


DÉCENTRALISONS

Bulletin d'information sur les collectivités territoriales
Juin 2011, Numéro 5

Sommaire

- 
- 2 ÉDITORIAL
 - 3 Appui méthodologique au développement local de la commune de **Kenscoff**
 - 5 *Recueil de textes normatifs annotés entourant l'action locale :*
dans les coulisses de son élaboration
 - 8 La prévention et la gestion des risques et désastres : une compétence des communes, un exercice de proximité par les autorités locales, un engagement citoyen
 - 11 La cogestion des services publics, de la théorie à la pratique : cas du marché public de l'**Acul du Nord**
 - 13 Les premiers résultats de l'expérience de mobilisation fiscale à **Saint-Marc**
 - 16 LOKAL en action

Au moment de la publication de ce numéro 5 du bulletin **DÉCENTRALISONS**, le projet USAID-LOKAL tire à sa fin. Ainsi, après trois ans et demi d'activités en appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, est-il opportun de présenter un bilan sommaire des progrès réalisés et de partager une réflexion sur les perspectives qui se dégagent de ses interventions. Comme en témoignent divers articles de ce bulletin, les administrations communales et celles des sections communales ont démontré l'importance de leur rôle en tant qu'agents de développement et de promotion du bien-être de leurs communautés à travers leurs initiatives et accomplissements. Parallèlement, nous avons noté les efforts du ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales pour soutenir les collectivités locales et promouvoir la décentralisation.

Par exemple, dans le domaine de la planification stratégique, des avancées significatives ont été réalisées dans la préparation des plans de développement local (PDC). Dans la plupart des cas, l'élaboration de ces outils a suivi une approche participative où les citoyens articulent leur vision de l'avenir de leurs communautés, analysent les opportunités et des contraintes au développement social et économique de leurs terroirs et identifient des actions à court, moyen et long terme pour améliorer leur bien-être. Ces plans représentent une évolution très positive dans la mise en branle du développement local et peuvent servir comme feuilles de route pour la mobilisation de ressources et la concrétisation de programmes et de projets.

Dans les pages de **DÉCENTRALISONS**, nous avons souvent cité les exemples de conseils communaux qui ont utilisé l'arrêté municipal comme instrument de gouvernance afin d'établir des règles de société et d'assurer une meilleure vie collective au sein de la communauté. Nous notons la promulgation des arrêtés municipaux dans des domaines variés tels que la protection de l'environnement, le contrôle sanitaire, la fiscalité, la protection des consommateurs, l'affichage publicitaire et le contrôle de la circulation des véhicules. Cette tendance vers la recherche de solutions originales et adaptées aux problèmes précis par les actions locales souligne les avantages d'une gouvernance de proximité.

Un bilan des progrès réalisés en matière de gouvernance locale ne serait pas complet sans la référence aux initiatives de certaines communes pour augmenter leurs recettes fiscales. Même si ces efforts sont toujours dans leur phase expérimentale, leur réussite est la condition sine qua non d'une décentralisation durable et d'une véritable autonomie pour les collectivités territoriales. Dans les années à venir, la mobilisation de ressources financières des collectivités territoriales doit faire l'objet d'une attention particulière et soutenue de la part des autorités, à tous les niveaux.

Pendant ces quatre dernières années, le ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales, sous le leadership du ministre Paul Antoine Bien-Aimé, a pris d'importantes mesures en faveur de la décentralisation. Parmi celles-ci, nous pouvons citer la systématisation du processus budgétaire des communes, une ad-

ministration moins opaque du Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales, les actions de recherche et d'échanges internationaux pour la création d'une fonction publique territoriale et un cadre institutionnel pour la formation du personnel technique et administratif, et, enfin, la mise en place progressive du Système national de gestion de risques et désastres (SNGRD) avec l'établissement des comités de protection civile communaux et locaux.

Malgré leur faiblesse institutionnelle et financière, les collectivités territoriales ont fait preuve de dévouement et d'ingéniosité lors de la catastrophe du 12 janvier 2010. Comme les tous premiers intervenants auprès des populations sinistrées, les autorités locales sont venues en aide aux victimes, dans la mesure de leurs possibilités. Malheureusement, ces efforts ont été vite éclipsés par l'arrivée des organisations internationales qui, même avec leurs meilleures intentions, ont souvent fait défaut par manque de connaissance du milieu. En tant que partisans de la décentralisation, nous croyons fermement que le succès de la reconstruction et l'avenir du pays réside dans un système de bonne gouvernance décentralisée. Pour y arriver, il reste toujours un long chemin et il est nécessaire d'avoir une forte volonté politique. Nous espérons que le nouveau gouvernement, le Parlement, les partis politiques, la société civile et les bailleurs de fonds internationaux pourront se réunir autour de cet objectif et donner leur plein support à la décentralisation et au développement local, pour un meilleur avenir pour Haïti. ■

Appui méthodologique au développement local de la commune de Kenscoff

Groupe d'action francophone pour l'environnement, novembre 2010

De mars 2007 à août 2008, le Groupe d'action francophone pour l'environnement (GAFE), organisation non gouvernementale haïtienne spécialisée en développement local et en éducation à l'environnement, a accompagné la commune de Kenscoff dans sa démarche de développement local avec la production du plan de développement local de la commune.

Le projet d'appui au développement local de la commune de Kenscoff ne s'est pas fait au hasard. Il est l'aboutissement d'un long processus qui a commencé en 2004, bien avant la date officielle de démarrage du projet, à la demande du maire titulaire de l'époque.

Les étapes préparatoires et les principes généraux

Pendant les deux années qui suivirent, une série de réunions préparatoires et de formations aux enjeux du développement local ont été organisées pour les acteurs locaux de Kenscoff (représentants de la société civile, élus locaux), dans le but de les informer sur leurs rôles et leurs responsabilités liés à l'initiative. Finalement, une convention de partenariat a été signée entre la mairie et le GAFE pour doter la commune d'un plan de développement local. Le budget du projet s'élevait à environ 50 000 €. Il a été cofinancé par la délégation de la Commission européenne en Haïti, le Service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France et le conseil régional de Basse-Normandie. Il

s'est déroulé sur une période de 18 mois et a été mené selon les principes du GAFE, à savoir : interventionnisme minimum, responsabilisation des autorités locales, volontarisme, neutralité, concertation, participation effective.

La démarche et les outils

Insuffler une dynamique de développement local sur un territoire est un processus de longue haleine qui demande l'adhésion des acteurs locaux. L'identification des acteurs fut donc la première phase du projet, sachant que toutes les actions de mobilisation passent systématiquement par les autorités locales. Le GAFE a proposé une méthodologie qui ne se substitue en aucun cas aux responsables et élus locaux. Il propose un canevas, un squelette que les acteurs locaux garnissent.

