à mener à la rédaction du présent rapport.

C. Contenu du cahier de capitalisation et destinataires

Quatre axes sont couverts dans ce livret, en autant de chapitres :

1. Renforcement des OSC ;
2. Renforcement des capacités des collectivités territoriales (CT) ;
3. Les Fonds d'Investissement Locaux (FILs) : mise en place et mise en œuvre
4. Mobilisation fiscale.

Ces 4 chapitres incluent notamment **cinq fiches de capitalisation** : elles mettent l'accent sur des volets spécifiques de l'action en présentant le processus mis en œuvre ainsi que les leçons tirées, les bonnes pratiques et les recommandations. Ces fiches sont aussi disponibles de manière séparée.

Les destinataires sont en premier lieu les multiples parties prenantes et acteurs engagés dans ce programme, mais aussi les partenaires institutionnels et techniques et tous acteurs intéressés par la gouvernance locale, en espérant que chacun puisse y puiser ses éléments d'intérêt.

1) RENFORCEMENT ORGANISATIONNEL DES OSC ET ROSC

Depuis les années 1990, le monde change rapidement, tout comme le paysage de l'aide internationale au développement. Dans de nombreuses régions du monde, l'intérêt manifesté pour les organisations de la société civile tout comme pour leur financement est souvent en baisse, car les organismes d'aide modifient leurs orientations thématiques et géographiques, et l'espace dont dispose la société civile pour agir rétrécit.

En Haïti, la relation entre l'État et les Organisations de la Société Civile (OSC) est peu structurée. Le dialogue entre les deux parties est traditionnellement très limité. L'étroitesse de l'espace laissé aux OSC entrave l'établissement des relations constructives entre l'État et la société civile.

La mouvance des organisations de la société civile en Haïti a toujours été, depuis la deuxième moitié du XXe siècle, un laboratoire social et démocratique. Dans tout le pays, les OSC couvrent à peu près tous les aspects de la vie sociale, économique, politique et culturelle. Le milieu associatif rend service à des millions de personnes. Il défend les causes les plus primordiales pour aider le pays au dépassement de sa crise multidimensionnelle. Toutefois, les OSC, dans leur grande majorité, connaissent des faiblesses structurelles et institutionnelles importantes et peinent à s'organiser dans des conditions politiques et socioéconomiques difficiles. Leur renforcement demeure nécessaire pour qu'elles puissent pleinement jouer leur rôle dans les collectivités territoriales et au niveau national.

Il est donc nécessaire de donner les moyens aux OSC de se poser les bonnes questions sur le devenir de leur organisation et de leurs interventions, leur fournir les outils pour, le cas échéant, penser et opérer les changements organisationnels et institutionnels nécessaires afin de pérenniser leur structure et permettre à celle-ci de répondre de manière autonome à la demande sociale des communautés et des collectivités.



A. Les étapes du processus de renforcement organisationnel des OSC et ROSC partenaires

Le renforcement organisationnel et institutionnel vise à aider les Organisations de la Société Civile (OSC) et les Réseaux d'Organisations de la Société Civile (ROSC) à : améliorer leur fonctionnement interne ; mieux gérer leurs ressources ; renforcer leur impact ; mieux répondre aux besoins de leurs membres et de leurs communautés ; renforcer leur légitimité et leur crédibilité ; et améliorer leur capacité à influencer les programmes et politiques publiques au niveau local et départemental.

Le processus de renforcement organisationnel (RO) des OSC et ROSC partenaires du PAGODE dans les départements du Sud-Est, du Sud et de la Grand'Anse a été conçu et mis en œuvre en **2 phases** : la première comprenant 3 étapes, et la deuxième comprenant 2 étapes (5 étapes au total).

Phase 1 : Conception, organisation et préparation du processus de renforcement organisationnel (RO)

	ÉTAPE 1 : DOCUMENT DE CADRAGE DU RENFORCEMENT ORGANISATIONNEL	ÉTAPE 2 : SÉLECTION ET PARTENARIAT AVEC LES OSC/ROSC	ÉTAPE 3 : DIAGNOSTIC ORGANISATIONNEL DES OSC/ROSC
Objectif	Définir le contour de l'appui au renforcement organisationnel des OSC/ROSC	Déterminer et établir un partenariat avec les OSC/ROSC sélectionnés et volontaires pour s'impliquer dans un programme de gouvernance locale	Déterminer les capacités à renforcer pour que l'OSC/ROSC puisse atteindre ses objectifs, remplir sa mission et s'impliquer à une dynamique de gouvernance locale
Éléments clés de la démarche de travail	<p>Méthodologie pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> i) la collaboration partenariale ; ii) le diagnostic organisationnel ; iii) la formation en renforcement de capacités ; iv) l'accompagnement des OSC/ROSC <p>Synergie et complémentarité avec d'autres acteurs notamment les autorités locales (AL), Autorités Départementales (AD), Partenaires Techniques et Financiers (PTF), Organisations non gouvernementales (ONG)</p>	<p>Sélection des OSC/ROSC :</p> <ul style="list-style-type: none"> i) pré-sélection à partir de l'état des lieux des OSC/ROSC (2020) ; ii) critères et modalités de sélection ; iii) rencontres de travail avec les OSC/ROSC présélectionnés ; iv) choix des OSC/ROSC v) restitution du processus de sélection <p>Établissement partenariat :</p> <ul style="list-style-type: none"> i) élaboration et validation du protocole d'accord ; ii) présentation, débat et approbation du protocole par les OSC/ROSC ; iii) signature du protocole avec les OSC/ROSC 	<p>Recrutement firme ou consultant-e-s pour la réalisation du diagnostic organisationnel (DO)</p> <p>Organisation et planification du DO avec les OSC/ROSC</p> <p>Révision et pré-validation du rapport DO</p> <p>Restitution et validation du DO par OSC/ROSC</p> <p>Sélection et accord de partenariat avec OSC/ROSC</p>
Responsable	Référent-e-s en renforcement organisationnel, genre et gestion des risques et désastres ; et les équipes départementales du consortium PAGODE	Référent-e-s, équipes départementales du consortium PAGODE, AL, AD, OSC/ROSC et autres acteurs	Référent-e-s, équipes départementales du PAGODE, Consultant-e-s, OSC/ROSC et autres acteurs
Période	2 à 3 mois	3 à 4 mois	5 à 6 mois
Résultat	Appropriation de l'orientation stratégique et de la démarche de travail en RO par les instances du consortium CROSE-GRAMIR-ID-IRAM-ITECA chargées de l'exécution du PAGODE	Partage de la démarche de travail avec les parties prenantes, sélection des OSC/ROSC et entente de partenariat avec eux sur une base consensuelle et transparente	Établissement en concertation avec les OSC/ROSC de leur situation organisationnelle (forces, faiblesses, menaces et opportunités) et leurs besoins en renforcement de capacités

Phase 2 : Planification, suivi et évaluation du processus de renforcement organisationnel

	ÉTAPE 1 : DOCUMENT DE CADRAGE DU RENFORCEMENT ORGANISATIONNEL	ÉTAPE 2 : SÉLECTION ET PARTENARIAT AVEC LES OSC/ROSC
Objectif	Renforcer les capacités des OSC/ROSC en vue d'améliorer leur structuration, leur fonctionnement et leur gouvernance interne pour mieux s'intégrer et participer dans les affaires des collectivités territoriales et au contrôle des politiques publiques au niveau local.	Renforcer les OSC/ROSC afin de pouvoir développer les capacités acquises, stimuler leur responsabilisation dans la réalisation de leurs objectifs et missions, et favoriser leur intégration dans l'exercice du pouvoir local et la construction du développement local.
Éléments clés de la démarche de travail	<p>Recrutement firme ou consultant-e-s pour la réalisation du processus de formation</p> <p>Préparation et validation du plan de formation et modules de formation</p> <p>Organisation et planification des sessions de formation de formateurs et formatrices avec les OSC/ROSC</p> <p>Organisation et planification des répliques de formation avec les OSC/ROSC dans leur propre communauté</p> <p>Réalisation de la formation de formateurs et formatrices et les répliques des sessions</p> <p>Suivi et évaluation du processus de formation</p>	<p>Élaboration, validation et discussion du plan d'accompagnement avec les OSC/ROSC</p> <p>Recrutement de firmes ou consultant-e-s spécifiques</p> <p>Accompagnement limité dans le temps (coaching) en : gestion organisationnelle (GO), gestion administrative et financière (GAF), genre (Gr), planification suivi et évaluation (PSE) des activités, budget et plan stratégique de développement (PSD)</p> <p>Accompagnement/conseil en : élaboration de projet, promotion DH, plaidoyer, collaboration avec AL, AD et SC</p> <p>Suivi, évaluation et capitalisation du renforcement organisationnel</p>
Responsable	Référent-e-s en renforcement organisationnel, genre et gestion des risques et désastres ; équipes départementales du consortium PAGODE ; Consultant-e-s ; OSC/ROSC et autres acteurs	Référent-e-s en renforcement organisationnel, genre et gestion des risques et désastres ; équipes départementales du consortium PAGODE ; Consultant-e-s ; OSC/ROSC et autres acteurs
Période	Plus de 24 mois	Près de 18 mois
Résultat	Acquisition de connaissances essentielles (savoirs) permettant le renforcement des organisations et leur fonctionnement ainsi que la responsabilisation des instances. Les membres sont plus actifs et s'impliquent davantage dans les interventions des OSC/ROSC.	Acquisition de compétences (savoir-faire et savoir-être) permettant d'améliorer la gouvernance et la gestion des OSC/ROSC et également leur implication dans la gouvernance et le développement des communautés ou de la collectivité.

B. Démarche méthodologique et outils techniques utilisés

1- Démarche méthodologique de l'appui au renforcement organisationnel

La démarche de renforcement organisationnel est axée sur le respect de l'autonomie, la participation et la responsabilisation des OSC/ROSC. En ce sens, la collaboration entre le PAGODE et les OSC/ROSC partenaires repose sur les principes suivants :

- Respect de l'identité de chaque type d'OSC/ROSC, sans aucune forme d'intrusion dans les affaires internes des organisations ;
- Promotion de rapports équilibrés et constructifs entre OSC et ROSC, entre OSC/ROSC et autorités locales ou des entités déconcentrées de l'État et OSC/ROSC ;
- Planification et mise en œuvre des activités de renforcement avec l'acceptation, la participation et l'implication des OSC/ROSC ;
- Égalité de genre et inclusion des groupes marginalisés et vulnérables ;
- Prise en compte des valeurs démocratiques, des connaissances, des savoir-faire des OSC/ROSC ;
- Partenariat responsable inscrit dans un engagement social partagé.

La méthode privilégiée est celle de **l'accompagnement** qui permet aux apprenants ou apprenantes de révéler leur potentiel afin d'optimiser leur réussite et à l'OSC/ROSC d'acquérir des savoirs, savoir-faire et savoir-être, pour construire son autonomie et devenir un acteur ou une actrice à part entière pour décider lui-même en toute indépendance. La méthode d'accompagnement du PAGODE se fonde sur les modes formation, coaching, soutien et conseil.



Accompagnement de l'Association des Femmes Travailleuses de Cassanette (AFTC), dans le cadre de son projet de production de haricot noir pour le relèvement de 94 femmes dans la commune de Beaumont - Grand'Anse. Séance tenue dans le cadre du Fonds d'Investissement Local (FIL).

2- Outils techniques utilisés dans le processus de RO des OSC/ROSC

Le renforcement organisationnel et institutionnel vise à aider les Organisations de la Société Civile Dans les cinq étapes du processus de renforcement organisationnel des OSC/ROSC, plusieurs outils techniques sont utilisés. Il s'agit de : i) grille de critères de sélection ; ii) diagnostic organisationnel ; iii) enquête de terrain ; iv) plan de formation ; v) plan d'accompagnement ; vi) manuel de gestion et de procédures ; vii) plan de développement stratégique. Les points ci-dessous précisent leurs utilités et usages.

i. La grille de critères de sélection : l'établissement en concertation avec les parties prenantes du PAGODE de critères objectifs de sélection des OSC/ROSC a permis d'avoir un regard impartial, équitable, sur les associations retenues comme partenaires et a ainsi évité toute forme de contestation après ce processus de sélection.

ii. Le diagnostic organisationnel : Il est utile de faire appel à un prestataire externe pour réaliser le DO, ceci permet d'avoir : une expertise et des compétences que l'institution chargée du renforcement organisationnel ne détient pas ; un avis objectif et impartial sur les OSC. Cette décision dépend des besoins et objectifs spécifiques de l'institution responsable du processus de renforcement, mais il est important de bien choisir ce prestataire. Le diagnostic participatif des OSC/ROSC a évalué les forces, faiblesses, menaces et opportunités pour chacune et pour l'ensemble des organisations partenaires dans un département. Il a également déterminé les besoins en renforcement de capacités et accompagnement de ces associations.

iii. L'enquête de terrain : des entrevues individuelles et de groupes, des focus groups réalisés dans les communes d'intervention au cours des états de lieux (équipes départementales et Référent-e-s thématiques du consortium PAGODE), des diagnostics organisationnels (équipes départementales du PAGODE et/ou Prestataires externes) et de la capitalisation (Coordination nationale, Référent-e-s et équipes départementales) du processus avec les parties prenantes et particulièrement les OSC/ROSC ont permis de mieux approfondir les problèmes et d'œuvrer à leur dépassement.

iv. Le plan de formation : ce plan répond aux besoins en renforcement de capacités identifiés dans le contexte socio-organisationnel, sociopolitique et socioéconomique des OSC. Il reprend l'ensemble des thèmes retenus (technique organisationnelle, gestion administrative et financière, gouvernance interne notamment en genre, planification d'intervention et mobilisation de fonds, promotion et protection des droits humains notamment des droits des femmes, concertation et plaidoyer, gestion des conflits, gestion des risques et désastres) et donne la stratégie de développement de chaque module. Il permet de mesurer le rendement et l'atteinte des objectifs du processus de formation (celui-ci est présenté et développé dans une fiche de capitalisation spécifique). Il est à noter que les formations ont été menées dans un principe de « cascade » : des personnes ont été formées, et ont elles-mêmes répliqué ces formations à l'attention de leurs membres.



Atelier de formation avec les OSC dans la Grand'Anse

v. Le plan d'accompagnement: l'accompagnement est déterminant dans l'autonomie de l'OSC/ROSC et son utilité sociale. Le plan d'accompagnement a pris en compte quatre dimensions du renforcement des associations : individuelle (compétence), organisationnelle (structuration, gouvernance interne notamment genre et gestion), inter-organisationnelle (mise en réseau, alliance et partenariat), et engagement social (capacité de produire des effets et impacts dans la communauté ou la collectivité).



