

2570

GROUPE DE TRAVAIL
FINANCEMENT DES PETITS PROJETS RURAUX

NOTE DE SYNTHÈSE
SUR LES MODALITÉS D'EXÉCUTION
DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL
MARS 1997

Le groupe de travail, animé par Christian Barrier (GOA/T1A) et Alain Seznec (DPE/DSE), s'est réuni sept fois entre février 1996 et février 1997. La composition du groupe était variable en fonction des disponibilités des participants. Ont participé épisodiquement ou régulièrement aux travaux G. d'Andlau, A. Borderon, J.F. Cavana, Ph. Coquart, J.C. Devèze, F. Duriez, Y Guicquero, S. Lemaire, et J.F. Richard ; M. Desbuquois ainsi que G. Peltier ont été consultés par les animateurs sur certains points particuliers. Ce document a été présenté dans une version très voisine à la réunion des directeurs de l'étranger le 13 janvier 1997. Un agent du Ministère de la Coopération (DEV/I) a assisté à un certain nombre de réunions du groupe.

NOTE DE SYNTHÈSE SUR LES MODALITÉS D'EXECUTION DES
PROJETS DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Introduction

Le groupe de travail sur le financement des petits projets ruraux est né d'une convergence de préoccupations d'agents de la CFD soucieux de voir que nos méthodes et nos procédures de préparation et de mise en oeuvre de projets ne permettent plus de répondre aux besoins de nos partenaires des PVD à partir du moment où l'on parle de décentralisation, de délégation des pouvoirs, de subsidiarité. La CFD et les grands organismes bailleurs de fonds ne savent pas "faire petit".

TIA et DSE ont donc convenu de créer un groupe de travail chargé d'étudier les problèmes qui se posent quant on veut

- i) "...déléguer l'instruction des investissements et les décisions d'octroi (de financements)... à des instances décentralisées locales..." (cf. C. Barrier) ;
- ii) "concevoir de nouveaux modes d'intervention permettant... la réalisation d'aménagements de dimensions modestes..." (cf. A. Seznec) ;
- iii) "innover par la mise en place de systèmes de financement ouverts et évolutifs, garantissant l'autonomie des structures (locales de financement)..." (cf. F. Duriez/DCG), ou
- iv) se doter de "formes de contrôle adaptées dans le suivi des systèmes financiers où... nos concours se transforment en multiples crédits..." (cf. MF L'Hériteau).

La première réunion du groupe s'est tenue en février 1996 et les premiers travaux ont été consacrés *aux projets de développement local*, les buts étant i) de rationaliser les approches, les méthodes et le vocabulaire employés, et ii) de *fournir aux agents de la CFD concernés une sorte de guide opératoire* leur permettant d'éviter les pièges les plus importants sur les aspects institutionnels, l'organisation des projets, les procédures d'instruction, de choix des opérateurs, de suivi des réalisations techniques, de contrôle des opérations financières, etc. *Cette première phase ne concernait que les PMA et le recours à la subvention comme outil de financement.*

Elle s'achève sur cette *note de synthèse* qui résume les propositions du groupe et aborde les principaux problèmes qui peuvent se présenter aux agents de la CFD aux différentes étapes de la vie de ces projets : procédures de recrutement d'opérateurs de projet et d'audit, procédures d'engagement, de gestion et de paiement des fonds, procédures d'instruction des réalisations, d'octroi des financements, de contrôle et de suivi de l'emploi des fonds, modalités de recours aux avances sur marchés, caisses d'avance, paiements directs, etc., *le but étant que les agents CFD puissent y trouver un ensemble d'indications, d'explications et de recommandations* qui les aide à maîtriser les complexités institutionnelles et financières inhérentes à ce genre d'approche où le processus prime sur la nature des réalisations.

1 - Finalités des Projets de Développement Local

La justification habituelle des Projets de Développement Local est

la restauration ou l'amélioration des équilibres économiques et sociaux dans une portion donnée du territoire.

Ces projets, que la CFD soutient dans les zones rurales principalement, appartiennent à la catégorie des projets d'aménagement du territoire et de développement économique et social. Pour que les résultats soient durables, on estime que les initiatives soutenues par ces "projets de proximité" doivent être identifiées à la base par les populations concernées, ce qui implique :

le renforcement des capacités des populations à gérer les programmes d'investissements locaux.

L'accent est mis sur les initiatives qui concourent à

la restauration, l'aménagement et la mise en valeur durable du patrimoine naturel productif.