Élus locaux de Kenscoff autour du NENCO



Accompagner une dynamique de développement local revient à responsabiliser les acteurs locaux mais aussi à leur donner les outils et les connaissances adéquats. Des structures ont donc été mises en place comme les comités locaux de coordination (CLC) au niveau des sections communales et le comité communal de gestion (CGC). Des formations ont été dispensées, traitant tantôt des enjeux du développement local, tantôt de la stratégie des acteurs, de la gestion de projets ou encore du marketing et de la communication territoriale. L'idée étant de permettre aux élus locaux de promouvoir leurs actions auprès des habitants de la commune mais aussi au niveau national et international.

Pour concrétiser ce projet, un puissant outil didactique, spécifique à la formation au développement local, le NENCO (négociations – enjeux – constructions) a été développé et adapté. Le NENCO, qui s'apparente à un jeu de rôles, permet aux acteurs d'un territoire de réaliser des projets en fonction des ressources dont ils disposent, sur la base de négociations.

NENCO un outil d'appui au développement local



Quelques leçons apprises

Accompagner une dynamique de développement local, c'est être à l'écoute et observer les acteurs, le contexte pour mieux le comprendre et adapter les conseils. Pour le partenaire technique et financier, il s'agit d'un apprentissage de la patience et de l'humilité pour adapter ses propres échéanciers au rythme d'apprentissage et de progression de la collectivité. En effet, il est parfois naturel de vouloir prendre les choses en main parce qu'elles ne vont pas assez vite ou selon les calendriers établis. Cependant, cette expérience a prouvé que l'adaptation au rythme des acteurs locaux offre une garantie supplémentaire d'appropriation et de pérennisation.

Présentation publique du plan de développement local de la commune de Kenscoff



Appui méthodologique au développement local de la commune de Kenscoff

L'accompagnement d'une telle dynamique, c'est également de rester ouvert et de promouvoir la neutralité et l'objectivité par rapport aux courants politiques et de pensée. Ce recul est souvent indispensable pour ne pas se laisser embarquer dans des considérations qui relèvent surtout de conflits et de polémiques locaux.



Reunion publique, section communale de Sourçailles

Conclusion, résultats et perspectives

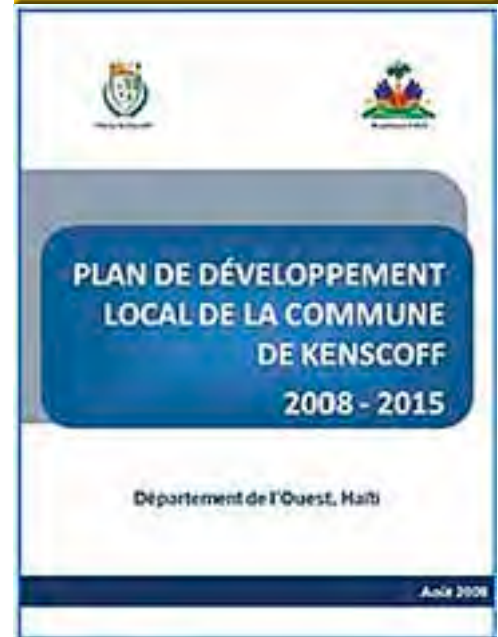
Le plan de développement local de la commune de Kenscoff se veut être un support d'appropriation du territoire par ses habitants et ses élus locaux. Il s'agit aussi d'une opportunité de revendiquer une identité locale propre basée sur une

histoire commune, un territoire commun. Le plan se veut également être un vecteur de restructuration, c'est-à-dire, qu'il permet aux groupes de population du territoire de déterminer leurs objectifs au regard des moyens techniques, humains et financiers dont ils disposent. Enfin, il est un document de référence; il sert de contrat entre les différentes parties concernées par les actions à réaliser à Kenscoff.

Avec son plan de développement local, la commune de Kenscoff détient un outil de négociations, de communication, de planification, un espace ouvert de dialogue et de concertation. Désormais, des réunions publiques sont organisées à l'initiative de la mairie pour présenter les résultats de ses actions devant les citoyens. Dans les sections communales, les comités locaux de coordination veillent à la bonne exécution des projets sur le terrain. Le comité communal de gestion, pour sa part, se réunit régulièrement pour discuter la mise en œuvre du plan de développement local. Il s'agit également d'un espace pour décider des correctifs à porter aux projets en cours d'exécution et pour réfléchir sur les opportunités de financement qui s'offrent à la commune.

Le plan de développement local est devenu la carte de visite de la commune. Désormais, toute organisation qui souhaite intervenir sur le territoire de la commune de Kenscoff devra inscrire son action dans le plan de développement local et se soumettre à la supervision du comité communal de gestion. ■

Le plan de développement local, la carte de visite de Kenscoff



La collaboration entre le GAFE et la mairie de Kenscoff se poursuit. D'abord sur un projet de production d'énergie à but domestique et économique à partir du *Jatropha curcas* (2008/2010). Puis par la création du centre d'initiatives communal de Kenscoff (2010/2013) qui regroupe un office de tourisme, une bibliothèque municipale, un centre de ressources pour les associations et les élus locaux et un centre multimédia. Ces projets sont issus du plan de développement communal.

À droite, le *Jatropha curcas*, connu en Haïti sous le nom de *Gwo Medsijen*



Recueil de textes normatifs annotés entourant l'action locale dans les coulisses de son élaboration

En guise d'introduction

Le ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT), conscient de l'éparpillement des textes légaux et des faiblesses dans leur vulgarisation, a voulu doter les autorités locales, notamment les conseils municipaux, d'un outil pouvant leur servir dans l'exercice de leurs compétences. Ainsi, avec l'appui du projet USAID-LOKAL, il a entrepris l'élaboration d'un recueil de textes normatifs annotés entourant l'action locale.

Dans une première phase, 777 textes légaux ont été identifiés et répartis en dix thèmes par le MICT puis, compilés avec l'appui du projet LOKAL.

Dans une deuxième phase relative à la production d'annotations, les deux partenaires ont mis en place une équipe mixte composée de trois cadres du ministère de l'Intérieur et de deux consultants du projet LOKAL. Un mécanisme de supervision conjointe MICT/LOKAL a été établi en vue de fournir un encadrement adéquat à l'équipe d'annotateurs.

La démarche pour la rédaction des annotations

La démarche retenue consistait à effectuer une première réflexion sur les différents thèmes, à consulter les institutions concernées par l'application des textes dans le cadre de séances d'information et à s'inspirer du vécu réel des administrations pour produire les annotations.