Les OSC ont été accompagnées dans leurs démarches organisationnelles et structurantes, tel qu'ici à Bonbon dans la Grand'Anse (mai 2022)

vi. Le manuel de gestion et de procédures : c'est un guide opératoire qui décrit les tâches et les opérations à réaliser au niveau de chaque instance et définit les règles de gestion et d'administration au sein des organisations. Il aide à formaliser les procédures de travail et à améliorer les règles de fonctionnement et garantit un système d'information fiable et une structure bien organisée.

vii. Le plan stratégique de développement (PSD) : les OSC/ROSC d'une certaine envergure et les plus conséquents se sont rendu compte que l'établissement de projet et de plan d'action annuel ne leur permet pas de dépasser une lacune importante, celle de ne pas penser le développement de l'organisation à moyen et long terme. L'appui à l'élaboration participative de PSD a permis de réfléchir et de développer la stratégie programmatique sur le moyen terme, ce qui a servi de référence pour la planification annuelle de la structure.

C. Contraintes rencontrées et mesures adoptées

Le processus de renforcement organisationnel n'a pas été un long fleuve tranquille. Il y a eu un ensemble de contraintes liées aux problèmes socio-organisationnels, socio-politiques et socio-économiques du pays et également des difficultés internes du PAGODE auxquels la structure chargée de la mise en œuvre et les autres parties prenantes du processus de RO des OSC/ROSC ont dû faire face.

CONTRAINTES ET DIFFICULTÉS	MESURES POUR LES SURMONTER
Le recensement des OSC/ROSC et le diagnostic organisationnel des organisations partenaires sont des activités chronophages .	Le dispositif de RO étant mis en place en plusieurs étapes définies au préalable, concomitamment aux interventions qui demandent beaucoup de temps, les activités non liées des étapes suivantes ont pu être anticipées et préparées.
Il est difficile de trouver des firmes ou des consultant-e-s compétents et expérimentés capables de développer sur la durée un programme de renforcement organisationnel.	Constitution dès le départ d'une base de données de firmes et consultant-e-s nécessaires au RO des partenaires, la mettre à jour régulièrement et bien établir le processus de recrutement des ressources humaines.
L'exode de certain-e-s formateurs ou formatrices, cadres formés et de dirigeant-e-s des OSC/ROSC qui souvent sont les plus actifs et dynamiques.	Prise en compte de ce risque dans les critères de sélection des membres, cadres et dirigeant-e-s et former ou coacher sur des thèmes ou des dossiers stratégiques plusieurs personnes de l'OSC/ROSC.
L'augmentation de manière considérable des coûts de fonctionnement et de logistique en lien avec l'inflation et la décote de la monnaie nationale.	Prise en compte de ce risque dans l'élaboration du budget de RO des OSC/ROSC et prendre des dispositions pour que la formation et l'accompagnement soient de proximité.
En lien avec les pratiques d'autoritarisme et la culture du chef, la mise en place de politique et de réglementation pour renforcer les OSC/ROSC est souvent ardue.	Rassembler les parties prenantes pour leur permettre de comprendre les enjeux de la démarche et leurs rôles respectifs dans son déroulement.
Souvent il y a des problèmes psychosociaux entre les dirigeant-e-s des organisations et entre ceux-ci et les autorités locales, ce qui impacte négativement le processus de RO des OSC/ROSC.	Promotion des principes et valeurs éthiques, démocratiques et de convivialité portée par le processus de RO des OSC/ROSC et donner à la formation sur la prévention et la gestion pacifique des conflits une place prépondérante dans le processus.

Un dispositif de suivi et d'évaluation régulier a été également mis en place pour mesurer les progrès et ajuster le plan de renforcement organisationnel en conséquence.

D. Bonnes pratiques et leçons apprises

Les réflexions critiques de l'équipe mobilisée sur le renforcement organisationnel ainsi que l'enquête de terrain et l'atelier de capitalisation ont permis de dégager les bonnes pratiques et leçons apprises suivantes :

1. L'ensemble des parties prenantes du processus : OSC/ROSC, AL, AD et la structure chargée de son opérationnalisation doivent être bien imprégnées de la démarche de renforcement organisationnel.
2. Prendre en compte les expériences et l'ancrage territorial (capable d'aider les organisations à mieux répondre aux besoins des communautés locales et à renforcer leur impact et leur efficacité) des OSC/ROSC en plus des critères de structuration et de légalisation est important pour la sélection.
3. Bien évaluer les besoins en renforcement de capacités et en accompagnement des OSC/ROSC sur la base d'un diagnostic organisationnel.
4. Impliquer toutes les instances (décisionnelle, technique et de gestion) et l'ensemble des membres de l'OSC/ROSC (tant les membres formateurs que les membres participants à des séances de réplique) dans le processus de renforcement.
5. Concevoir des interventions de renforcement de capacités durables en veillant à articuler le contenu de la formation avec le niveau de culture générale des membres des OSC/ROSC et poser les bases pour que ces associations développent une certaine autonomie en matière de formation : former des formateurs et formatrices en interne.
6. Identifier de manière stratégique les participant-e-s aux activités de formation et d'accompagnement.
7. Tester les outils et méthodes et les ajuster au contexte local et aux besoins des OSC/ROSC partenaires est essentiel.
8. Planifier et mener des activités de formation et d'accompagnement efficaces et efficaces (afin de permettre aux OSC de renforcer effectivement leurs capacités et de contribuer activement au développement de leur communauté).
9. Communiquer clairement tout au long du processus tant avec les OSC/ROSC qu'avec les autres acteurs et actrices de la collectivité territoriale.
10. Le partage des apprentissages du processus de RO et la capitalisation des bonnes pratiques jouent également un rôle clé dans l'amélioration des performances des OSC/ROSC et la prise en main de leur renforcement organisationnel.



Journée des femmes rurales à Chambellan

E. Conclusions et recommandations

La démarche de travail, les outils et méthodes en renforcement organisationnel développés par le PAGODE dans les communes des départements du Sud-Est, Sud et Grand'Anse de Haïti, sont potentiellement réutilisables dans des interventions similaires. Dans le cadre d'une réutilisation et d'un ajustement de la démarche du PAGODE en renforcement organisationnel des OSC/ROSC dans d'autres milieux et d'autres contextes, il est nécessaire de prendre en compte les recommandations suivantes :

- Tenant compte du temps (24 à 48 mois dépendamment du nombre d'OSC/ROSC à renforcer) et de la flexibilité que demande le renforcement organisationnel, il est préférable qu'il se réalise dans le cadre d'un programme et non d'un projet de court terme.
- Le changement organisationnel et institutionnel des OSC/ROSC doit être analysé, planifié, suivi et évalué par l'ensemble des parties prenantes (institution chargée du renforcement organisationnel, OSC/ROSC, AL, AD) du processus.
- La démarche doit bien articuler le double aspect formation et accompagnement du processus et prendre en compte les 3 dimensions : institutionnelle, organisationnelle et sociale du renforcement des OSC. Il s'agit respectivement de permettre aux OSC/ROSC de : i) se doter d'organes de gouvernance effectifs et efficaces ; ii) avoir un bon fonctionnement reposant sur une communication adaptée et régulière, une gestion saine et transparente, une stratégie financière conséquente ; iii) développer des interventions ayant les effets directs attendus et un impact durable dans le milieu.
- L'institution chargée de l'opérationnalisation du processus de renforcement doit être le plus proche possible des OSC/ROSC et assurer un suivi en continu des initiatives favorisant leur apprentissage et la réussite des actions.



Fiche expérience 1.- Renforcement organisationnel des OSC et ROSC

LA FORMATION ET ACCOMPAGNEMENT DES OSC ET ROSC

Retour d'expérience sur le renforcement organisationnel des Organisations de la Société Civile (OSC) et des Réseaux d'OSC (ROSC) – 2023.

La formation des organisations de la société civile (OSC) et de leurs réseaux (ROSC), liée aux processus de leur renforcement organisationnel, est au cœur de cette fiche reprenant les pratiques et leçons du Programme PAGODE.



Le PAGODE a été mené par le consortium CROSE-GRAMIR-ID-IRAM-ITECA, sur mandat de l'Ambassade de Suisse en Haïti, de 2019 à 2023. Ce programme entend renforcer les compétences des acteurs nationaux et locaux en matière de gouvernance et de développement local, et à accroître l'articulation et la cohérence de leurs interventions dans le domaine. Le renforcement des OSC et ROSC est visé via un appui organisationnel spécifique, en particulier dans 11 municipalités des départements du Sud, du Sud-Est et de la Grand'Anse, afin qu'elles participent à l'exercice du pouvoir local et au développement territorial.

La force des OSC réside dans leur capacité à mobiliser les communautés pour réaliser des activités. L'importance des ROSC est marquée surtout par le rôle de coordination des actions des OSC, de plaidoyer et de défense des droits de la paysannerie.

La formation et l'accompagnement sont deux éléments clés du renforcement des capacités des OSC et ROSC, qui se mettent en œuvre de manière concomitante pour leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires et améliorer leur fonctionnement et leur impact dans la collectivité.

Objectif : renforcer les acteurs de la Société Civile

Les organisations sont **des vecteurs indispensables de la prise de conscience et l'engagement des citoyens et citoyennes dans la construction de leur communauté.** Cependant, rares sont les OSC et ROSC qui jouent pleinement leur rôle, dont celui de concertation et collaboration avec les autorités locales ou déconcentrées. Ces OSC doivent pourtant être à la hauteur de leur mission. D'où l'enjeu du renforcement de leurs capacités.

Ainsi, le PAGODE a défini les objectifs suivants pour le processus de formation des OSC et ROSC :

Objectif général de la formation

Contribuer au renforcement de capacités des OSC et ROSC en vue d'améliorer la structuration et le fonctionnement durable, la gouvernance démocratique et inclusive de ces organisations. Ce afin de mieux s'intégrer dans leur territoire, et de garantir le respect et l'exercice des droits citoyens à la participation aux affaires des collectivités territoriales et au contrôle des politiques publiques de développement local.

Objectif spécifique de la formation

Renforcer les capacités des OSC et ROSC partenaires en technique organisationnelle, gestion administrative et financière, gouvernance

interne notamment en genre, planification d'intervention et mobilisation de fonds, promotion et protection des droits humains particulièrement des droits des femmes, concertation et plaidoyer, gestion des conflits, gestion des risques et désastres (GRD), afin qu'ils puissent assurer leur autonomie et participer à la gouvernance locale et au développement durable des collectivités territoriales.

L'ensemble des 5 étapes du processus de renforcement sont présentées dans le rapport global de capitalisation du PAGODE. L'expérience a été menée dans 11 communes auprès de 102 OSC et réseaux d'OSC œuvrant en milieu rural pour la majorité. Ces organisations ont été sélectionnées à partir de l'état des lieux (étape 2) et du diagnostic organisationnel (étape 3), décrits dans le rapport sur l'axe de renforcement organisationnel.

Dans la présente fiche, l'accent est surtout mis sur la formation (étape 4), bien que dans le processus de renforcement organisationnel les deux éléments soient toujours étroitement liés.

Des démarches méthodologiques et des outils de formation par et pour les acteurs

Le **diagnostic organisationnel** des organisations sélectionnées et l'implication de toutes les instances (décisionnelle, technique et de gestion) et de l'ensemble des membres (tant les membres formateurs que les membres participants à des séances de réplique) des OSC/ROSC dans le processus ont permis de bien évaluer les besoins en renforcement de capacités, d'établir le plan de formation, le plan d'accompagnement afférent et de définir les démarches méthodologiques ainsi que les outils de formation. L'une des spécificités du processus porte sur le **principe de « cascade » de ces formations**, adressées à des formateurs et formatrices qui les ont eux ou elles-mêmes répliqués

Étapes du processus de formation

- Planification et organisation du processus de formation en renforcement de capacités ;
- Recrutement d'une firme ou des consultants pour la réalisation du processus de formation
- Préparation (firme de consultation) et validation (équipe Pagode) du plan de formation ;
- Préparation (firme de consultation) et validation (équipe Pagode) des modules de formation, dont le guide des formateurs et formatrices et le cahier des participant-e-s ;
- Sélection par les OSC/ROSC des membres à former comme formateurs et formatrices ;
- Organisation et planification des sessions de formation de formateurs et formatrices avec les OSC/ROSC ;
- Sélection par les OSC/ROSC, sur la base de critères objectifs, des membres à former dans les répliques ;
- Organisation et planification avec les OSC/ROSC des répliques de formation en leur sein ;
- Réalisation de la formation (firme de consultation) de formateurs et formatrices ;
- Réalisation des répliques de formation et coaching des formateurs et formatrices par la firme de consultation dans les premières séances de formation des participant-e-s ;
- Suivi et évaluation du processus de formation.

Dans les étapes du processus de formation, un accent particulier doit être mis sur la **préparation du plan de formation**. Car il établit l'ensemble des thématiques retenues (technique organisationnelle, gestion administrative et financière, gouvernance interne notamment en genre, planification d'intervention et mobilisation de fonds, promotion et protection des droits humains notamment des droits des femmes,

concertation et plaidoyer, gestion des conflits, gestion des risques et désastres), définit la méthodologie générale et donne la stratégie de développement de chaque module. Il indique les outils didactiques qui seront utilisés. Et il permet de mesurer le rendement et l'atteinte des objectifs du processus de formation.

Méthodologie des séances de formation

- Démarche axée sur une approche dynamique, interactive et participative ;
- Créer un cadre sécurisant, semi-fermé et accueillant (pour 25 à 30 participants et participantes) apte à favoriser une expérience positive d'apprentissage ;
- Établir les principes à respecter pour faciliter un meilleur climat d'apprentissage et de facilitation ;
- Présenter et développer les modules de formation en créole pour faciliter la compréhension et participation ;
- Encourager le travail en équipe via des ateliers en groupe ;
- Constituer des groupes par profil et par quota de présence masculine et féminine et de tranche d'âge ;
- Créer des conditions idéales de mise en commun et de dialogue, en ce sens il est important de créer un environnement propice au dialogue, d'établir des règles claires, de promouvoir une communication ouverte et honnête, et d'avoir un-e facilitateur-trice compétent ;
- Privilégier l'utilisation des référents culturels afin d'enrichir la participation collective ;
- Évaluer les acquis de chaque journée par un recentrage conclusif en plénière ;
- Encourager la participation de tou-te-s sans exception.