Les Projets de Développement Local sont cohérents avec les orientations de l'aide française en matière i) d'aménagement du territoire et de lutte contre la pauvreté, ii) de protection de l'environnement, et iii) de développement par la base et de démocratisation. Sur ce dernier point,

ils sont complémentaires des programmes de structuration institutionnelle et d'appui à la décentralisation menés par le ministère de la Coopération et d'autres bailleurs (Union européenne)

pour favoriser l'émergence de collectivités territoriales.

2 - Objet et contenu des Projets de Développement Local

Un projet de développement local se traduit par la mise en place dans une zone d'intervention d'un *dispositif décentralisé* destiné à aider les communautés à organiser *la planification, le financement et la mise en oeuvre de programmes d'investissement*, avec le concours des prestataires de services locaux.

Collectifs ou individuels, les projets d'investissements sont relayés par le canal des *communautés de base* qui, à l'échelle de leur territoire, veillent à leur cohérence. Ces communautés de base sont les villages et campements pastoraux, mais aussi les bourgs et, le cas échéant, des regroupements de ces communautés au sein d'associations ou de collectivités territoriales (communes et régions).

Les investissements retenus par les communautés correspondent généralement aux catégories suivantes :

- restauration, mise en valeur et gestion durable du patrimoine naturel productif ⁽¹⁾ ;

1) lutte anti-érosive, maintien de la fertilité et conservation des eaux et des sols, protection et restauration des ressources forestières, mise en valeur des zones humides, aménagement des ressources pastorales, protection et gestion de la faune, ...

- création et amélioration des infrastructures collectives de base ⁽²⁾ ;
- promotion des activités économiques nouvelles et des activités socio-culturelles ;
- développement des compétences des populations locales.

Les investissements de dimension inter-villageoise, voire régionale, peuvent être pris en compte. Demandés par les populations, ils sont nécessairement instruits en liaison avec les administrations concernées.

Les projets de développement local complètent l'action des institutions de crédit ; au travers de ces projets, la CFD finance exclusivement les investissements qui du fait de leur caractère innovant ou de leur rentabilité indirecte ou différée, relèvent de la subvention. Les investissements à rentabilité immédiate, qui peuvent être financés sur prêt du système bancaire local, ne sont pas pris en compte.

Dans les pays du Nord, les collectivités s'endettent pour des investissements à rentabilité différée. Elles ont cette possibilité car *elles sont dotées de ressources fiscales* et que, par ailleurs, certains équipements collectifs sont générateurs de recettes. Dans le contexte africain, *le recours aux subventions est inévitable* en raison de la pauvreté des populations, de l'absence de statuts et de garanties qui permettraient aux communautés d'emprunter et de la rareté des recettes fiscales. *En améliorant la création de richesse, les subventions devraient faciliter un accès ultérieur des futures collectivités territoriales au crédit.*

La CFD ne supporte pas la totalité du coût des investissements subventionnés. Son concours complète toujours un apport, en nature ou monétaire, des utilisateurs des réalisations.

3 - Groupes cibles, zones d'intervention et durée des Projets

Les contraintes de gestion ne permettent pas à la CFD de considérer les programmes d'investissement d'une seule ou de quelques communautés. *La CFD doit donc intervenir à l'échelle d'un nombre conséquent de communautés de base (quelques dizaines de villages)*. On verra par la suite que, pour cette raison, les collectivités territoriales officiellement constituées sont des intermédiaires recherchés. Faute d'en disposer, *l'intermédiaire sera le plus souvent l'Etat*, ou bien une association de villages, un syndicat de commune, etc.

La zone d'intervention présentera de préférence une cohérence géographique et administrative, pour faciliter l'exécution du projet (arrondissement ou département).

2) points d'eau potable, pistes et ouvrages de désenclavement des villages, voirie, amélioration de l'habitat, équipements de production ou d'économie d'énergie, marchés, abattoirs et équipements de stockage, locaux scolaires et de santé, ...

En ce qui concerne *la durée des projets*, compte tenu des délais d'apprentissage des communautés, les interventions s'étendent au moins sur 6 ans, voire 15 ans comme le préconisent d'autres bailleurs de fonds (aide allemande, Banque mondiale). Mais on pourra aussi procéder par phases de 3 ou 4 ans. En principe, l'intervention prend fin quand l'essentiel des programmes d'investissements a été réalisé et quand les communautés sont capables de poursuivre le processus d'investissement sur la base de leurs propres compétences et au moyen de leurs ressources financières.