Cette démarche avait donc pour objectif de s'enquérir, auprès des fonctionnaires de l'administration centrale, de l'interprétation et de l'utilisation des textes identifiés par leurs institutions respectives ainsi que du niveau de collaboration possible ou nécessaire avec les municipalités dans leur application. Ainsi, les annotateurs ont divisé leur travail en deux grands moments :

- 1) la tenue de séances d'information avec des cadres de la fonction publique, des personnalités concernées par les thématiques et des représentants des administrations municipales ;
- 2) la rédaction proprement dite des annotations.

Les séances d'information

Les séances d'information, qui généralement étaient précédées de rencontres préparatoires avec les administrations les plus impliquées dans la thématique, ont permis de mettre en relief les problèmes suivants.

- a) La plupart des administrations, notamment les ministères, fonctionnent à partir d'un cadre légal qui ne correspond pas toujours aux compétences exercées dans la pratique.
- b) Il y a une nécessité d'harmoniser les lois organiques des ministères et autres organismes publics avec celles des collectivités territoriales en tenant compte des transferts de compétence qui sont faits au profit de l'administration communale.
- c) Un nombre important des services prévus dans les lois et règlements sont dysfonctionnels ou n'ont jamais été mis en place.
- d) Les institutions de l'administration centrale ne disposent pas toujours des ressources nécessaires pour l'exercice de certaines compétences de terrain ou bien ont redistribué leur personnel à cause d'une cessation d'activités (ex., les agents agricoles du MARNDR sont redistribués dans d'autres services depuis le début des années 90).
- e) Il n'y a pas, à court terme, de perspectives pour renforcer les ministères et autres organismes publics et les mettre en capacité d'intervenir sur tout le territoire national (délivrance de permis pour la coupe des arbres par le ministère de l'Agriculture).

Les annotations

Rédiger des annotations générales sur le thème s'est avéré un peu plus compliqué que prévu. En effet, la référence systématique aux décrets du 1^{er} février 2006 sur la décentralisation était quelque peu difficile vu que le gouvernement n'avait pas encore officiellement pris partie pour leur application intégrale. Si dans les exposés magistraux et des échanges au cours des séances d'information, ils ont servi à informer sur le transfert de certaines compétences aux communes et parfois à faire ressortir le changement de paradigme qu'ils consacraient en établissant un nouveau type de rapport avec leur ministère de tutelle, il n'était pas possible de faire valoir certains mécanismes, certaines attributions et certaines tâches alors qu'il y avait au niveau de l'État des réserves constitutionnelles et pratiques sur certaines dispositions.

En plus de cette distance obligée par rapport aux décrets constituant la charte de la décentralisation, le problème le plus ardu auquel l'équipe s'est confrontée a été la sélection des points d'annotation dans une masse d'informations plus pertinentes les unes que les autres. Il fallait, après maintes discussions, finir par trancher pour mettre en équilibre les annotations sur des sujets qui interpellent l'ensemble des communes dans leur quotidien administratif avec celles qui pourraient servir de catalyseur à l'exercice de compétences non usuelles.

LES DIX THÈMES DU RECUEIL

- 1) action économique ;
- 2) domaine public vs domaine privé ;
- 3) équipements et services publics collectifs ;
- 4) exécution forcée ;
- 5) expropriation pour cause d'utilité publique ;
- 6) finances et fiscalité locales ;
- 7) institutions publiques et administration ;
- 8) police administrative et sécurité ;
- 9) ressources naturelles et environnement ;
- 10) urbanisme et aménagement du territoire.



Conclusions issues des séances d'information

Les fonctionnaires de l'administration ont fait montre d'une totale disponibilité et d'un grand intérêt pour un éventuel travail d'harmonisation du cadre légal des différentes institutions et organismes publics afin de faciliter la convergence des efforts et d'éviter toute duplication ou conflit de compétences.

Les échanges durant les séances d'information ont permis d'avoir, à partir de cas concrets comme la gestion de l'eau

bois, et Tabarre pour l'urbanisme ont besoin d'un accompagnement de l'administration centrale et de la mise à disposition d'un cadre légal ayant rapport avec les réalités et les besoins actuels des municipalités.

Des pistes de collaboration à explorer

Les représentants du ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales présents aux différentes séances d'information ont pris note de la nécessité pour ledit ministère d'engager des consultations et des discussions avec d'autres ministères de l'État en vue d'établir des accords-cadres pouvant donner une certaine couverture légale aux interventions faites par les communes en lieu et place de l'administration centrale, tout en facilitant un transfert d'expertise par le biais de formations et d'un accompagnement technique planifié et structuré.



potable, une autre compréhension de la décentralisation technique et du nouveau rôle de supervision et d'encadrement que pourrait jouer l'État auprès des municipalités pour garantir la fourniture effective des services de base à toute la population jusqu'aux endroits les plus reculés.

Ils ont permis également de jeter un autre regard sur l'importance des efforts de certaines administrations municipales pour pallier le déficit d'exercice de certaines compétences par les autorités de l'administration centrale. Des communes comme Les Abricots pour la lutte contre la coupe abusive des arbres ou pour une production contrôlée du charbon de

Compétences à exercer par les communes

**Ateliers de diffusion du Recueil
le 25 mai 2011**

Il est ressorti des échanges en ateliers et de l'étude des textes de lois entourant l'action locale que le législateur a confié aux communes des compétences qui leur permettent de jouer un rôle majeur dans le processus de reconstruction du pays. Par exemple, dans les domaines qui suivent.

Action économique

La commune peut intégrer ou créer des sociétés anonymes mixtes. De ce fait, non seulement elle encourage la création d'entreprises, mais encore et surtout elle initie un dialogue avec des membres du secteur privé ou avec leurs partenaires internationaux dans le cadre de la coopération décentralisée pour mettre en place des banques d'épargne et de logement, des sociétés financières de développement ou des coopératives (agricoles ou autres).



Services publics

En matière de santé, la commune a la possibilité d'être plus active en accompagnant les autorités sanitaires dans la lutte contre les épidémies, notamment le choléra. Elle peut travailler avec le ministère de la Santé publique pour déterminer la nature et le niveau de sa contribution dans la lutte contre les épidémies et la gestion des centres de santé de premier échelon.

En ce qui a trait à l'éducation, elle peut participer à l'identification du type de formation professionnelle nécessaire par rapport au développement local et prendre toutes dispositions pour offrir aux jeunes une formation utile et de qualité.

Urbanisme et aménagement du territoire

En matière de logement, elle est à même d'encadrer les acteurs qui interviennent dans la construction des logements en utilisant de manière adéquate la compétence de délivrer des permis de construire et en élaborant le plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension de la ville (plan d'urbanisme).