Le **choix du matériel didactique et des outils nécessaires** s'est alterné entre la passation des pré-tests et post-tests, des présentations PowerPoint (avec modération), de visualisation de documentaires relatifs aux thèmes, des jeux de rôles, d'études de cas, de travaux pratiques, de travaux de groupes avec un compte-rendu critique à chaque fois en lien avec le point abordé lors de la séance du jour.

De la structuration interne à la collaboration externe : un renforcement complet et abouti

L'originalité de la formation est qu'elle a été conçue et développée sur une base **participative, inclusive** et qu'elle a pu prendre en compte les **dimensions organisationnelles, institutionnelles, sociales et citoyennes** du renforcement des OSC/ROSC. En ce sens, des membres d'organisations parties prenantes interviewées dans l'enquête de capitalisation ont fait ressortir que les principaux résultats et acquis du processus de renforcement de capacités des OSC/ROSC sont les suivants :

- Tous les OSC/ROSC partenaires ont eu des formateurs et formatrices, des dirigeant-e-s et des membres formé-e-s au cours du processus.
- La formation a permis de mieux comprendre la nécessité de renforcer l'organisation et son fonctionnement, de cotiser régulièrement et de mener à terme la légalisation de l'OSC/ROSC. Elle a entre autres responsabilisé les instances et stimulé l'intérêt des membres pour l'implication plus forte dans leur OSC.
- Le processus de formation a encouragé le développement de leadership collectif, de relation de confiance au sein de l'organisation, la protection et le respect des droits humains particulièrement les droits des femmes, de la

valorisation et du positionnement des femmes.

- En matière de gouvernance interne et de gestion administrative, la formation a mis l'accent sur l'amélioration de la planification, le suivi et évaluation des activités, l'utilisation des outils comptables pour la transparence et la reddition de comptes, le renforcement de la participation des membres à travers une communication plus efficace.
- La formation a facilité une meilleure compréhension du rôle des autorités locales et départementales et du travail des acteurs de la société civile, et a montré la nécessité de développer les collaborations et/ou partenariats entre l'ensemble de ces acteurs.
- L'articulation de la formation avec un dispositif continu d'accompagnement des OSC/ROSC a contribué au renforcement de la compétence des membres, à l'amélioration de la gouvernance et de la gestion des organisations au point de vue technique, administratif et financier. Elle a aussi permis aux OSC/ROSC de se mettre en position de répondre à des appels à proposition de projet et de mettre directement en application les formations reçues.
- Ceci a entraîné des changements importants au sein des OSC/ROSC partenaires de PAGODE au niveau de la valorisation et du positionnement des femmes, ainsi que du renforcement de la participation des membres à travers des communications plus efficaces.

Des mesures pour dépasser les difficultés

Au cours du processus de renforcement de capacités, le PAGODE et les OSC/ROSC partenaires ont fait face à des contraintes et des difficultés :

Contraintes et difficultés

Dans un des 3 départements, difficulté de trouver des firmes ou des consultant-e-s compétents et expérimentés capables d'assurer la formation des formateurs et formatrices.

Problèmes de blocage ou d'insécurité sur les routes nationales pour le déplacement des consultant-e-s.

La forte augmentation des coûts de transport et d'entretien des formateurs et formatrices et des participant-e-s en lien avec l'inflation et la décote de la gourde.

Baisse de présence des participant-e-s dans les séances de formation en période de pointe des travaux des champs.

Difficulté d'appréhender certains modules de formation, dont la gestion organisationnelle, la planification et la gestion de projet, l'égalité de genre et le plaidoyer.

L'exode de certain-e-s formateurs ou formatrices, cadres formés et de dirigeant-e-s des OSC/ROSC qui souvent sont les plus actifs et dynamiques.

Difficulté de maintenir la réplique des formations sur une base régulière.

Collectivement, par la concertation, des mesures spécifiques ont été adoptées pour les surmonter :

Mesures pour les surmonter

Recrutement de firmes ou de consultant-e-s basés dans d'autres régions du pays.

Faciliter le déplacement des consultant-e-s par les airs en période d'insécurité et de blocages des axes routiers.

Prise en compte de ce risque dans l'élaboration du budget de formation des OSC/ROSC et les dispositions prises pour que la formation soit de proximité.

Adaptation de la programmation des séances de formation au calendrier agricole de la région.

Adaptation du contenu de la formation au niveau de culture générale des participant-e-s. Revenir sur les aspects les plus complexes de ces modules dans les rencontres de suivi et accompagnement.

Prise en compte de ce risque dans les critères de sélection des membres comme formateurs-trices, et participant-e-s. Formation de tous les membres sélectionnés des OSC/ROSC sur l'ensemble des modules.

Allocations accordées aux OSC et ROSC pour appuyer la réplique des formations ; mise à disposition des OSC et ROSC des animateurs et animatrices pour les accompagner dans la planification et la réplique des formations.

Le dispositif de suivi-évaluation régulier du processus a beaucoup aidé dans les ajustements de la méthodologie et la planification et dans les réorganisations des séances de formation en fonction des contraintes et difficultés rencontrées.



Recommandations pour la mise en œuvre de démarches similaires

Il est important de bien **élaborer le plan de formation** des OSC et ROSC, car il répond aux besoins en renforcement de capacités identifiés pour chacune d'elles sur la base d'un diagnostic spécifique.

Pour garantir la durabilité du processus de formation, il est nécessaire **que les organisations disposent de leurs propres formateurs et formatrices**, formés préalablement. Il faudra aussi sélectionner de manière stratégique et en concertation avec les OSC et ROSC les membres, cadres et dirigeant-e-s à former.

L'articulation entre la formation et l'accompagnement des OSC/ROSC est fondamentale. La formation contribue au développement des capacités en matière de savoir, mais c'est par l'accompagnement que les connaissances acquises se transformeront en savoir-faire et savoir-être. Ces deux processus doivent être conçus et développés de manière complémentaire et concomitante.

Un **dispositif de suivi et d'évaluation régulier** du processus de formation devra être mis en place dès le début pour tester les outils et méthodes et les adapter au contexte local et aux besoins des OSC/ROSC partenaires. Cela devra également permettre de mesurer les progrès et ajuster le plan et la méthodologie générale de la formation en conséquence.

2) RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. Le contexte et le corpus de formation du PMAC

Le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation, particulièrement des administrations communales, représente un enjeu majeur du PAGODE : l'administration communale étant dans l'animation du dialogue social et communautaire, et porteuse de la planification du développement de la commune.

Aux côtés de l'État, l'administration communale a pour mission de créer les conditions favorables à l'investissement et à l'amélioration du cadre de vie. Pour assumer efficacement de telles missions et exercer leurs prérogatives administratives, techniques, fiscales et financières, les administrations communales doivent impérativement se doter de compétences et d'outils.



Le levier priorisé par le PAGODE pour ce renforcement des capacités des municipalités des communes partenaires, est la formation des autorités et des agents/cadres municipaux, en lien avec les directives du **Programme de Modernisation de l'Administration Communale (PMAC)** du ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT). Cette priorisation répond également aux besoins exprimés par les maires, à travers leurs associations départementales et leur fédération nationale.

B. Le programme de formation

Les actions de formation mises en œuvre dans le cadre de ce programme sont encadrées par les références constitutionnelles, programmatiques et opérationnelles suivantes :

- Les compétences des communes ;
- Les institutions normatives de l'État ;
- L'opérationnalisation des services municipaux.

Le consortium PAGODE, en collaboration avec les partenaires associés, a proposé un **programme de formation thématique** ancré dans les champs de compétences des communes, notamment dans les domaines de :

- la planification territoriale intégrant la problématique des risques naturels ;
- la planification du développement local;
- la planification et de l'exécution budgétaire,
- la gestion des commandes publiques ;
- la gestion du patrimoine communal.

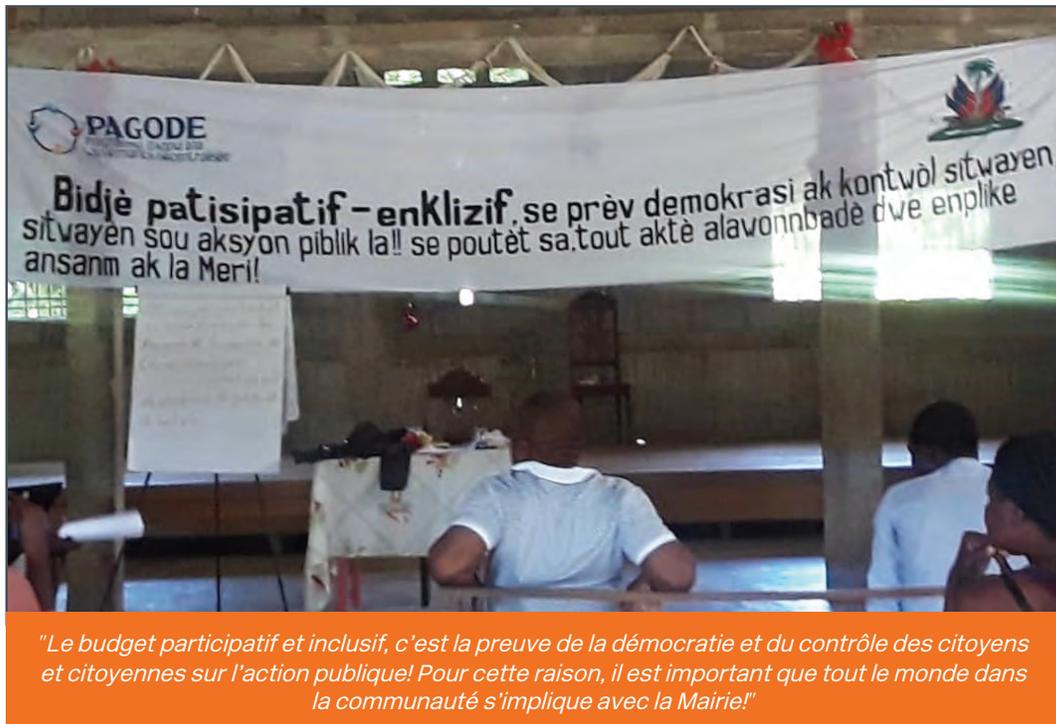
**ETAPES POUR LA FORMATION ET LE RENFORCEMENT
DES CAPACITÉS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Étapes	Objectifs	Responsabilités	Effets
Institutionnalisation de l'action de formation	S'assurer que l'action reste dans le cadre normatif de l'État	Démarche du Pagode auprès du MICT : Lettre officielle introduisant l'action	L'administration centrale retrouve son leadership, est prête à s'y investir, mobilise ses ressources.
Préparation de la formation	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluer les besoins • Définir un profil d'entrée des apprenants • Définir les objectifs • Concevoir les modules 	Les administrations concernées : <ul style="list-style-type: none"> • Commission Nationale des marchés Publics •MPCE •CSCCA 	Bonne connaissance du public et de ses besoins en amont de la formation ; Contenu de formation adapté aux besoins exprimés.
Administration de la formation	Établir le calendrier de la formation en concertation avec les acteurs ; Rendre disponibles les documents et outils de la formation ; Ficeler la logistique.	Coordinations départementales et nationale du consortium ; L'administration publique concernée.	Environnement physique de la formation maîtrisé Les acteurs impliqués disposent de la documentation avant, durant et après la formation,
Évaluation de la formation	Ressortir les connaissances acquises ; Mettre les acquis à l'épreuve à travers des actions du programme.	L'administration publique concernée ; Coordinations départementales Pagode.	Le contenu et l'administration de la formation sont évalués ; Le niveau d'apprentissage et les acquis (connaissances et savoir-faire) sont évalués.
Certification	Donner de la valeur ajoutée à l'exercice de formation.	L'administration publique concernée	Des apprenants motivés et prêts à mettre en application les connaissances et savoir-faire acquis
Capitalisation	Relever les leçons apprises ; Recenser les retours d'expérience des acteurs ; Partager pour répliquer.	Coordinations départementales et nationale du consortium	

Il s'agit d'un **programme de formation en cours d'emploi** assuré par des institutions de l'administration centrale de l'État. Ces institutions agissent toutes dans le cadre de leurs missions d'encadrement des administrations décentralisées, chacune en fonction de ses responsabilités.

Et il s'agit d'un **programme appliqué et pratico-pratique** : il expose les apprenant.e.s à la législation, à la réglementation, aux concepts, aux théories, et aux outils se rapportant aux thématiques listées au paragraphe suivant.

Dans la suite de ce programme, les connaissances transmises ont été **mises en application** par les collectivités territoriales grâce à la démarche du Fonds d'Investissement Local (FIL), avec l'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale (technique et financière) menée par le PAGODE. Cette expérience est décrite dans la suite de ce cahier.



"Le budget participatif et inclusif, c'est la preuve de la démocratie et du contrôle des citoyens et citoyennes sur l'action publique! Pour cette raison, il est important que tout le monde dans la communauté s'implique avec la Mairie!"

C. Thématiques traitées et outils

Les thématiques ont été identifiées dans les champs de compétences des communes, en relation avec les métiers municipaux du PMAC et en conformité aux besoins exprimés par les agents et cadres municipaux.

Ces thématiques s'inscrivent également dans le cadre d'action du PAGODE au regard de sa collaboration avec les onze (11) municipalités partenaires, en particulier : les outils de planification communale (Cartes de risques, Plan d'Aménagement, d'Extension et d'Embellissement des Villes, Plan Communal de Développement), la gestion et exécution des budgets communaux & contrôle budgétaire ; la gestion des commandes publiques ; la gestion des équipements collectifs (cimetière, marchés publics, places et parcs, etc.).