Domaine de l'État

En dépit du fait qu'il semble y avoir un certain consensus sur le rôle de la Direction générale des impôts dans la gestion du domaine de l'État, il est ressorti des débats la nécessité pour le législateur de clarifier et de distinguer plus clairement les compétences de gestionnaire de la DGI d'avec celles de la commune.

Police et sécurité publique

La commune n'exploite pas suffisamment sa capacité d'adopter des règles de police par voie d'arrêté municipal. Il y a un ensemble de secteurs qui concernent l'hygiène publique, la voirie, les mœurs, sur lesquels les mairies sont en mesure d'intervenir pour réglementer. Une analyse plus approfondie et une réflexion sérieuse doivent être faites sur l'existence des agents municipaux de sécurité et le rôle qui serait attribué à une police administrative municipale par rapport aux besoins concrets des communes, tout en tenant compte de la situation de la Police nationale d'Haïti.

Enjeux et défis entourant le Recueil de textes normatifs annotés entourant l'action locale

Le processus d'annotation des textes normatifs entourant l'action locale a permis de remarquer une certaine prédisposition des différentes administrations publiques à fournir un service de qualité aux populations tout en préservant les intérêts communs. Il convient de saisir cette opportunité pour soutenir et amplifier le service de proximité non seulement par une déconcentration technique des organes de l'administration centrale, mais encore et surtout, par un transfert de responsabilités aux communes. Il est donc nécessaire et urgent que les collectivités territoriales prennent en main des réflexions pratiques sur ce qu'il leur faut comme outils légaux pour bien servir leurs populations. En ce sens, le principal défi consiste à établir un rapport d'intérêts entre le pouvoir exécutif, le parlement et les pouvoirs locaux pour que la décentralisation soit plus qu'un projet politique, un projet de société qui vise à assurer la disponibilité des services publics de base sur toute l'étendue du territoire. ■



La prévention et la gestion des risques et désastres

une compétence des communes,
un exercice de proximité par les autorités locales,
un engagement citoyen

Le tremblement de terre du 12 janvier 2010 nous a portés à réfléchir sur le rôle et les responsabilités de l'État haïtien ainsi que de chaque citoyen en cas de désastres. Le relief de nos communes avec des sections communales flanquées de montagnes abruptes et accessibles difficilement représente déjà un grand obstacle à toute intervention pour sauver des vies. La situation chaotique provoquée par les dégâts enregistrés lors du séisme a mis à nu les faiblesses de nos institutions de protection civile en matière de réponse rapide et efficace.

Le Plan national des risques et désastres conçu avec une structure et un organigramme qui prévoient l'implication de plusieurs acteurs importants de l'État haïtien ainsi que des volontaires de la population n'a pas encore atteint ses objectifs. Si, dans certains départements, les comités départementaux et les comités communaux

L'image que projettent les membres des comités communaux de protection civile, composés principalement de jeunes hommes et femmes, est celle d'équipes dynamiques affichant un courage sans pareil et une détermination farouche à offrir à la population des services adéquats. Il s'agit aussi d'une image touchante qui interpelle notre conscience et fait appel à des valeurs humaines souvent galvaudées dans notre pays depuis quelques années.

Logeant dans des espaces réduits – quand ils existent – cédés par les mairies, ne répondant à aucune norme, ayant à leur portée très peu de moyens matériels et financiers, ces volontaires s'acharnent sur le sort et travaillent très durement pour essayer de donner un autre destin à leurs concitoyens : le spectre des dégâts matériels et humains provoqués par les derniers cyclones et le tremblement de terre sont encore présents et vifs dans leurs esprits.

L'émotion et la rage de vaincre les risques auxquels la population est exposée, qu'ils soient dus aux forces naturelles ou à la mauvaise gestion de l'homme, atteignent le summum quand on rencontre les citoyens des sections communales. Totalement démunis, ces hommes et ces femmes, affichant une volonté inébranlable et un espoir de changer les choses, s'avèrent toujours



Lot d'équipements pour faire face aux désastres exposés pendant un atelier de travail à Carrefour

de protection civile sont actifs, il n'en est pas de même pour les comités locaux qui devraient occuper l'espace des sections communales. Il existe à ce jour très peu de comités locaux fonctionnels sur l'ensemble du territoire.

De ce fait, le système se trouve amputé de sa plus grande partie, c'est-à-dire, la partie rurale de ses bras, très vulnérable par rapport à la superficie qu'elle représente, la densité de sa population, son éloignement des services sociaux publics et par une aggravation de la détérioration de son environnement. Le projet USAID-LOKAL est devenu partenaire de la Direction de la protection civile dans le cadre du volet de gestion des risques et désastres de son programme post-séisme de relèvement des municipalités. À ce titre, il a été sollicité pour explorer et évaluer, avec les collectivités territoriales de Carrefour, Cabaret et Cité Soleil, leurs besoins pour la prévention et la gestion des risques et désastres.





Cérémonie de remise de certificats de formation en risques et désastres à Carrefour

disponibles quand il s'agit de défendre la cause : celle de se préparer, de réduire les dégâts et de survivre aux désastres.

La volonté à elle seule ne pouvant gagner ce combat, il a fallu s'armer de connaissances et dompter les faiblesses institutionnelles pour aboutir à des résultats positifs. Ces jeunes et moins jeunes, hommes et femmes, se sont attelés à la tâche, marchant parfois plus de six heures sur des sentiers escarpés, traversant des rivières, logeant dans des conditions insalubres, soit en tant que formateurs pour délivrer, soit en tant que participants pour acquérir les connaissances, le doigté, la pratique, avec toute l'humilité qu'il faut pour prendre en charge et agir. En effet,

l'action du projet USAID-LOKAL a été de fournir un appui multiforme aux communes cibles pour les aider à étendre leur dispositif organisationnel de protection civile dans l'ensemble de leurs sections communales (13 de la commune de Carrefour, 4 de celle de Cabaret et 2 de celle de Cité Soleil) et de renforcer les capacités des comités

Le regard de ces volontaires aujourd'hui est rempli de l'espoir de pouvoir apporter tous les jours des solutions et donner des résultats dans leurs communes respectives.

locaux sur les plans des connaissances dans la matière et des moyens d'intervention. Des ateliers de formation ont été réalisés dans les sections communales

les sur différents thèmes tels que le système de gestion de risques et désastres, l'évaluation des dommages et l'analyse des besoins, les premiers secours, l'hygiène et la potabilisation de l'eau.

Les notions minimales exigées par le Plan national de gestion des risques et désastres étant acquises, s'organiser est devenu une priorité pour agir avec efficacité et efficacité, en un mot, réussir. Avec le même souci de résultats,





les plus courageux ont bravé l'incertitude pour mettre en place des comités locaux de protection civile ; ils sont au nombre de 153 agents pour Cabaret, 330 pour Carrefour et 75 pour Cité Soleil qui ont mérité un certificat qui les habilite à transférer leurs connaissances et à venir en aide à la population en cas de besoin. Ces communes ont également procédé à l'élaboration des plans d'urgence de chacune de leurs sections communales en vue de la saison cyclonique 2010.

L'engagement citoyen pris par ces agents de protection civile serait une gageure sans un minimum de moyens matériels à leur disposition. En effet, les membres des comités locaux, très enthousiastes, ont identifié les équipements nécessaires pour mener le combat, car il s'agit bien de cela. Il ne s'agissait pas seulement d'accepter un don de quelques matériels et équipements de base pour faire face aux désastres, il s'agissait plutôt d'une prise de conscience collective face aux défis qui les attendent et à l'ampleur des responsabilités que chacun d'entre eux devrait prendre en cas de désastre pour satisfaire les attentes d'une population en détresse. Le projet USAID-LOKAL les a donc dotés d'un lot de matériels et d'équipements constitué d'outils comme des brouettes, des pelles, des pioches, etc., de matériels d'alerte comme les mégaphones, et des équipements destinés aux membres des comités comme des bottes, des pardessus, des chasubles, des lampes torches, etc. Des ateliers de travail sur les normes et procédures de gestion et d'entretien des équipements sont venus compléter la démarche de façon à garantir l'utilisation rationnelle de ces équipements.

Garants de la bonne gestion des équipements d'intervention et de communication distribués, ces comités locaux peuvent s'enorgueillir d'avoir une longueur d'avance sur les nombreuses communes qui n'ont pas encore atteint ce niveau. Déjà, l'épidémie de choléra qui a frappé très durement le pays depuis le mois d'octobre 2010 a mis à l'épreuve ces comités locaux qui ont été activés et se sont mis très rapidement au service de la population dans leur souci de limiter la perte en vies humaines et de garantir un avenir pour leurs communes respectives. Le regard de ces volontaires aujourd'hui est rempli de l'espoir de pouvoir apporter tous les jours des solutions et donner des résultats dans leurs communes respectives. L'exemple est également lancé pour un appel à une réplique adaptée à l'échelle de la République toute entière.

La cogestion des services publics, de la théorie à la pratique

cas du marché public de l'Acul du Nord

Les services publics servent à procurer un mieux-être aux citoyens en pourvoyant à leurs besoins primordiaux et en répondant à leurs problèmes. Un des principaux objectifs de la décentralisation est d'améliorer la qualité et la quantité des services publics disponibles aux citoyens grâce à la proximité des collectivités territoriales avec les communautés qu'elles servent et à leur connaissance des besoins spécifiques de leurs mandants.

Il est un fait que les politiciens locaux, comparés aux bureaucrates du gouvernement central, chercheront activement à fournir des services à leurs communautés afin de garder leur popularité et leur chance d'être réélus. Cependant, malgré ce fait évident, les services publics souffrent d'une pénurie de ressources humaines, matérielles et financières aux niveaux national, régional et local en Haïti. Le manque de fourniture de services publics est incontestable mais il ne s'agit pas uniquement de cela mais aussi d'une demande de services qui n'est pas souvent claire ou qui est ignorée. Le gouvernement, à tous les niveaux, ne parvient pas à engager adéquatement les usagers des services publics dans les prises de décisions sur les différents services, la manière dont ils seront fournis et comment ils seront financés.

Les services publics varient énormément selon la nature du bien ou du service en question, de l'environnement spécifique dans lequel il est fourni et des caractéristiques de la communauté à laquelle il est destiné. Par exemple, les services publics comme la santé, l'éducation, l'approvisionnement en eau et l'assainissement engendrent différents besoins techniques et financiers et varient selon qu'ils sont offerts dans une zone urbaine ou rurale. Cette variabilité montre que des modèles de services publics «taille unique» et non adaptés aux besoins de la population dans leur milieu n'apportent pas les bienfaits prévus. Le gouvernement central ne dispose pas d'informations suffisamment spécifiques sur le terrain afin de concevoir et de mettre en œuvre des services publics répondant aux besoins locaux. Par conséquent, même si ces services sont disponibles, ils sont en fait parfois inefficaces et non utilisés par les citoyens.

Les gouvernements, à tous les niveaux, ignorent souvent la capacité des communautés locales à s'organiser afin de fournir des biens et services publics elles-mêmes. Ce capital social autochtone se caractérise par le sentiment de confiance et de responsabilité des membres d'une communauté, les liens de parenté, la tradition de réciprocité et d'autres facteurs qui constituent les ingrédients de base d'un fonctionnement adéquat des services locaux. Un autre facteur pouvant faciliter ce processus est la capacité des communautés à appliquer des sanctions (sociales et financières) aux personnes qui ne respectent pas les règles établies localement telles que les règles de travail et le paiement des redevances.

Il est aussi évident que la communauté ne peut pas à elle seule fournir les services publics. Dans de nombreux cas, les aspects techniques et économiques sont tels que seuls les gouvernements peuvent remplir cette fonction. Toutefois, il est possible de trouver des moyens de le faire soit en passant un contrat avec une entreprise privée ou un organisme de services ou en établissant une société publique. Les gouvernements peuvent également conclure des contrats de cogestion des services publics avec des entités non gouvernementales ou avec les communautés directement.

La mise en place d'un comité de cogestion du marché public de l'Acul du Nord, facilitée par le projet LOKAL, illustre bien un modèle possible d'arrangement institutionnel durable pour la fourniture de services publics. Bien que ce projet soit à l'état embryonnaire et n'ait pas encore fait ses preuves en termes d'efficacité, le processus d'établissement d'un système de cogestion du marché public alliant l'Association des marchands de l'Acul du Nord (AMA) et les autorités municipales a de meilleures chances d'assurer la fourniture de services de qualité à la population. Bien que la gestion des marchés publics en Haïti soit traditionnellement dévolue aux collectivités territoriales, il est un fait que les modalités de fonctionnement et de gestion de ces marchés sont mieux définies par les usagers eux-mêmes, car le marché public est le centre du commerce local et une importante source de revenus pour les marchands. Il s'agit également d'un lieu où les résidents locaux peuvent subvenir à leurs besoins de base.