**ETAPES POUR LA FORMATION ET LE RENFORCEMENT
DES CAPACITÉS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Thématiques	Contenus / Séquences didactiques	Situations d'apprentissage	Formateurs
<p>Compréhension et opérationnalisation des outils de planification communale :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cartes de risques, - PAEEV (Plans d'Aménagement, d'Extension et d'Embellissement des Villes), - PCD (Plan Communal de Développement) 	<p>Orienter et guider les différents acteurs impliqués dans le développement de la commune.</p> <p>Planification de la physionomie du territoire urbain et maîtrise de son développement spatial ;</p> <p>Identification des lieux de concentration des efforts actuels et futurs ;</p> <p>Conscientisation des acteurs sur les enjeux de développement de la commune ;</p> <p>Orientation des actions quotidiennes de la commune selon une vision de l'avenir ;</p> <p>Instrument de négociation des appuis techniques et financier dont les élus ont besoin.</p>	<p>Thématique et contenu théorique</p> <p>Intéressants ;</p> <p>Acteurs motivés</p>	<p>Cadres de la Direction d'Aménagement du Territoire et du Développement Local (DAT-DP) du MPCE</p>
<p>Exécution et contrôle du budget des collectivités territoriales</p>	<p>Types de contrôle effectués par la CSCCA:</p> <p>Contrôles a priori et a posteriori des opérations budgétaires ;</p> <p>Le Budget, le Compte Administratif, les Ressources et les Dépenses des collectivités territoriales, le Patrimoine des Collectivités Territoriales, les Acteurs de l'exécution du budget local, les Opérations d'exécution du budget local, les attributions du Maire Titulaire et du Caissier Payeur</p>	<p>Sujet intéressant répondant aux besoins d'amélioration de la gestion financière des communes et des capacités municipales à mobiliser de l'investissement public et privé</p>	<p>Direction des Collectivités Territoriales/CSCCA</p> <p>Chambre Financière du Secteur Politique Directions Départementales Sud, Sud-Est, Grand'Anse</p> <p>Chambre Financière du Secteur Social et Culturel</p>
<p>Gestion et passation des marchés publics</p>	<p>Les Marchés publics en Haïti : Nomenclature, cadre légal et institutionnel, Planification des Marchés publics (jour 1)</p> <p>Le Plan Annuel de Passation des Marchés Publics, Commande hors marchés (jour 3)</p> <p>Montage d'un dossier d'appel d'offres pour un Marché de travaux</p> <p>Les Dossiers d'Appel d'Offres Allégés (jour 4)</p> <p>Demande de cotation pour l'exécution des contrats de travaux, Demande de prix</p>	<p>Sujet d'actualité ;</p> <p>Besoins aigus des administrations communales pour améliorer leur capacité de gestion financière.</p>	<p>Trois membres de la Commission Départementale des Marchés Publics du Sud (CDMP/Sud) et trois Secrétaires Techniques de la CNMP.</p>

Ces thématiques se sont adressées à une trentaine de maires et plus de 60 agents et cadres municipaux. Chaque thématique a fait l'objet de 24 heures d'apprentissage théorique et 8 heures d'expérimentation.

D. La démarche méthodologique et andragogique

Dans le cadre de la démarche pédagogique des institutions de l'administration centrale, qui ont réalisé les formations pour le renforcement des capacités des communes partenaires, deux éléments sont à prendre en compte :

- Le contenu de la formation ;
- L'approche andragogique : soit un ensemble de techniques susceptibles d'amener à la connaissance, d'éduquer et de former des apprentis et des travailleurs adultes.

Le déroulé de ces formations thématiques a obéi à une hiérarchisation et une chronologie de l'opérationnalisation des outils d'aide à la décision en matière de gouvernance municipale, en trois temps :

- 1er temps :** La maîtrise du territoire, les risques naturels, les risques anthropiques (cartes et plan de mitigation)
La planification spatiale (PAEEV)
La planification du Développement (PCD)
- 2ème temps :** La gestion et le contrôle budgétaire
La gestion des commandes publique (Gestion et passation des marchés publics)
- 3ème temps :** La gestion du patrimoine communal

Cette étape n'a pas pu être totalement bouclée par le programme, mais reste un objectif important pour garantir l'entretien, la rentabilité du patrimoine communal.

En addition aux connaissances théoriques transmises, ces contenus fournissent aux autorités politiques, aux cadres et agents communaux, tout le corpus juridique se rapportant à l'exercice de leurs attributions, chacun et chacune en ce qui le/la concerne dans sa fonction politique ou technique.

Pour ce qui a trait à la démarche andragogique, les hauts cadres de l'administration centrale de l'État déployés dans les départements pour animer les sessions de formation, notamment ceux et celles de la Direction d'Aménagement du Territoire et du Développement Local (DAT-DL) du MPCE, de l'Unité de Renforcement des Capacités de la CNMP et de la Direction des Collectivités Territoriales, de la coordination de la Chambre Financière du Secteur Politique de la CSCCA ont mis à contribution les expériences professionnelles des apprenant.es.



Ils ont donc pris le soin de mettre en valeur les attentes des autorités et des cadres municipaux, leur vision de l'administration communale à partir des transformations que peuvent éventuellement induire les connaissances et savoir-faire.

Tous ces principes développés, ajoutés à la certification, ont créé l'intérêt et la valeur de ce programme de formation thématique du PAGODE.



E. Contraintes rencontrées et mesures d'adaptation

- Pour être institutionnel et bien ancré administrativement, le programme de formation suit un processus de consultation, de négociation, d'investigation, d'analyse et de validation.
 - Une correspondance officielle est adressée à chaque institution pour introduire le projet formatif ;
 - Chaque institution prend le temps nécessaire pour analyser la demande et répondre favorablement.

Cela entraîne une **contrainte temporelle** (au moins deux mois) qui n'est pas sans effet sur le chronogramme des activités et sur les budgets.

Pour y faire face, la mesure adoptée a été la flexibilité aux différentes échelles de décisions. La communication permanente en direction de tous les acteurs se trouvant dans la chaîne représente la meilleure façon de répondre à ce type de contrainte.

- Le programme de formation thématique a dû faire face à diverses **inerties et résistances aux changements**.

Face à cela, le PAGODE a pu faire valoir plusieurs avantages comparatifs, notamment :

- Le suivi des lignes directrices du PMAC ;
- La pertinence d'encourager un rapprochement entre l'administration centrale de l'Etat et l'administration territoriale à travers des échanges de formation ;
- Les perspectives de mise en place d'un programme de formation diplômante avec un cursus commandité et validé par le MICT, une administration expérimentale de la formation dans le Sud, et une validation de deux labels : contenu et administrateurs/formateurs. Ce parcours s'est développé en 2022-23.

TÉMOIGNAGES DES FORMATEUR.TRICE.S



Rares sont les projets qui abordent l'administration publique selon les règles de l'art et dans le respect de leurs missions et attributions respectives



Belle opportunité de se déplacer du niveau central trop éloigné des réalités des territoires ;



Échanges dynamiques et fructueux, apprentis-sages mutuels ;



Socialisation et relations humaines renforcées entre les agents relevant de l'administration publique haïtienne.

TÉMOIGNAGES DES APPRENANTES



Programme de formation riche



Formateurs maîtrisant leurs sujets



Formateurs expérimentés et ouverts aux critiques et aux appréhensions des agents et cadres territoriaux



Nécessité de penser à un programme plus long avec des crédits capitalisables et des certifications.

F. Bonnes pratiques et leçons apprises

- Partir de l'intérêt, des besoins et des attentes des acteurs locaux/bénéficiaires des formations est une garantie pour le bon calibrage et le bon dimensionnement des contenus des programmes de formation ;
- Ne pas monnayer la formation : les frais attribués aux apprenants doivent servir à faciliter la formation et non à la motiver ;
- Laisser les acteurs locaux jouer leurs rôles (ne pas faire à leur place) ;
- La réussite du mandat d'accompagnement par les structures d'accompagnement ou opérateurs prestataires peut être évaluée notamment à l'aune de la satisfaction des acteurs, de l'ancrage et de la pérennisation de leur contribution.



Fiche expérience 2. – Mise en œuvre du PMAC

RENFORCER LES CAPACITÉS 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.

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,
- Stratèges,
- 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.

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.



Remise de leurs certificats aux Maires, Mairessees 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.

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.

3) LES FONDS D'INVESTISSEMENT LOCAUX (FILS)



Le nouveau bâtiment de la Mairie de Chardonnières (détruite par le séisme d'août 2021), priorisé et reconstruit par les acteurs communaux en 2022-23 dans le cadre du dispositif FIL.

A. Étapes de la mise en œuvre des Fonds d'Investissement Locaux (FILs)

La mise en place du Fonds d'Investissement Local prévu dans le cadre du PAGODE s'est faite dans le cadre d'étapes successives qui se sont déroulées à partir de fin 2019.



1re étape : Élaboration concertée du Code de financement, sur la base d'un bilan – capitalisation des outils existants ou mis en œuvre dans des projets antérieurs (fin 2019-début 2021)

Dès le second semestre 2019, des échanges ont été conduits au sein du consortium autour de la méthodologie pour la mise en place du FIL.

Cette méthodologie devait reposer sur plusieurs étapes clés successives, permettant de s'assurer de l'appropriation de la démarche par les différents acteurs (ministères, collectivités, etc.) et de la pertinence des modalités de mise en œuvre de ce fonds.

Dans un premier temps, il s'est agi d'identifier conjointement les points de vigilance clés en matière de fonds de financement des investissements communaux, tenant compte des expériences haïtiennes précédentes et d'expériences menées dans d'autres pays. Il s'agissait alors de faire procéder à un état des lieux des expériences similaires menées (en Haïti et dans d'autres pays) et capitaliser sur les leçons à en tirer.

Dans ce cadre, les points de vigilance suivants avaient été identifiés :

- Un certain nombre de communes cibles du PAGODE disposaient déjà d'un PCD élaboré avec l'appui de la coopération suisse en 2018. Ces communes souhaitaient, légitimement, pouvoir commencer assez rapidement à envisager la mise en œuvre de leur PCD. Dans ce contexte, il était proposé de **mettre en place le FIL de manière progressive**, avec une **phase test dans ces communes disposant déjà d'un PCD** ;
- Crédibiliser ses **modes de fonctionnement** : il apparaissait essentiel d'assurer la représentativité des acteurs dans le fonctionnement du fonds dans le **cadre de la gouvernance du fonds**, pour garantir la transparence des circuits de décision et des modalités d'attribution des fonds ;
- et les **rendre efficaces** : anticiper les retards dans les notifications des crédits et surtout dans les décaissements des fonds ; manuel de procédures à élaborer, incluant les audits annuels des dépenses réalisées du FIL par un cabinet comptable national pour attester de sa transparence, etc.
- D'un point de vue opérationnel, il apparaissait prépondérant de travailler en amont au **renforcement de l'appui à la décision concertée** d'investissements prioritaires (planification participative, etc.) et à l'amélioration des capacités des acteurs à gérer la ressource de manière transparente. Cet effort de transparence se devait d'être fait à l'égard des autorités et des populations tout en répondant à une logique de redevabilité (sans cet accompagnement, la « capacité d'absorption » risque de demeurer faible) ;
- Accompagner les communes et éviter les dysfonctionnements au niveau de **l'utilisation des crédits** : le FIL s'inscrit dans une démarche plus globale et ne se limite pas seulement au volet « financement », les communes attributaires de financements devaient donc être accompagnées dans le cadre de leur maîtrise d'ouvrage ;
- Élaborer des **critères appropriables** et réalistes tant pour les conditions d'accès des communes, que pour le montage des dossiers et bien spécifier le type de projets à appuyer : quel type de projets éligibles (et quels types de projets non éligibles) ? ; quelle échelle éligible : communale, intercommunale, etc. ? qui sont les porteurs de projets : OSC, Collectivités locales ? Articulation des projets soumis et des PDL/PIA ? ;
- Travailler à la **stratégie / vision du Fonds** : quels domaines d'intervention ? Quels investissements éligibles et non-éligibles ? Inscription au PCD = condition sine qua non ? ;
- La pérennité des investissements - au-delà de la phase chantier ou mise en œuvre - doit être au centre des préoccupations : **les modalités de gestion doivent être anticipées dès le montage du projet** ;
- Mettre en place un **système de suivi-évaluation** et un **dispositif de capitalisation** appropriés notamment dans une optique d'amélioration continue et de durabilité ;
- Travailler en parallèle à la **mobilisation des ressources propres** des communes : Le FIL doit également s'articuler avec la dynamique de mobilisation de la fiscalité locale.

Ces premiers éléments de capitalisation ont été partagés au sein du consortium dans le cadre d'un atelier interne, afin de définir collectivement une démarche permettant d'impliquer les partenaires locaux dans la définition des modalités de fonctionnement du FIL.

Sur cette base-là, des TDRs pour le recrutement d'un prestataire d'accompagnement pour l'élaboration du **Code de financement** ont été élaborés (la période de la COVID-19 ne permettant pas que ce travail soit mené en interne par le partenaire IRAM) et une firme nationale, Comptaxe, a été recrutée pour réaliser une étude sur la mise en place du FIL et l'élaboration d'un Code de financement. L'IRAM a assuré le suivi du travail, qui a donné lieu à des échanges étroits avec les acteurs de terrain, sur les 3 départements d'action du PAGODE, pour s'assurer de l'ancrage du FIL aux réalités des acteurs visés. De nombreux ateliers de consultation de ces acteurs ont été réalisés dans les départements afin de relever les recommandations des acteurs clés en vue de la rédaction du Code de financement (11 ateliers communaux et 3 ateliers départementaux).

Le Code de financement, définissant les règles et modalités de mise en œuvre de ces fonds, a finalement été finalisé début 2021 (soit deux ans avant la fin du projet) et a par ailleurs été discuté à Port-au-Prince avec les institutions centrales : MICT, MPCE, MEF, FENAMH, FENAFEMH afin de recueillir également leur appréciation sur le document.



Principaux éléments du Code de financement :

Grands principes : Principes de transparence, équité, démocratie, participation des populations, développement durable et redevabilité.

Trois secteurs d'intervention : économique, environnemental et gestion des risques et désastres (GRD).

Grands critères d'éligibilité des projets : durable / économique, intérêt collectif, inscription aux PCD.

Types de projets éligibles autour de 5 grandes catégories :

1. Amélioration et développement des zones de production et de transformation,
2. Renforcement et amélioration de la capacité de production des acteurs communautaires de base,
3. Renforcement et développement des capacités de transformation et de valorisation des productions agro-industrielles,
4. Réhabilitation d'équipements collectifs municipaux dans le cadre de GRD,
5. Protection de l'environnement, GRD et mitigation des risques de catastrophes.

Porteurs de projet éligibles : Municipalités, OSC, OCB et leurs réseaux

2e étape : Formation et appropriation du Code de financement par les membres du consortium et par les acteurs locaux (communes notamment) – avril 2021



En avril 2021, à l'occasion d'une mission de terrain en Haïti de l'IRAM, un atelier de formation a été organisé en interne au consortium, afin de familiariser les membres du PAGODE qui seront en première ligne dans l'exécution des FILs (en particulier les organisations nationales CROSE, GRAMIR et ITECA) sur les processus, les démarches et les outils proposés dans le Code de financement et ses annexes. L'atelier a permis de réunir les collaborateurs-trices des 5 partenaires.

Il a été organisé sous la forme d'un temps de travail très opérationnel, avec des groupes de travail permettant de travailler les démarches et les outils. Les groupes de travail consistaient en des mises en situation sur la base d'études de cas réalistes tirés des PCD (permettant de tester les mécanismes, principes et outils du Code).

Une fois familiarisés, les partenaires ont ensuite eux-mêmes présenté ces éléments à leurs partenaires au niveau local, et en particulier les Mairies et les membres des Conseils de Développement Communal (CDC - structure principale mobilisée dans le cadre des PCD et du processus de sélection et de suivi des projets), dans le cadre de formations-sensibilisations sur le Code de financement.



3e étape : Information aux communes sur les enveloppes (notification du droit de tirage), sur la répartition entre les deux guichets (mairie et OSC/OCB), puis inscription aux budgets communaux (mai-juin 2021)



À l'occasion de ces présentations du Code de financement aux communes, leur enveloppe budgétaire (droit de tirage) leur a par ailleurs été notifiée, afin qu'elles puissent initier les processus d'identification de projets et procéder aux inscriptions des budgets des projets communaux dans leurs budgets prévisionnels.

Rappels sur les enveloppes prévues (règles définies dans le cadre du FIL) :

Dotation communale : 120 000 USD par Commune, avec une répartition entre les deux guichets : Guichet « Mairies » = 60%, et Guichet « OSC/OCB » = 40% de l’enveloppe.

Montant maximum par projet :

- Projets sous MOA des Communes : 40 000 USD maximum (ou jusqu’à 60 000 USD pour des projets intercommunaux)
- Projets OSC/OCB : 10 000 USD max

4e étape : Mise en œuvre des deux guichets du FIL, selon les processus prévus au Code de financement (septembre 2022-juillet 2023)



À partir de ce moment-là, les deux guichets ont pu être mis en œuvre, en suivant deux processus distincts, comme prévu au Code de financement. **Le tableau ci-dessous présente les principales étapes prévues dans le cadre de chacun des guichets.**

Guichet communal	Guichet OSC
Identification des projets prioritaires dans le cadre d'un échange entre le Conseil Municipal et le CDC	Choix des thématiques prioritaires : rentrant dans les thématiques du FIL, dans les 5 catégories du Code de financement et dans les thématiques jugées prioritaires par le CDC de la commune
Études de faisabilité des projets	Préparation puis lancement des appels à projets
Formation sur les procédures de passation de marchés	Évaluation des projets, attribution et notification aux OSC
Élaboration des DAO et lancement des AO	Conventionnement avec les OSC sélectionnées (convention tripartite PAGODE-OSC-Mairie)
Recrutement des entreprises, signature des contrats	Dans certains cas, accompagnement à la révision des projets (budgets notamment)
Exécution et suivi des travaux	Mise en œuvre des projets
Redevabilité sur les projets mis en œuvre des Communes envers les citoyens	Séance de redevabilité auprès du CDC et des citoyens sur les projets exécutés

La dernière étape n’a finalement pas pu être réalisée dans le cadre de la mise en œuvre du PAGODE compte tenu de contraintes externes et retards sur les étapes précédentes.

B. Des outils innovants mobilisés

Le guichet communal/mairie : un outil innovant au service du renforcement de la maîtrise d'ouvrage communal.

En effet, l'outil de financement – FIL – venait en complément d'un renforcement des capacités des communes partenaires du PAGODE en matière de maîtrise d'ouvrage communal, permettant de donner du corps à celle-ci. Le Code de financement prévoyait donc une innovation importante dans le cadre de ce FIL : le PAGODE ambitionnait de **passer par les comptes des Communes**, afin de garantir l'exercice de cette maîtrise d'ouvrage des Communes (projets inscrits aux budgets communaux et devant répondre aux exigences en termes de passation de marchés publics, de contrôle administratif, de redevabilité vis-à-vis des populations, etc.).

Finalement, cela n'a pas toujours été possible - certaines communes exprimant le souhait que les fonds ne transitent pas par leurs comptes au regard des nombreuses défaillances du système bancaire haïtien - et deux modalités d'exécution différentes ont finalement été mises en œuvre selon les communes et les départements :

- Dans le Sud-Est, sauf exception, le budget du FIL communal est passé par les comptes communaux et les mairies étaient donc en situation de maîtrise d'ouvrage complète. Cette modalité avait l'avantage de responsabiliser totalement les Mairies, mais elle rendait aussi plus complexes le suivi des fonds et la redevabilité vis-à-vis du bailleur.
- Dans la Grand'Anse et le Sud, le PAGODE s'est positionné en payeur pour le compte de la commune. La Mairie restait maîtresse d'ouvrage, mais sans que les fonds ne transitent par son compte. Les contrats avec les entreprises de travaux étaient alors tripartites. Cette option permettait d'assurer une mise en œuvre en se prémunissant de contraintes et d'inconnues supplémentaires, tout en restant dans une approche de maîtrise d'ouvrage communale.

Le guichet OSC avec le système d'appel à projets : un outil mobilisateur, formateur et créateur d'émulation positive sur les territoires communaux.

Aux dires des acteurs eux-mêmes, le lancement des appels à projets, mettant en situation de compétition des OSC, a créé des dynamiques, des émulations positives au niveau local, tout en garantissant la transparence du processus et des choix, et évitant ainsi de créer des tensions.

Par ailleurs, l'articulation du guichet OSC avec le programme de renforcement des OSC partenaires du PAGODE a contribué également à donner à ce FIL une dimension formatrice, en donnant la possibilité aux OSC formées de mettre en pratique des enseignements reçus.

De plus, les OSC partenaires ont également souligné à plusieurs reprises que cette articulation formation/FIL a permis de renforcer la dynamique interne de leur organisation.



C. Contraintes rencontrées et mesures d'adaptation

L'une des premières contraintes de mise en œuvre rencontrées a été le **temps nécessaire pour la concertation aux différentes étapes.**

Ce temps-là a été important dès la phase d'élaboration du Code de financement, qui a pris on l'a vu un peu plus d'une année, puis dans la phase de préinvestissement, consacrée à l'identification des projets, en passant par les faisabilités, jusqu'à la contractualisation (celle-ci a pris également près d'une année). Ceci dans un contexte de recherche des synergies avec les programmes externes, et marqué par la crise sanitaire internationale ainsi que l'instabilité et insécurité au niveau national.

Le temps consacré à l'élaboration du Code de financement était un temps nécessaire, permettant de s'assurer de l'adaptation de l'outil à son contexte et de sa bonne appropriation par les acteurs aux différentes échelles d'intervention. Par ailleurs, il permettait de s'assurer d'une approche harmonisée sur les différents départements, et ainsi capitalisable ensuite dans le cadre de réflexion à l'échelle nationale sur la mise en place d'un mécanisme plus pérenne de financement de l'investissement local.

De la même façon, le temps lié à l'identification des projets et à leurs préparations était indispensable pour s'assurer de l'appropriation des projets par les populations et pour tenter de renforcer leur qualité (à travers les études de faisabilité notamment pour les projets communaux).

Par ailleurs, il convient de rappeler que le PAGODE était initialement prévu sur une période de 12 ans, ce qui autorisait à prendre ce temps-là. Or, le retour à une approche projet de 4 ans seulement, en cours de mise en œuvre a nécessité de réviser en partie la stratégie de mise en œuvre du FIL. En particulier, il était envisagé initialement (et inscrit au Code de financement) que le guichet communal avait vocation à financer a minima deux projets par Commune (avec une enveloppe globale de 72 000 USD et des projets de montants maximums de 40 000 USD). Or, les projets communaux n'ont finalement pu être lancés qu'à peine un an avant la fin du projet, ce qui ne permettait plus de lancer de multiples projets, nécessitant de mobiliser des entreprises différentes et risquaient d'engendrer un temps de suivi trop important pour les équipes. Dans ce contexte, le choix a été fait par les partenaires du consortium de se limiter à un projet par Commune, mais un unique projet finalement plus conséquent financièrement.

De plus, la phase test du FIL, initialement envisagée pour les Communes disposant déjà d'un PCD, n'a finalement pas non plus été mise en œuvre à cause du temps pris pour l'élaboration du Code de financement (le temps restant ensuite ne permettant plus d'envisager une phase test avant le passage à échelle du FIL sur l'ensemble des communes). Cependant, certains partenaires ont mis en place un « Pré-FIL », outil de financement qui a précédé le FIL, avec des règles moins contraignantes, notamment en termes de secteurs d'intervention et de procédures à mettre en œuvre (lors de l'identification et de la mise en œuvre des projets). Cet outil, qui a financé des projets avec des budgets nettement moins importants que le FIL (de l'ordre de 15 à 25 000 USD maximum), devait permettre de montrer rapidement des réalisations concrètes (dans un contexte de forte attente de certaines communes), sans attendre la validation du Code de financement.

Une autre difficulté importante rencontrée en cours de mise en œuvre et qui a impacté la stratégie

du FIL a été le **séisme d'août 2021** qui a fortement affecté plusieurs communes dans la Grand'Anse et le Sud. Alors que le FIL avait été conçu prioritairement comme un outil de financement du développement économique, le séisme a amené certaines de ces communes à orienter le FIL communal vers des projets destinés à remettre les administrations en situation de fonctionner et de fournir des services publics aux populations (4 projets sur 12 ont été consacrés à reconstruire, réparer ou agrandir des infrastructures municipales à vocation administrative).

La **faiblesse du tissu économique** local et des entreprises en capacité localement de réaliser les infrastructures a également été une contrainte forte qui a causé notamment des appels d'offres infructueux. Ces AO infructueux peuvent s'expliquer également par la **période tendue socialement et sur le plan sécuritaire** durant laquelle ils ont été lancés (Peyi lòk). Ces difficultés ont obligé dans certaines communes à faire réaliser les travaux directement par l'Agence Technique Locale Départementale (ATLD).

L'inflation, également très importante, a contraint à s'adapter par une révision du budget ou un changement dans le choix du matériel acheté. Cela a impacté aussi bien les projets communaux que ceux portés par les OSC qui ont parfois dû revoir à la baisse leurs ambitions.

Enfin, **le manque de liquidité disponible auprès des banques haïtiennes** a également entraîné des retards dans les décaissements et donc dans l'exécution des projets (ni les entreprises ni les OSC n'étant en capacité d'avancer des fonds).

D. Bonnes pratiques et leçons apprises

Plusieurs éléments relatifs aux démarches mises en œuvre méritent d'être soulignés.

Lors de la phase de pré-investissement : la démarche participative et concertée consistant notamment à mobiliser largement les CDC dans le choix des projets à financer est un des points forts de la mise en œuvre du FIL qui a été largement souligné par les acteurs impliqués. L'un des objectifs du FIL était d'en faire un outil permettant de nourrir, donner du grain à moudre, à des dynamiques de concertation entre les communes et les habitants. Cela semble avoir été plutôt un succès, avec un **rôle même plus important que prévu initialement laissé aux CDC dans certaines communes**. En effet, dans de nombreuses communes, et à dire d'acteurs, les communes ont proposé plusieurs options de projets aux CDC (ou aux comités de pilotage dans les communes où le PDC n'était pas finalisé) et les CDC ont voté pour le projet qu'ils souhaitaient voir financé en priorité.

Dans le Sud-Est, on observe même un processus inversé, avec des propositions de projets faites par le CDC à la mairie.

La transparence du processus de sélection des projets OSC-OCB a très souvent été mise en avant



En particulier dans les communes frappées par le séisme d'août 2021 (telles que Les Anglais), la priorité a pu être donnée à la reconstruction ou réhabilitation de structures administratives.

comme une bonne pratique du projet, et ce à toutes les étapes de mise en œuvre, que ce soit lors de la diffusion des appels à projets, lors de la communication sur le guichet et sur ses critères de sélection, lors de l'application de ces critères dans l'attribution ou dans la gestion des contestations, etc.

Cependant, bien que transparent, une forme d'inéquité, entre les OSC partenaires du PAGODE et les autres, a également été signalée par certains acteurs. En effet, Les OSC qui étaient partenaires du PAGODE, et qui ont bénéficié des appuis en renforcement organisationnel, ont davantage vu leur projet retenu (70% des projets sélectionnés étaient d'OSC partenaires alors qu'elles ne représentent que 53% des projets soumis).

Cette « sur-représentation » des OSC partenaires dans les projets sélectionnés peut-être analysée de plusieurs manières. D'une part, elle peut s'expliquer comme étant le fruit du partenariat entre l'OSC et le PAGODE. Les OSC partenaires ayant bénéficié d'une formation théorique en amont, il est d'une certaine manière cohérent que les dossiers qu'elles ont ensuite soumis aient été plus complets ou plus pertinents.

On peut aussi considérer que le parcours « formation théorique puis mise en application avec le financement du projet » est pertinent, que cette sur-représentation a du sens et qu'elle est plutôt un aspect positif du processus.

Néanmoins, d'autre part, la mise en concurrence pour la sélection des projets a pu être faussée par cette présélection de structures partenaires, dans la mesure où certaines OSC qui n'ont pas bénéficié de la formation ont pu s'abstenir de déposer un dossier, estimant leur chance de voir leur projet retenu trop faible en tant que structure non-partenaires.



Attribution des financements aux organisations communautaires de base dans le cadre du dispositif FIL. Photo en leur présence et avec la mairesse de la Vallée de Jacmel, septembre 2022.

La **mobilisation des structures publiques dans l'accompagnement à la mise en œuvre du FIL communal** est également une bonne pratique, permettant de s'appuyer sur les acteurs permanents et légitimes sur le terrain et de renforcer ainsi la durabilité des projets. Plus particulièrement, on peut souligner :

- **l'appui important apporté par les CDMP/ CNMP** à travers la formation sur les procédures de passation de marchés publics, mais aussi dans la préparation des DAO et dans la validation des processus de passation de marchés. Ce temps d'accompagnement, après les formations, lié à la mise en œuvre de processus de passation de marchés réels est signalé par les acteurs comme particulièrement important (peut-être plus que les formations elles-mêmes). La mise en œuvre des FILs communaux a donc aussi été un outil de renforcement de la maîtrise d'ouvrage (**learning by doing**). Aux dires d'acteurs, les Mairies sont maintenant en capacité de passer des marchés seules (alors qu'elles avaient auparavant recours à des appuis extérieurs pour cela).

- Un **rôle important des ATLD est également signalé dans la faisabilité des projets et dans le suivi / supervision des projets** (et parfois dans leur exécution), avec cependant plus de réserves sur la qualité de cet accompagnement. En effet, si certains maires indiquent que l'ATLD représente « les yeux de la commune » lors du suivi des travaux, des faiblesses importantes ont également été soulignées dans les études de faisabilité des projets réalisées par les ATLD (faiblesses liées à un manque de RH au sein même de ces agences qui sont parfois obligées elles aussi de recourir à des experts externes).