En partant du principe de base que les systèmes d'administration des services publics sont mieux définis avec l'apport des usagers, un processus consultatif a été mis sur pied à l'Acul du Nord en vue de concevoir l'architecture du marché et d'élaborer les plans de gestion adaptés aux besoins spécifiques de la population. Ce processus permettra également aux vendeurs qui utiliseront régulièrement le marché de s'approprier la nouvelle infrastructure et de s'engager à la maintenir en bon état. Le système de cogestion et son succès dépendent en grande partie de ce sentiment d'appropriation. Pendant tout le processus consultatif, LOKAL s'est assuré que l'architecte, l'ingénieur et le sociologue recrutés pour préparer les plans du marché ont consulté les commerçants et les élus locaux afin d'élaborer différents plans et de s'entendre sur les priorités. Parallèlement à la phase de construction du marché, les commerçants ont mis sur pied une association formelle avec ses statuts, ses membres élus, ses règles

Le système de
cogestion et son
succès dépendent
en grande partie
du sentiment
d'appropriation de la
part des vendeurs.

de fonctionnement et la définition des tâches de gestion. L'Association des marchands de l'Acul du Nord (AMA) est légalement constituée et enregistrée auprès du ministère des Affaires sociales.

Le système de cogestion a été élaboré par la municipalité et l'AMA avec l'appui de LOKAL. Le système de cogestion, tel que conçu, générera suffisamment de revenus permettant de couvrir les coûts récurrents d'exploitation du marché (personnel, matériels et entretien régulier). L'administration communale sera responsable des réparations majeures et de la fourniture de services complémentaires tels que l'enlèvement des déchets du marché. Les recettes du marché proviendront principalement des frais payés par les marchands pour l'utilisation de cette nouvelle installation. Ces frais sont de l'ordre de 100 gourdes par an pour la carte d'identité du vendeur et l'accès à une place désignée dans le marché. Les vendeurs réguliers qui désirent utiliser une table dans l'un des trois hangars du marché paieront des frais additionnels de 25 gourdes par semaine (soit 15 gourdes pour l'utilisation de la table et 10 gourdes pour le nettoyage et le ramassage des ordures). Les personnes qui utilisent les sanitaires du marché verseront 5 gourdes à chaque utilisation. Le comité de cogestion se propose de recruter un directeur et deux assistants qui seront responsables de la gestion et de l'entretien du marché. Le directeur se chargera de percevoir auprès des vendeurs l'argent de la location des tables et le paiement des services fournis, de gérer les assistants, d'aviser le comité de gestion des besoins en équipements et matériels et de préparer les rapports hebdomadaires financiers. Les assistants se chargeront de régler le nettoyage des sanitaires et des hangars. Ils veilleront également à ce que les déchets organiques et inorganiques soient ramassés, séparés et placés dans leurs poubelles respectives en gardant en bon état les équipements et matériels destinés à ces effets. En projetant la location de 60 tables et l'utilisation des sanitaires 200 fois par mois, le comité de cogestion pense pouvoir générer suffisamment d'argent pour couvrir le salaire des trois employés et les matériels d'entretien.

Afin d'éviter des conflits dans ce partenariat public-privé, le comité de cogestion a développé des outils et des directives

pour clarifier la répartition des tâches entre les acteurs concernés. Les procédures de gestion de petite caisse, de retrait d'argent du compte bancaire du comité et de gestion des stocks ont été adoptées par consensus. Par ailleurs, le comité organisera des réunions mensuelles pour revoir les rapports du directeur et des réunions trimestrielles pour informer l'administration communale, l'AMA, le Comité de développement communal sur l'état des lieux et d'autres questions pertinentes.

Le système de cogestion, tel que conçu, générera suffisamment de revenus permettant de couvrir les coûts récurrents d'exploitation du marché.

les citoyens et la participation active des vendeurs dans la production et la prestation des services du marché public. ■

Un des principaux objectifs de la décentralisation est de transférer le processus décisionnel et la gestion aux autorités locales, qui sont mieux placées pour comprendre les besoins de services locaux et trouver des solutions qui tiennent compte des contraintes et opportunités locales. Les municipalités devront développer, par la suite, des mécanismes de consultation et de participation active des citoyens afin de répondre à ces besoins. Le système de cogestion du marché de l'Acul du Nord représente une méthodologie innovante qui assure la fourniture d'un important service public basé sur une collaboration étroite avec

De gauche à droite : coordonnateur, représentant de la mairie, Desance Ilrick ; coordonnateur adjoint, représentant du CDC, Osias Baddy ; secrétaire adjointe, représentante des marchands, Suzie Devil ; secrétaire, représentant de la mairie, Ravel Colas ; trésorière, représentante des marchands, Nadège Pierre Louis



Les premiers résultats de l'expérience de mobilisation fiscale à Saint-Marc

Après le séisme du 12 janvier 2010, face à l'ampleur des défis à relever, la mairie de Saint-Marc a fait appel au ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT) et au projet USAID-LOKAL en vue de réaliser un projet de mobilisation des recettes provenant de l'impôt locatif (CFPB) et de la patente. Jusqu'à cette date-là, seulement 900 immeubles avaient été régulièrement enregistrés dans le rôle de la direction régionale de la DGI, sur un effectif estimé alors à 17 000 par l'Institut haïtien de statistiques et d'informatique (IHSI) et pour des recettes annuelles variant entre 5 et 7 millions de gourdes.

Le simple bon sens ferait croire que l'enrôlement de 16 000 immeubles non taxés provoquerait une augmentation spectaculaire des revenus communaux. Néanmoins, tout n'était pas aussi simple car, durant ces vingt dernières années, plusieurs expériences de recensement du bâti menées à cette fin, y compris à Saint-Marc, ont donné très peu ou pas de résultats. USAID-LOKAL et le MICT ont donc fait appel à un organisme spécialisé, le Groupe de recherche et d'interventions en développement et en éducation (GRIDE) et lui ont demandé de développer une approche permettant de faire face aux difficultés qui ont rendu peu productifs les derniers recensements du bâti.

Ainsi, le nouveau modèle en expérimentation à Saint-Marc et baptisé opération de « mobilisation fiscale », va-t-il au delà d'un simple recensement. En voici les principales composantes.