Enfin, pour les communes ou pour les OSC, **l'accompagnement au montage et à la mise en œuvre par les équipes du PAGODE ou avec l'implication des services de l'État compétents, et la mise à disposition d'outils** permettant d'élaborer et de gérer des projets, ont été des aspects appréciés par les acteurs et dont l'utilité peut dépasser le cadre du FIL.

E. Recommandations

Sur la base de cette expérience, et en vue de la mise en place d'outils similaires en Haïti, ou dans des géographies soumises aux mêmes types de contraintes, un certain nombre de recommandations peuvent être formulées.

Recommandations concernant les deux guichets :



D'une part, il est important dans le cadre du chronogramme prévisionnel des projets, de **ne pas négliger le temps nécessaire à la concertation préalable** à la mise en œuvre de ce type d'outils, mais aussi à la concertation nécessaire lors des phases d'identification et de montage des projets. Pour cette raison, ce type d'instruments de financement ne peut être mis en œuvre que dans le cadre de projets de durée relativement importante (4 ou 5 ans semblent être un minimum). Ce temps est essentiel pour garantir la qualité des projets, l'appropriation des démarches et leur durabilité. Il est important aussi de laisser le temps nécessaire, à l'issue de la mise en œuvre des projets, pour la phase de redevabilité vis-à-vis des populations, lors de laquelle les autorités et les OSC financés doivent rendre compte des projets réalisés auprès du plus grand nombre. Il s'agit là d'une phase importante qui n'a pas pu être mise en œuvre dans les limites temporelles du PAGODE faute de temps.

2

Prévoir un dispositif intercommunal dès le lancement de l'identification des projets activable en cas de projets intercommunaux proposés. En effet, le Code de financement prévoyait la possibilité de financer des projets concernant plusieurs communes (avec des enveloppes maximales plus importantes que pour les projets communaux). Or, aucun dispositif de gouvernance et de décision pour d'éventuels projets intercommunaux n'a été prévu en amont. Cela a pénalisé un projet OSC intercommunal soumis qui n'a finalement pas été instruit, faute de dispositif adéquat.

Pour le guichet « Mairies » plus spécifiquement, les recommandations suivantes peuvent être formulées

3

Il apparaît également essentiel de renforcer les moyens dédiés aux études de faisabilité des projets communaux,

en identifiant en amont les ressources pertinentes, existantes sur le territoire, ou dans les territoires voisins, et permettant de mener des études solides en termes de faisabilité économique, sociale et environnementale des projets. Compte tenu de la relative faiblesse des ATLD dans le pays, ces études peuvent nécessiter de mobiliser des expertises privées, complémentaires à celles

des ATLD, pour renforcer la solidité des dossiers en amont de la réalisation des projets. Par ailleurs, les budgets prévisionnels des projets doivent faire l'objet d'une attention particulière des équipes administratives et financières du projet dès cette phase-là (en lien avec des experts en génie civil du projet – voir recommandation n°5), afin de s'assurer de leur réalisme, et d'anticiper d'éventuelles difficultés de mise en œuvre. Ces études de faisabilité doivent ainsi également permettre d'anticiper au maximum les difficultés liées aux passations de marchés, notamment lorsque le contexte de mise en œuvre connaît autant de difficultés (s'assurer de la disponibilité et de la capacité des entreprises présentes sur le territoire à mettre en œuvre le marché, et actualiser les budgets estimés lors des montages et des attributions pour anticiper les futures difficultés de mise en œuvre, etc.)



4

Les études de faisabilité doivent également permettre d'anticiper les questions de gestion des ouvrages communaux. En effet, il est important que la question de la définition de ces modalités de gestion soit partie intégrante des études de faisabilité, dans le cadre d'une concertation étroite avec les principales parties prenantes (par exemple : pour les projets de marchés communaux, cela devra passer par des discussions approfondies entre les commerçants afin de s'assurer de leur adhésion au projet et à sa conception et de définir avec eux les modalités de gestion, tarifs des stands, etc.).

5

Le suivi des constructions doit également être renforcé. Les équipes des ATLD et des communes restent dans le contexte actuel trop faibles pour suivre de manière suffisante la réalisation des travaux. Il apparaîtrait essentiel que des équipes-projet souhaitant mettre

en œuvre ce type d'outils de financements, permettant la réalisation d'infrastructures de ce type, prévoient dans leur effectif un ou des experts spécialistes en génie civil / génie rural.

Pour le guichet OSC, les recommandations spécifiques suivantes peuvent être formulées :

6

Mieux assumer l'articulation avec le volet renforcement des OSC. Le PAGODE avait développé, dans le cadre du volet Renforcement organisationnel des OSC, et à la suite d'un diagnostic du territoire, des partenariats avec des OSC et OCB, considérées comme des partenaires privilégiées du PAGODE. Or, les appels à projets ont été adressés à toutes les OSC du territoire, sans distinction entre les OSC partenaires et les autres. Comme indiqué précédemment cela a pu donner l'impression d'une forme de distorsion de concurrence ou d'inéquité (certaines OSC ayant été d'une certaine façon mieux préparée par le programme même à répondre à ces appels). Pour éviter cet écueil, il pourrait être plus intéressant d'assumer ce partenariat privilégié, par exemple en réservant plus formellement une partie de l'enveloppe du guichet aux OSC partenaires, voire en lançant des appels à projets distincts.



7

Concernant la **diffusion des appels à projets, une méthodologie et des outils harmonisés pourraient être discutés et mis en place** en amont des appels à projets, afin de partager les idées et expériences des différents acteurs et équipes, et de capitaliser sur les outils qui semblent avoir mieux fonctionné (information dans les lieux de culte ? radios ?.., etc.) et tenant compte des spécificités des territoires. En effet, l'information sur ces appels à projets constitue une étape décisive du processus, qui a pu être en partie négligée dans le cadre du PAGODE (dans certaines communes, le nombre d'OSC candidates était faible).

8

Élargir les critères d'éligibilité afin d'augmenter le nombre de candidatures. En particulier, le critère de ne pas être déjà bénéficiaire d'autres financements par ailleurs peut questionner. Le fait d'être financé par plusieurs acteurs et projets peut également permettre de mettre en œuvre des projets plus structurants et avec des impacts plus importants pour le développement du territoire. Il peut également constituer une sécurité pour l'OSC en cas de défection d'un financement, permettant une continuité de ses actions et une adaptation facilitée. En résumé, s'il est important d'être vigilant vis-à-vis de la captation, par un petit groupe d'acteurs, de la majorité de ce type de financements, il pourrait également être pertinent, selon les spécificités de chaque territoire, de laisser ouverte la possibilité d'enlever ce critère d'éligibilité. Dans une optique de favoriser davantage des synergies entre les différents dispositifs existants, afin d'aboutir à des projets de plus grande ampleur et de renforcer les dynamiques de partenariat entre les différents acteurs d'un territoire.



Fiche expérience 3A. – Le Fonds d’Investissement Local 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).

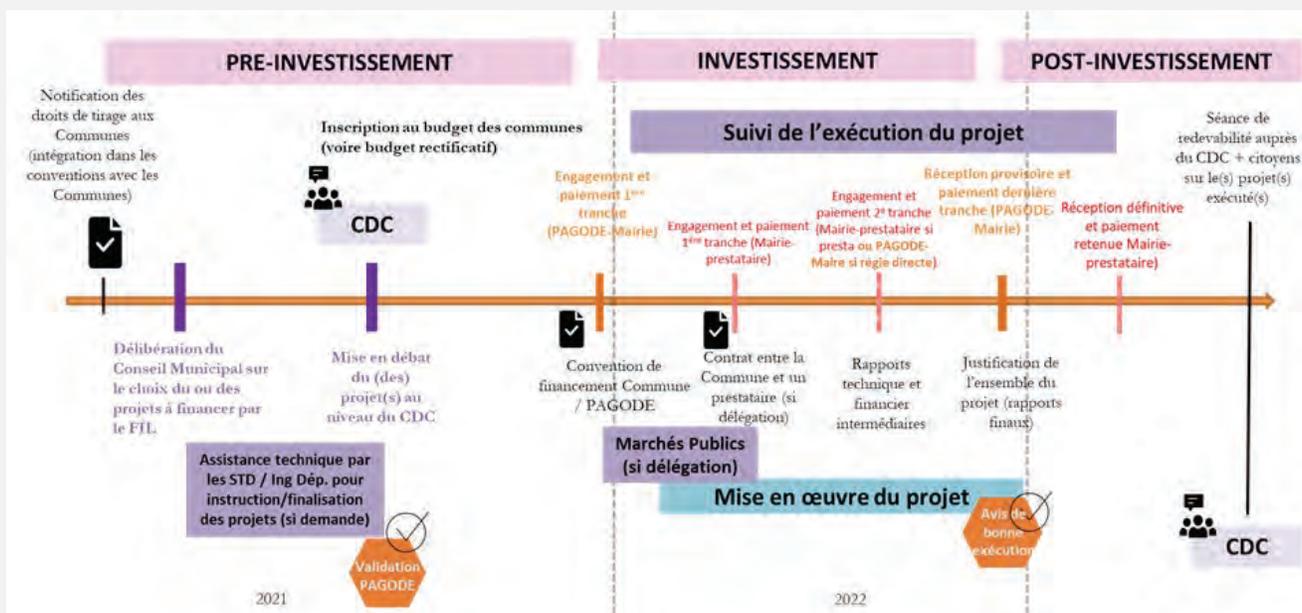
Le FIL constitue un élément central du programme. Au-delà de sa dimension d’outil de financement,

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.

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 financer 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 souhaitaient 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 identifie 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).



Fiche expérience 3B.- Le Fonds d'Investissement Local

LE GUICHET OSC DU FIL

Retour d'expérience sur le financement de projets portés par des OSC

La présente fiche présente un retour d'expérience sur la mise en place du guichet OSC du Fonds d'Investissement Local (FIL).

Le FIL a été mis en place dans le cadre du Programme d'Appui à la Gouvernance Décentralisée (PAGODE) en étroite collaboration avec les institutions parties prenantes (MICT, MPCE et FENAMH notamment). Cet instrument de financement est 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 d'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 millions d'USD.

Le FIL constitue un élément central du projet. Au-delà de sa dimension d'outil de financement, il est également un instrument essentiel du renforcement des capacités des acteurs, notamment des OSC partenaires via le programme de renforcement de capacités. Enfin, le FIL a été conçu comme un instrument favorisant le renforcement du dialogue et de la concertation entre les différentes parties prenantes sur les territoires.

La présente fiche est complémentaire de la fiche sur le guichet communal, ainsi que d'autres fiches produites dans le cadre de la capitalisation du PAGODE.

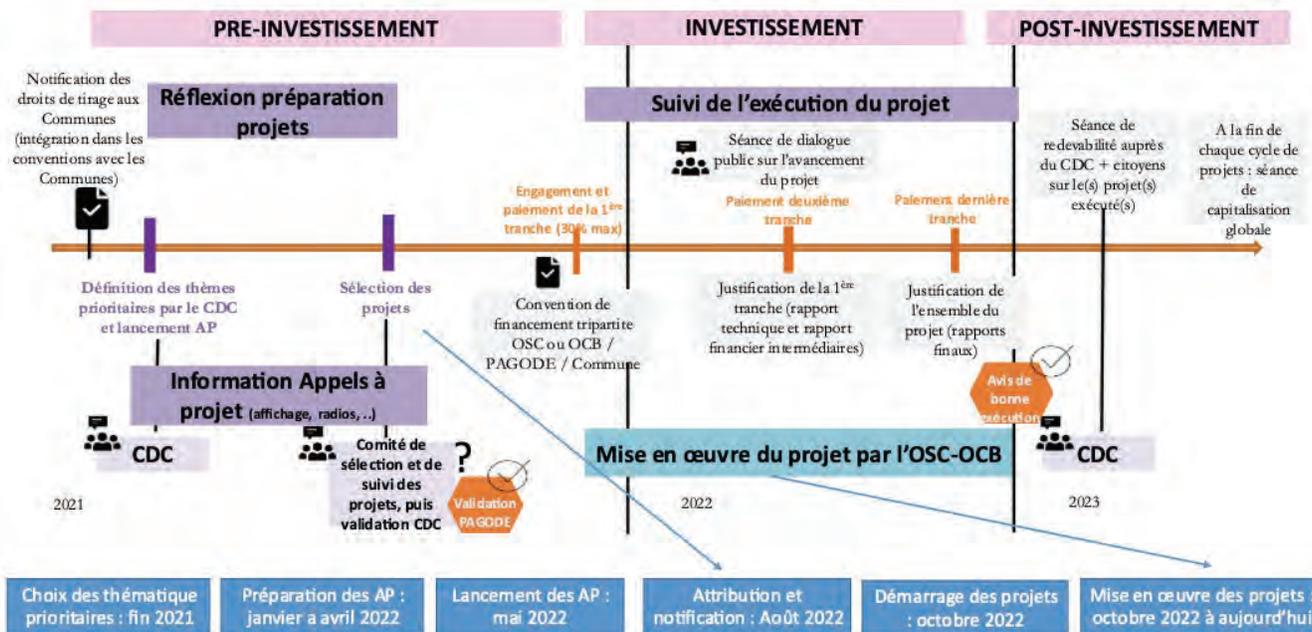


Schéma tel que prévu dans le Code et mis à jour sur la base du calendrier réel d'exécution

Un processus dans le temps, étape par étape

La mise en œuvre d'un fonds de financement de projets de développement local dans le cadre d'un projet 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 à la signature de la convention de financement avec l'OSC et le 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 (voir schéma présenté ci-dessus).

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 retards pris sur ces 2 premières phases, 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.

Un FIL OSC fortement axé sur le développement économique des territoires

Les principaux enjeux du guichet OSC étaient de financer des organisations présentes, actives et reconnues dans la commune, de contribuer au renforcement de ces OSC, et de financer des projets ayant un impact sur le développement économique du territoire.

Dans le cadre du FIL OSC, 86% des projets financés ont été de nature économique. Dans la Grand'Anse

et le Sud, plus fortement impactés par le dernier séisme, certains projets ont davantage concerné la catégorie « environnement, gestion des ressources naturelles et mitigation des risques de catastrophes » du Code. Mais la grande majorité des projets financés par le guichet OSC étaient à vocation économique, et ont concerné principalement l'amélioration des capacités de production et l'amélioration des capacités de transformation et de valorisation des productions.



Projet de transformation de cacao d'OJPDF dans la commune de Chambellan (Grand'Anse), accompagné dans le cadre du FIL

*« L'économie ne sera plus la même, les paysans auront accès au cacao, pour le vendre et pour la consommation. Les gens dans la transformation trouveront de quoi travailler. Ce qui a bien fonctionné c'est le soin que PAGODE a apporté pour que tout soit fait dans la transparence pendant tout le processus. »
Action des Jeunes Unis pour le Développement et l'Avancement de Deshormeaux (AJUDAD)*

Un outil mobilisateur, formateur et créateur d'émulation positive sur les territoires

Le guichet, avec son système d'appel à projets mettant en situation de compétition les OSC, a créé des dynamiques et des émulations positives au niveau local.

L'accompagnement lors du montage et lors de la mise en œuvre, ainsi que la mise à disposition d'outils permettant d'élaborer et de gérer des projets, ont globalement été très appréciés par les OSC.

Au-delà de la valeur ajoutée directement liée à la préparation de ce projet, cela leur a permis de se renforcer dans le montage et la gestion de projets et plusieurs acteurs ont souligné le fait que ces appuis, et plus largement l'ensemble du processus, ont permis de renforcer la dynamique interne de leur organisation.

« Une des réussites du projet a vraiment été le renforcement de la dynamique interne de l'organisation. Les membres ont même été disposés à contribuer économiquement pour compléter le plan de financement afin que le projet aboutisse. Et nous avons aujourd'hui la possibilité de mettre le Fly boat à disposition de la communauté pour utiliser la voie maritime en cas de besoin » Association des pêcheurs Actifs de Sables (APAS)

Un parcours « renforcement de capacités / financement de projet » qui a du sens

En parallèle de la mise à disposition d'outils et de l'accompagnement lors du montage du projet qu'ont reçu l'ensemble des candidats, certaines

OSC partenaires ont également bénéficié d'un programme spécifique.



En effet, dans le cadre du volet Renforcement organisationnel des OSC, et à la suite d'un diagnostic du territoire, le PAGODE a développé des partenariats avec des OSC qui ont bénéficié d'un programme de formations.

Ces OSC partenaires ont donc pu suivre un parcours comprenant d'une part un renforcement de capacités, à travers une **formation théorique**, et d'autre part, une mise en pratique, à travers le **financement d'un projet**. Cette articulation entre ces 2 volets du PAGODE a été très appréciée par les OSC concernées.

Un processus loué pour sa transparence, même si parfois perçu comme inéquitable

La transparence du processus a très souvent été mise en avant comme une bonne pratique du PAGODE, et ce à toutes les étapes de mise en œuvre, que ce soit lors de la diffusion des appels à projets, lors de la communication sur le guichet et sur ses critères de sélection, lors de l'application de ces critères dans l'attribution ou dans la gestion des contestations.

Cependant, bien que transparent, une forme d'inéquité entre les OSC partenaires du PAGODE et les autres, a également été signalée par certains

acteurs. En effet, Les OSC qui étaient partenaires du PAGODE, et qui ont bénéficié des appuis en renforcement organisationnel, ont vu leur projet davantage retenu (70% des projets sélectionnés étaient des OSC partenaires alors qu'elles ne représentent que 53% des projets soumis).

Cette « sur-représentation » des OSC partenaires dans les projets sélectionnés peut-être analysée de plusieurs manières. D'une part, ces OSC partenaires ayant bénéficié d'une formation théorique en amont, il est d'une certaine manière cohérent que les dossiers qu'elles ont ensuite

soumis aient été plus complets ou plus pertinents. Et on peut considérer que cette sur-représentation est plutôt un aspect positif du processus.

Néanmoins, d'autre part, la mise en concurrence pour la sélection des projets a pu être faussée par cette présélection de structures partenaires, dans la mesure où certaines OSC qui n'ont pas bénéficié de la formation ont pu s'abstenir de déposer un dossier, estimant leur chance de voir leur projet retenu trop faible en tant que structures non-partenaires.

Des modalités de diffusion variées, pour des résultats contrastés

131 dossiers ont été déposés dans l'ensemble des 11 communes d'intervention du projet, soit une moyenne de 12 dossiers par commune. Ce volume ne semble pourtant pas si important au regard du nombre d'OSC existant sur ces territoires et du nombre d'OSC partenaires du PAGODE (une dizaine par commune en moyenne).

Lors de la capitalisation, une panoplie de modalités de diffusion a été évoquée : affichage dans les locaux des mairies, invitations à des réunions d'information, émissions de radio, communication sur les réseaux sociaux, rencontres communautaires ou encore communication dans les églises.

Lors des entretiens et des enquêtes, certains interlocuteurs ont partagé leur perception quant aux modalités de diffusion qui ont été les plus efficaces, mais il n'y a pas de donnée disponible permettant de confirmer les modalités ayant généré le plus de candidatures.

Des difficultés de mise en œuvre et un suivi à renforcer

Les principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du FIL OSC sont très largement liées au contexte d'intervention du projet.

Les difficultés rencontrées par le système bancaire haïtien et le manque de liquidité disponible au niveau des caisses populaires ont généré d'importants retards dans les décaissements des fonds.



Post Facebook extrait de la page de la Mairie de Bainet sur le suivi des projets. Plusieurs communes ont ainsi développé leur communication et transparence sur les phases du FIL via les réseaux sociaux.

La hausse des prix des matériels, des matières premières, du bétail et de la main-d'œuvre a également contraint beaucoup d'OSC à s'adapter, soit par une révision du budget, soit par un changement dans le choix du matériel acheté.

L'instabilité et l'insécurité dans le pays (menaces, vols...) ont également mis en difficultés les opérateurs dans l'exécution des projets et ont été la cause de nombreux retards.

Enfin, le suivi technique des projets a aussi été contraint par le budget et a connu un certain sous-dimensionnement.

« C'est une très belle expérience, cela nous a permis de savoir comment répondre à un appel d'offres, comment mobiliser des fonds, les techniques de rédaction de rapports financiers, la planification de projet, ça a été une grande leçon apprise. On a eu tout l'accompagnement possible et les outils dont on pouvait avoir besoin. Et comme point fort c'est la transparence tout le long du processus, et comme point faible, le retard dans les décaissements. »

Konbit Peyizan Grandans (KPGA)



Projet d'élevage caprin par l'organisation JAKDESA dans la commune de Cayes-Jacmel (Sud-Est), appuyé et accompagné par le FIL

Recommandations pour la mise en œuvre de démarches similaires

- Mieux assumer **l'articulation avec le volet renforcement des OSC**. Avoir d'une part un parcours de formation « fermé » (à destination des OSC partenaires uniquement), et d'autre part, un appel à projets « ouvert » a pu être perçu comme inéquitable par certains acteurs. Sans remettre en cause la pertinence de ce parcours « formation / financement », il serait intéressant de veiller à ce que cette articulation ne freine pas des candidats potentiels. Une piste pourrait être d'assumer et d'encadrer davantage ce partenariat privilégié, par exemple, en réservant formellement une partie de l'enveloppe du guichet aux OSC partenaires. Une autre pourrait être de communiquer davantage auprès des OSC non-partenaires, en insistant sur la dimension ouverte du guichet.
- Concernant la **diffusion des appels à projets**, une méthodologie commune et des outils harmonisés pourraient être discutés et mis en place par les différentes équipes départementales, en amont des appels à projets, afin de partager les idées et expériences et de capitaliser sur les outils qui semblent avoir mieux fonctionné et tenant compte des spécificités des territoires. Le temps de projet et son ampleur doivent être bien considérés par l'opérateur et le bailleur pour ces étapes importantes.
- Élargir les **critères d'éligibilité** afin d'augmenter le nombre de candidatures. En particulier, le critère de ne pas être déjà bénéficiaire d'autres financements par ailleurs peut questionner. S'il est important d'être vigilant vis-à-vis de la captation par un petit groupe d'acteurs de la majorité de ce type de financements, il pourrait également être pertinent de laisser ouverte la possibilité d'enlever ce critère d'éligibilité, afin d'aboutir à des projets de plus grande ampleur, de favoriser des synergies entre les différents dispositifs existants et de renforcer les dynamiques de partenariat entre les différents acteurs d'un territoire.

4) MOBILISATION FISCALE

Le programme PAGODE a développé un axe Mobilisation fiscale dans le département du Sud-Est, en étroite collaboration avec l'Association des Maires du Sud-Est (AMASE), le MICT et l'ensemble des acteurs locaux. Six communes ont bénéficié de l'appui de cet axe : Côtes-de-Fer, B ainet, L a Vallée de Jacmel, Jacmel, Cayes-Jacmel et Marigot. Une synergie a aussi été nouée avec le programme REGLEAU financé par l'Ambassade de Suisse en Haïti.



Un enjeu fort réside dans la capacité de l'autorité municipale à mobiliser les citoyens pour payer l'impôt. Une forte collaboration et une adhésion doivent se mettre en place à travers une stratégie de communication adaptée. C'est cette partie qui est **exposée dans la fiche suivante**, étant donné l'importance particulière de cet enjeu.

Lancement de la phase de recensement des propriétés bâties.

Séance de formation en cartographie pour les agents, avec l'appui du programme.

Côtes-de-Fer, Août 2021 (Photos © page Facebook Mairie Côtes-de-Fer)





PAGODE
Programme d'Appui à la
Gouvernance Décentralisée

Fiche expérience 4. Mobilisation fiscale 2020-2023

LA COMMUNICATION PUBLIQUE DE L'AUTORITE MUNICIPALE POUR AUGMENTER LES RECETTES FISCALES

Retour sur l'expérience menée dans le Sud-Est en Haïti

La présente fiche présente un retour d'expérience sur le volet « communication publique » des autorités municipales dans leur démarche de mobilisation fiscale.

Le choix de capitaliser sur ces activités de communication a été motivé par leur importance : car leur objectif est que la population - et en particulier les citoyens plus réfractaires au paiement des taxes, qui doutent parfois de leur légalité et légitimité - soient sensibilisés au rôle citoyen de contribuable.



L'expérience ici présentée s'est développée dans le cadre du Programme PAGODE, financé par le bureau de Coopération suisse en Haïti de 2019 à 2023 et opérationnalisé par le consortium CROSE-GRAMIR-ID-IRAM-ITECA. Le programme visait notamment une planification participative par les acteurs de la gouvernance locale afin qu'ils réalisent des investissements efficaces dans leurs territoires.

Pour favoriser l'autonomie des communes et l'investissement local, un objectif majeur est de contribuer à **l'augmentation des recettes des communes**. En effet, les communes sont

confrontées à un manque de ressources (notamment en ressources propres) pour mener à bien leurs activités, dont la capacité d'offrir des services essentiels aux citoyens et être actrices du développement territorial. Il s'agit donc de mieux et davantage collecter les taxes et impôts.

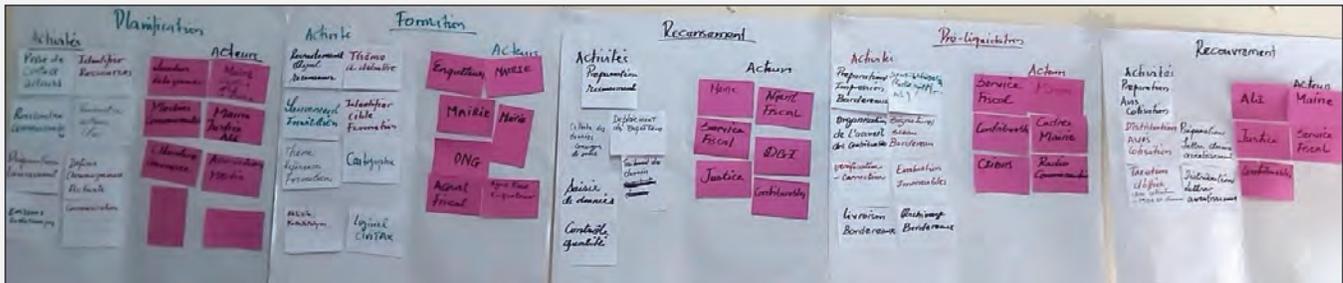
Cette démarche de mobilisation fiscale s'est inscrite dans la logique portée par l'État haïtien **via le programme d'amélioration des finances publiques municipales (PRAFIPUM)** : le programme du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT) qui fixe le cadre légal et méthodologique de la mobilisation fiscale en Haïti.

La démarche s'est exécutée de manière pilote dans six communes du Sud-Est sous le leadership du MICT dans un cadre partenarial regroupant les Mairies, l'Association des Maires du Sud-Est (AMASE), CROSE, ID et le programme REGLEAU (également partenaire de la Coopération suisse).

Les principales actions réalisées au fur et à mesure ont été les suivantes :

- Montage des bases de données (cartographie, immobilier, liste de contribuables) avant la collecte des taxes ;
- Élaboration et application d'un plan de communication ;
- Formation des agents et responsables des services fiscaux des communes et des enquêteurs ;
- Recensement (dont enquête) ;
- Émission et collecte des bordereaux pour le paiement des cotisations/impôts.

Les différentes étapes de la mobilisation fiscale apparaissent dans la frise ci-dessous et sont présentées tout au long de la fiche.



Présentation synthétique réalisée en atelier portant sur les activités et acteurs concernés par chaque étape : Planification – Formation – Recensement – Pré-liquidation – Recouvrement.

De la définition du processus à la formulation et la diffusion des messages

Une bonne **planification au démarrage** représente une étape importante en vue de l'aboutissement réussi du processus de mobilisation fiscale. La décision est prise d'informer, de consulter et de se concerter avec les acteurs clés afin d'identifier les ressources disponibles, réaliser le chronogramme des activités pour les différentes phases de la mobilisation fiscale et pour communiquer adéquatement envers la population.

Les acteurs clés tout au long du processus sont les suivants : conseil communal, service fiscal, Agence Locale des Impôts (ALI - service déconcentré de la direction générale des impôts (DGI) qui perçoit les impôts et taxes pour l'État et les collectivités territoriales), justice, police, médias communautaires, association de médias, leaders religieux (prêtres, pasteurs, hougans), contribuables/population, chambre de commerce.

Des actes administratifs (arrêté, circulaire, etc.) ont été adoptés par l'autorité communale, des rencontres communautaires et émissions de radio ont eu lieu avant le lancement de la campagne de mobilisation fiscale.

Le message de sensibilisation, invitant à payer les taxes et impôts, doit se propager partout (écoles, marchés, églises...) de façon permanente. Ceci reste la meilleure stratégie à mettre en œuvre pour sensibiliser la population à son rôle citoyen

du contribuable, qui en payant les taxes/impôts contribue au développement de sa cité et a droit aux services publics et aux informations sur les conditions de desserte de ces services et les dépenses y afférentes.