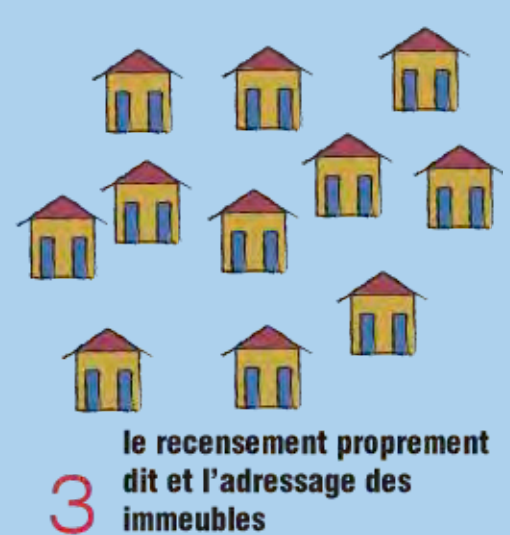
Principales composantes de la mobilisation fiscale de Saint-Marc



1 la sensibilisation des contribuables et l'implication des acteurs clés, notamment la Direction générale des impôts (DGI)




2 la formation des cadres et l'assistance technique à l'administration municipale



3 le recensement proprement dit et l'adressage des immeubles



4 la gestion informatisée de la CFPB et de la patente



5 la structuration du service de fiscalité et son équipement



6 l'élaboration participative d'un plan d'investissement municipal (PIM)

Quelques résultats obtenus à date

La formation et l'assistance technique

La formation de 24 personnes comprenant les cadres en poste à la mairie ainsi que d'autres citoyens de la commune pressentis pour intégrer le service fiscal a été suivie de celles de 55 enquêteurs et superviseurs de recensement. L'assistance technique pour le renforcement du service de fiscalité a débuté le 26 juillet 2010 et a impliqué à la fois des consultants engagés par USAID-LOKAL et des stagiaires issus de la formation susmentionnée et engagés par la mairie grâce à un financement du MICT. Cette assistance technique a porté, entre autres, sur la gestion des outils de collecte du recensement, l'évaluation des immeubles, la conception et l'exploitation du rôle informatisé, la structuration du service fiscal et l'intermédiation avec la DGI.

Le recensement et l'adressage provisoire des immeubles

Cette composante a regroupé les opérations suivantes :

- ◇ le reformatage des outils de collecte d'information,
- ◇ le recensement des immeubles,
- ◇ l'application des formulaires de déclaration locative,
- ◇ l'adressage provisoire des immeubles.

Elle a été réalisée sous la supervision d'USAID-LOKAL par une équipe du GRIDE comprenant trois fiscalistes, un statisticien, un expert en cartographie et trois agents cartographes.

Une innovation importante a été l'adjonction d'un formulaire de déclaration locative au questionnaire de recensement. Les opérations précédentes de recensement avait misé sur une exigence faite aux contribuables de venir volontairement remplir ce formulaire à la mairie. Exigence qui n'a jamais été respectée, bien entendu.

Les opérations ont débuté à Saint-Marc, le 13 juillet 2010. Au 31 mars 2011, 21 000 immeubles étaient recensés alors que l'ancien rôle n'en contenait que 900 ou que les données de l'IHSI en indiquaient 17 000.

La gestion informatisée des taxes

La gestion du rôle de la CFPB et de celui de la patente est informatisée afin d'augmenter la productivité de l'administration de ces taxes et de faciliter les échanges d'informations entre la mairie et la DGI. Un prestataire de Saint-Marc a été engagé à cette fin. Les opérations suivantes ont été réalisées au moment de la parution de cet article, grâce au logiciel produit :

- ◇ impression de 17 000 bordereaux de la CFPB ;
- ◇ estimation automatique du potentiel fiscal en fonction des données saisies ;
- ◇ mise à jour automatique des valeurs à payer (liquidation) ;
- ◇ impression de listes, répondant à différents types de requêtes.

Notons que le potentiel fiscal de Saint-Marc en matière d'impôt locatif uniquement et pour les 17 000 immeubles régulièrement saisis, est estimé à 70 millions de gourdes.