Communiquer à chaque phase

La communication s'étend sur toute l'année et est assurée par l'administration communale sous le leadership du maire. Des spots sont à réaliser en adéquation à chaque étape de l'exercice et en fonction de la réalité et du leadership municipal.

Phase de la formation et de l'information

Tout d'abord, les futurs agents recenseurs/enquêteurs ont été recrutés. Une formation du personnel de la mairie, particulièrement des cadres du service fiscal et des agents enquêteurs, a été réalisée. La participation du personnel de l'ALI a été requise en vue de s'accorder sur le déroulement du processus. Ensuite, chaque mairie a :

- adopté et publié un arrêté communal (qui constitue une communication administrative) décrivant l'objectif général de la mobilisation fiscale, le rôle des agents de la mairie et des besoins pour bien remplir leurs tâches ;
- adressé une note administrative d'information et d'invitation aux responsables de l'ALI, avec une emphase sur la mutualisation et la complémentarité de la Mairie et de l'ALI.

Phase du recensement

Phase cruciale, mais complexe ! Le recensement est le nerf de la mobilisation fiscale. La préparation et le déploiement du recensement nécessitent une communication fluide, notamment auprès de la population, pour anticiper les incompréhensions et les mécontentements des contribuables et de la communauté en général.

Afin de mener le recensement dans les meilleures conditions (accueil favorable), il est indispensable de prévenir la population/les contribuables en amont : communiquer, une étape nécessaire au lancement du recensement ! Dans ce cadre, il s'agit de mobiliser les **canaux de communication suivants** :

- Rencontres communautaires et audiences publiques
- Radios communautaires (émission, spot)

- Affiches (flyers, banderoles)
- Crieurs d'information
- Réseaux sociaux (facebook, instagram)
- Bouche-à-oreille.

Du fait de leur notoriété institutionnelle, les rencontres communautaires, les spots et émissions de radios se révèlent les plus efficaces.

Messages diffusés :

« *Resèt fiskal la se poumon komin nan.* »
 « *Ann kontribye pou komin nan vanse.* »

Pour mener à bien le recensement, les enquêteurs sont déployés auprès des contribuables, ils collectent et saisissent les données. Les données sont ensuite traitées et le Tribunal de paix effectue un contrôle-qualité.

« *L'idéal est d'avoir la cartographie de tout le territoire et procéder au recensement de toutes les maisons. En ce sens, je prône aussi un travail de recensement continu.* » Un conseil pratique d'un agent d'une ALI.



Post extrait de la page de la Mairie de la Vallée de Jacmel. Il rappelle les principes et les informations qui ont été données par la Mairie aux contribuables. Ce mode de communication a été adopté par plusieurs communes.

Phase de pré-liquidation / production de bordereaux

Elle consiste en l'évaluation des biens immobiliers, soit par le contribuable lui-même via un système déclaratif, soit par le service fiscal de la Mairie. La mission des services municipaux doit être bien organisée pour créer un environnement favorable à l'accueil des enquêteurs dans la communauté et par les ménages.

Message clé à la population : « *Pour que la commune fournisse les services de base, essentiels à votre vie quotidienne et pour des conditions de vie meilleures, participez à l'impôt de la commune.* »

En parallèle de la sensibilisation aux habitant.e.s contribuables via la radio, le service fiscal prépare et imprime les bordereaux, réalise l'accueil des contribuables, puis assure la vérification et la signature des bordereaux, et enfin leur livraison et leur archivage.

« Un conseil : Intégrer dans le bordereau de l'évaluation de l'immeuble le paiement du matricule fiscal pour le contribuable puisqu'il est inhérent au paiement de la CFPB et de la Patente ». **Un conseil pratique de l'ALI.**

Les activités réalisées ont mené, dans l'expérience du PAGODE, à une augmentation du pourcentage d'émission d'avis de cotisation à la liquidation.

Phase de recouvrement/liquidation

Cette phase implique une bonne collaboration/ synergie entre le service fiscal de la mairie et l'ALI. Par exemple, il est important que les calendriers concordent afin que les avis de cotisation soient disponibles à temps à l'ALI.

Pour mener à bien le recouvrement des impôts, il est nécessaire d'adresser aux contribuables l'avis de cotisation (préparé en amont), de mise en demeure, et, si besoin, la lettre de dernier avertissement par courrier au domicile.

Parmi les **canaux de communication**, en plus des crieurs d'information, des spots dans les radios communautaires, des réunions communautaires, et des affichages dans les lieux publics, il est recommandé de réaliser :

- des rencontres individuelles (en faisant du porte-à-porte par exemple) ;
- des **audiences publiques** pour que la mairie présente **son bilan des activités réalisées** dans l'année. Cette présentation permet à la population de comprendre à quoi et de quelle manière sont utilisés les fonds auxquels les contribuables abondent en payant impôts et taxes.

Cet effort de la Mairie, via le renforcement de sa communication, améliore la confiance entre la Mairie et les contribuables et consolide les relations amicales/amiabes avec les contribuables.

Message clé aux contribuables : *« Participez à l'audience publique, vous pourrez agir avec vigilance sur la qualité des services publics, la transparence dans la gestion des dépenses publiques et sur la reddition des comptes par la Mairie ».*

Enfin, la liquidation relève de la responsabilité de l'ALI qui se charge de la production des avis de cotisation en collaboration avec le service fiscal de la mairie.

La collaboration citoyenne

« J'ai vécu à l'étranger pendant 42 ans, et habité une commune de 500 habitants qui est autonome. Alors, j'ai l'habitude de payer les taxes. Une fois de retour à La Vallée de Jacmel, je suis allé à la mairie pour savoir quoi payer. » **Témoignage d'un contribuable**

Ce type d'engagement citoyen est à repérer dans la commune afin que la Mairie se fasse des alliés au sein de la société civile. S'appuyer sur les contribuables actifs et ayant une certaine notoriété dans la communauté pour qu'ils participent à la campagne de sensibilisation et de motivation de la population, cela permet de prêcher par l'exemple.

“ Mieux vaut être en contravention avec l'armée qu'avec les services du fisc”, d'it-on ! D onc je paie chaque année : parfois au début de l'année fiscale, ou parfois j'attends vers la fin de la période (derniers jours de mars). »

Témoignage d'un contribuable

Recommandations pour la mise en œuvre d'outils similaires

- Communiquer/rendre publics les résultats des recettes fiscales (transparence) ;
- Identifier démocratiquement/de manière consensuelle le ou les projets à réaliser à partir des recettes communales et fournir des services de base à la population ;
- Identifier visiblement les enquêteurs et les agents de la Mairie (badges, maillots) ;
- Veiller à la vérification des données collectées et qu'elles soient complètes ;
- Développer davantage de collaboration entre superviseurs et enquêteurs dans le recensement ;
- S'assurer que les circulaires et tout acte administratif notifient les références légales et constitutionnelles à la décision de la municipalité (cela fournit une force républicaine et rend opposable aux tiers) ;
- Disposer de matériels et fournitures de travail de qualité et s'assurer de l'informatisation de l'ALI (nécessaire pour le bon déroulement de la mobilisation fiscale) ;
- Consolider la synergie existante entre les acteurs clés et assurer une meilleure représentation de la DGI au niveau de la commune ;
- La mairie doit disposer de personnel compétent, patient capable de travailler avec les personnes, peu importe leur provenance (rural, urbain) pour leur ramener au paiement de l'impôt, et maintenir la motivation de ses agents fiscaux ;
- Faire des spots en adéquation à chaque étape de l'exercice, les vulgariser à travers des radios communautaires, utiliser des Truck Sound (motos et Boom box) pour communiquer à la population tout au long de l'année fiscale.

III. RECOMMANDATIONS TRANSVERSALES

A. L'importance de l'ancrage territorial et de la connaissance des contextes locaux

Tout d'abord, un programme du type du PAGODE doit pouvoir reposer sur une connaissance fine des territoires d'intervention afin de pouvoir identifier les acteurs sur lesquels s'appuyer, les relations entre eux, les rapports de force, les dynamiques en cours, les éventuelles contraintes et spécificités locales, etc. Pour cela, il est essentiel que la mise en œuvre des actions soit portée par des acteurs implantés localement, qui sont en mesure d'identifier ces éléments clés. À ce titre, le rôle des organisations haïtiennes membres du consortium PAGODE, que sont CROSE, GRAMIR et ITECA, a été central dans la mise en œuvre du projet.

Par ailleurs, cet ancrage territorial passe également par des partenariats solides et constructifs avec les institutions locales (Mairies, services déconcentrés de l'État, CASEC...) et avec les organisations locales de la société civile, qui permettent d'assurer un portage par les acteurs locaux des dynamiques du projet. Ces acteurs se doivent d'être impliqués à toutes les étapes de mise en œuvre des actions, depuis la construction du projet, la mise en place des procédures, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des activités. Ils doivent également être étroitement associés au



pilotage du suivi et aux décisions stratégiques dans le cadre de la mise en œuvre de projets de cette nature (le rôle des comités de pilotage locaux, qui n'ont pas pu se mettre en place pour différentes raisons, serait donc pourtant essentiel).

B. La nécessité d'un ancrage institutionnel malgré le contexte difficile

Par ailleurs, même si le projet a été mis en œuvre dans un contexte politique particulièrement complexe, marqué notamment par une absence totale d'élus à partir de l'année fiscale 2021-2022 sur le territoire national (au niveau national comme au niveau local), un projet d'accompagnement de la gouvernance se doit de s'appuyer sur des institutions, publiques et privées. Il est donc important de travailler sur des partenariats avec des institutions, même si celles-ci ne bénéficient pas de la légitimité liée aux élections. Aussi convient-il de bien identifier les acteurs et institutions disposant d'autres formes de légitimité : légitimité technique pour les services de l'État, légitimité sociale pour les maires ou les CASEC, légitimité économique des organisations de producteurs... et de travailler étroitement avec eux.

Cet ancrage institutionnel, au niveau national, en travaillant avec les Ministères ou avec les associations nationales d'élus, comme au niveau local, avec les mairies et les services déconcentrés, permet de renforcer la durabilité des actions menées, mais aussi, pour ce qui concerne les partenariats institutionnels au niveau central, de contribuer à leur diffusion au-delà de la zone d'intervention du projet.

À ce titre, certains outils dont l'élaboration a été accompagnée par le PAGODE, comme le Code de financement du FIL par exemple, ont été portés et reconnus par les ministères centraux notamment (Intérieur et Finances), ce qui les renforce et permet d'envisager une mise en œuvre de ces mécanismes au-delà de la phase test accompagnée par le PAGODE.

C. Une capacité d'adaptation et une flexibilité indispensables

Il faut rappeler que le projet a été mis en œuvre dans un contexte particulièrement difficile marqué notamment par une crise sanitaire mondiale, une crise socio-politique très importante, l'assassinat du Président de la République, un séisme qui a touché notamment le sud du pays en août 2021, etc.

Un projet de cette nature, mis en œuvre dans un contexte aussi difficile, se doit de pouvoir faire preuve de flexibilité. Les procédures et modalités de gestion de projets doivent donc rester suffisamment souples pour faire face aux contraintes et aux évolutions.

Ainsi, au-delà des contraintes et procédures du bailleur, il est important que les outils élaborés par le projet lui-même, comme le Code de financement par exemple qui définit les processus et modalités de mises en œuvre des FILs, restent des outils évolutifs et adaptables. C'est ce qui a été fait suite au séisme d'août 2021 par exemple, où le « FIL post-séisme » a permis de sortir des priorités initiales du FIL en accompagnant notamment la reconstruction de bâtiments administratifs particulièrement impactés.

Les bailleurs ont un rôle clé à jouer en facilitant et en encourageant cette flexibilité et cette adaptabilité, comme cela a été le cas avec le Bureau de la Coopération suisse en Haïti.

D. Le temps nécessaire au renforcement de la gouvernance

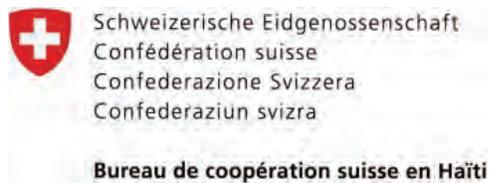
Enfin, il faut rappeler que le programme avait été élaboré sur la base d'une approche prévue initialement sur 12 années, raccourcie finalement en cours de route à 4 ans et demi, suite à des réorientations stratégiques au niveau global de la Coopération suisse.

Or, un projet d'accompagnement de la gouvernance locale nécessite d'accompagner des dynamiques d'évolution des processus de dialogue et de concertation dans le temps long, en particulier dans des contextes aussi mouvants et complexes que celui d'Haïti. Un changement des pratiques de gouvernance des territoires ne peut se décréter et être effectif en l'espace de quelques années.

Ces dynamiques restent donc assurément à consolider et à accompagner.



Ce programme a été réalisé avec le soutien de :



Ont contribué à ce cahier :

Marion Anvroin

Ernst Mathurin

Antoine Boyet

Félix Saintervil

Iderle Brenus

Jude Saint-Natus

Nicolas Derenne

Elifaite Saint-Pierre

Jacques Joseph

Lucile Wallez

Jonathan Lepilliez

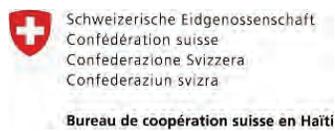
Crédits photos : Consortium Pagode

Photos de couverture :

- Nouveau Complexe administratif de Chardonnières (juin 2023), priorisé et construit dans le cadre du FIL.
- Rencontre avec le Conseil des Sages de Port-à-Piment (CONSAP) à l'occasion du lancement de leur projet FIL de production et distribution de citrus. Novembre 2022.
- Audience publique organisée par la Mairie de la Vallée de Jacmel pour la présentation de ses réalisations et de son bilan fiscal annuel. Janvier 2021. Photo © Mairie de la Vallée de Jacmel.



Programme mené avec la Direction des Collectivités Territoriales
(Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales - MICT)
Le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE)
La Fédération Nationale des Maires d'Haïti (FENAMH)
La Fédération Nationale des Femmes Maires d'Haïti (FENAFEMH)



Avec l'appui financier du
Bureau de coopération
suisse en Haïti



Mis en œuvre par le
consortium PAGODE
CROSE - GRAMIR - ID - IRAM - ITECA



PAGODE - Juillet 2023
Infos : id@id-ong.org
www.facebook.com/ProgrammePAGODE