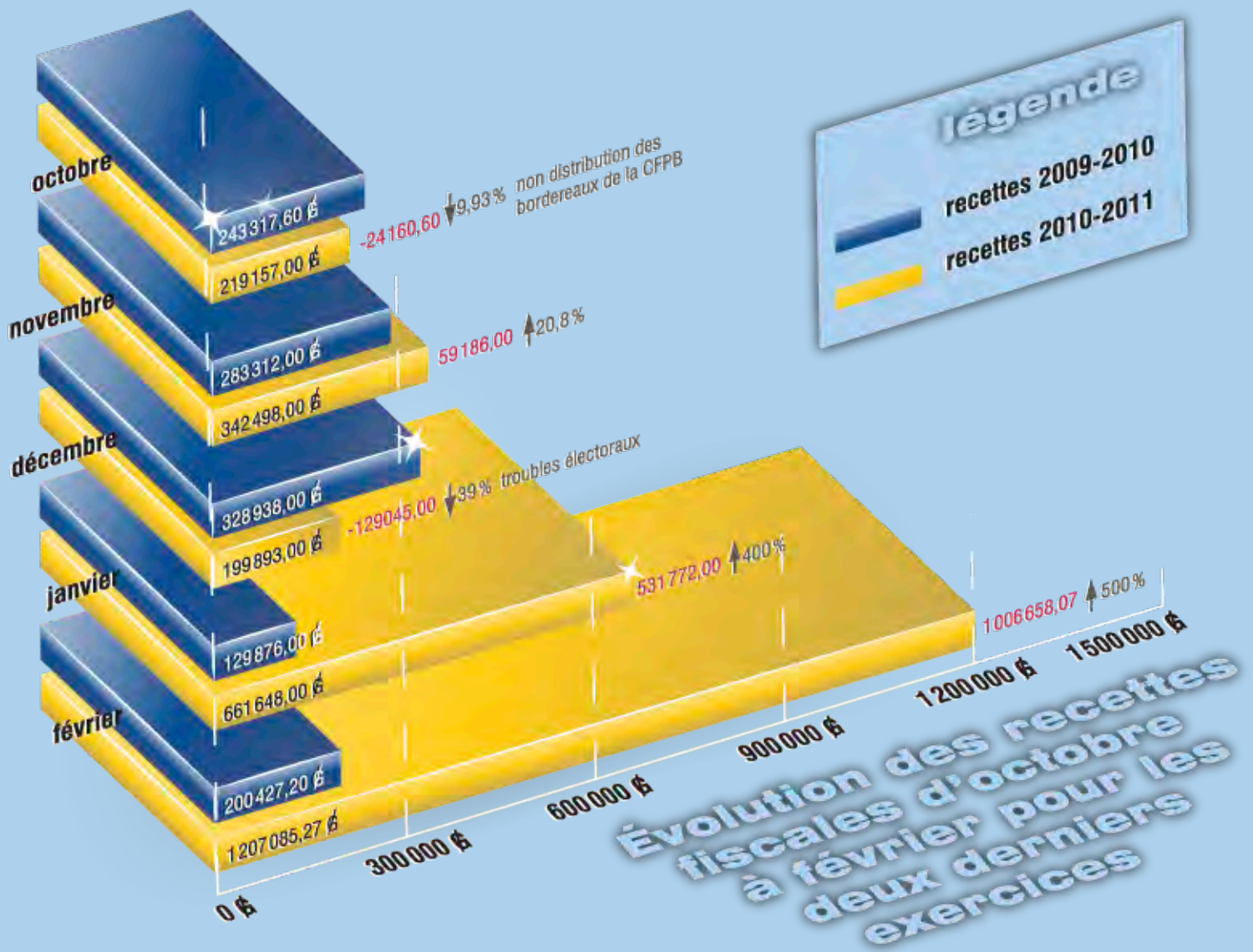


L'élaboration du PIM

Le dernier volet de l'approche développée à Saint-Marc est la production d'un plan d'investissement municipal (PIM). Le processus comprend l'identification, la priorisation et la validation avec les représentants des différents secteurs et des différentes sections communales, d'un ensemble de projets relevant de la compétence de la mairie. Ces projets doivent être financés entre autres par 70 % des recettes annuelles collectées à la faveur de la mobilisation fiscale. Du coup, est résolu le problème de la faiblesse ou de l'inexistence des dépenses d'investissement dans le budget communal. Sur un autre plan, le PIM inscrit les dépenses d'investissement de la commune dans un cadre quinquennal ou décennal, ce qui permet une meilleure programmation. C'est un instrument de développement local, dans la mesure où il s'inspire des besoins exprimés collectivement par les différents secteurs de la commune et aussi par le fait que les investissements publics communaux sont des incitatifs à d'autres formes d'investissements producteurs de richesse et d'emplois.

Les premiers résultats financiers

Bien que l'expérience soit inachevée, nous présentons ci-contre un graphe qui donne une idée de l'évolution de la situation avant et à partir du lancement de cette mobilisation fiscale à Saint-Marc. Après une légère augmentation de 20 % observée en novembre 2010, mois au cours duquel la mairie a commencé à distribuer les bordereaux, on a observé une diminution de 39 % due à la fièvre électorale, aux violences et aux anticipations négatives ayant suivi la proclamation des résultats préliminaires du premier tour des présidentielles. Par contre, en janvier 2011, les recettes ont augmenté de plus de 400 % et en février de 500 %. La tendance doit être maintenue en mars mais on prévoit une baisse en avril, si l'on n'arrive pas à faire démarrer le processus de contraintes judiciaires par la DGI. On sait que c'est à cette institution que revient encore cette compétence.



Conclusion

L'expérience du projet de mobilisation fiscale à Saint-Marc, bien qu'inachevée, a donné des résultats très prometteurs. La mobilisation fiscale semble être la voie idéale et durable pour augmenter les recettes des communes haïtiennes, et améliorer la fourniture des services municipaux dans un cadre de gouvernance participative et responsable. Le coût d'un projet de mobilisation fiscale est relativement faible par rapport aux bénéfices à en tirer. Nous estimons que pour une petite commune rurale dont le centre ville regroupe 1 500 immeubles et pour des prévisions de recettes annuelles de 50 000 \$ US, la facture des opérations sera d'environ 100 000 \$ US en tenant compte de la production du PIM alors que pour une grande ville de 60 000 immeubles et des projections de recettes annuelles de 7 000 000 \$ US, elle sera de l'ordre de 500 000 \$ US.

La principale difficulté, pour le moment, reste les relations de travail entre la mairie et la direction régionale de la DGI. Malgré la bonne foi de la direction nationale de cette institution, l'agence locale n'arrive pas à se mettre au diapason. Les contribuables sont renvoyés à la quinzaine pour payer leurs cotisations; la mairie ne reçoit pas la liste des contribuables

qui ont acquitté leurs créances -- ce qui empêche le suivi des encaissements et la mise à jour de la base de données; les rapports de la DGI à la BNC attendent près de 3 mois avant d'être acheminés et, en conséquence, les caisses de la mairie ne sont renflouées que très tardivement par rapport aux montants encaissés; le processus de lancement des contraintes contre les contribuables récalcitrants traîne alors que la majorité n'a pas encore payé.

Parmi les causes les plus évidentes de cette apparente léthargie, on peut mentionner le manque d'intérêt des cadres de l'agence locale, le manque de personnel et le caractère archaïque de l'équipement et des méthodes utilisés. Pour que l'objectif de généralisation de l'augmentation de l'assiette fiscale des communes soit délesté de ces péripéties, la Direction générale des impôts, le ministère de l'Intérieur et celui des Finances doivent, d'un commun accord, définir un certain nombre de mesures à prendre pour lever de tels obstacles. Nous espérons vivement que ces actions soient envisagées d'ici au début du prochain exercice fiscal pour que les expériences à Saint-Marc et dans d'autres communes comme Carrefour puissent avoir leur plein effet en 2011-2012. ■

Cadre légal

- Appui à la préparation et la vulgarisation d'un recueil annoté de textes normatifs entourant l'action locale ;
- appui à l'élaboration, la promulgation, la vulgarisation et la mise en œuvre d'arrêtés municipaux dans les communes de Cabaret, Marmelade, l'Acul-du-Nord, Bas-Limbé et Limbé.

Planification du développement local et support à la réalisation des projets d'appui municipaux

- Appui à l'exécution du projet de marché public du centre ville de l'Acul du Nord ;
- appui à l'exécution du projet de protection des sources et de promotion de l'hygiène à Limbé ;
- appui à l'exécution de projets de promotion de l'hygiène à Cabaret et à Carrefour ;
- appui à l'exécution d'un projet d'éclairage de rues et d'implantation de feux de signalisation à Saint-Marc.

Renforcement des capacités

- Appui à la mobilisation des recettes fiscales à Saint-Marc et à Carrefour ;
- appui au développement participatif d'un plan d'investissement municipal à Carrefour ;
- formation et assistance technique sur l'entretien des infrastructures et la gestion des documents de l'administration municipale.

[retour au sommaire](#)

DÉCENTRALISONS NUMÉRO 5, JUIN 2011

LOKAL – Limyè ak Oganizasyon pou Kolektivite yo Ale Lwen 2, angle rues Solon Ménos et Randolph Barreau
Péguy-ville, Pétionville
(509) 22 57 25 92 / 34 27 17 59 / 25 17 60 06
decentralisons@ardinc-lokal.com

Ont collaboré à la production de ce bulletin : Steve Reid, André Lafontant Joseph, Louis Siegel, Sarah Leddy, Myrta Eustache, Farah Malebranche Petit-Frère, Rosario Dominique, Irnel Jean Joseph, Woldson Bertrand, Virginie Pochon, Mireia Porta Arnau.

Les photos et graphisme de ce numéro sont protégées par le copyright.

PAO : Mireia Porta Arnau