4 - L'organisation du projet

4.1 - La convention de financement, la maîtrise d'ouvrage

Les signataires d'une convention de financement sont l'organisme financier bailleur de fonds (la CFD) et le *bénéficiaire de la convention ou maître d'ouvrage* pour le compte duquel les ouvrages sont réalisés ; on peut distinguer trois cas principaux de maîtrise d'ouvrage : le bénéficiaire de la convention peut être l'Etat, une association civile ou une collectivité territoriale, ou un "partenaire en développement".

Cas 1 : *l'Etat est maître d'ouvrage*

Les ministères de l'agriculture, principaux maîtres d'ouvrage actuels des projets de développement local veulent souvent assurer l'exécution de ces projets en régie, selon des conceptions influencées par l'organisation administrative et avec des contraintes de qualification et de gestion du personnel qui risquent de détourner les projets de leurs objectifs véritables.

Le bilan de cette formule, dressé en 1992 par la CFD (T1A) et le ministère de la Coopération (DEV/E) et les évaluations externes de fin de projet réalisées depuis conduisent aux mêmes constats :

- répartition confuse des responsabilités de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'oeuvre ;
- ingérence de la tutelle dans l'exécution du projet, via les personnels mis à disposition ;
- qualification trop "sectorielle" du personnel (cadres et techniciens) mis à disposition par le maître d'ouvrage, procédures de sélection et stabilité insatisfaisantes ;
- comportements administratifs et centralisateurs de ces personnels, entravant les approches participatives, décentralisées et globales préconisées ;
- maîtrise insuffisante de la gestion administrative et financière, et des systèmes de contrôle interne et de suivi.

Compte tenu de ce bilan médiocre,

il convient de refuser cette façon d'opérer dans les projets CFD, et préconiser que l'on confie la gestion du projet à un opérateur de projet contractuel compétent : ONG de développement ou société d'ingénierie qui assure alors la maîtrise d'oeuvre du projet. Cet opérateur est mobilisé contractuellement par le maître d'ouvrage, en accord avec la CFD.

Spécialisé dans la gestion de projets de ce type, ce prestataire doit offrir les meilleures garanties d'efficacité. Son cahier des charges est défini dans la convention de financement ; ses termes de référence et les termes de son contrat devront recevoir l'agrément préalable de la CFD. Les modes de rémunération et de contrôle doivent l'inciter à fonctionner dans une logique d'entreprise, visant le meilleur résultat au moindre coût.

Cas 2 : *le maître d'ouvrage est une collectivité territoriale, ou une association civile pourvue de statuts légaux ; la CFD préconise que l'on recrute un opérateur de projet contractuel compétent pour gérer le projet et assurer un transfert de compétences vers les collectivités.*

Toutefois, si cette structure s'appuie déjà sur un opérateur de projet (ONG ou bureau d'études) à travers un contrat ou une convention, *la CFD peut demander que cet opérateur s'engage vis-à-vis de l'organisme financier bailleur et soit cosignataire de la convention.* Dans ce cas, la convention comporte trois parties signataires : la CFD, le maître d'ouvrage et cet opérateur de projet dont les mandats, les missions et les modes de rémunération doivent figurer dans la convention.

Cas 3 : *le maître d'ouvrage est un "partenaire en développement"* ; c'est le cas où des associations de communautés non encore dotées de statuts, ne disposent pas des compétences suffisantes pour assurer la maîtrise d'ouvrage, et ne sont pas en mesure de signer de conventions avec la CFD. *Il arrive alors que des ONG locales ou étrangères, ou des collectivités territoriales françaises, proposent à la CFD un projet de développement local, au nom de ces communautés* (ces interventions s'inscrivent souvent dans le cadre de programmes de coopération décentralisée, en partie financés par les collectivités françaises et le ministère de la Coopération).

Ces "partenaire en développement" peuvent être signataires d'une convention de financement avec la CFD ; il s'agit d'une situation transitoire qui doit déboucher aussi rapidement que possible sur une régularisation de la situation légale des organisations recevant leur appui.

Remarque : les ONG et les collectivités territoriales françaises sont fréquemment amenées à soutenir les dynamiques actuelles d'organisation du monde rural, liées à la démocratisation, en particulier en aidant à l'émergence d'associations de communautés. Quand (dans le cadre d'un programme de coopération décentralisée par exemple) l'une de ces structures françaises passe un protocole d'appui avec une collectivité de création récente ou une association de communautés dépourvue de statuts légaux, peut-elle être maître d'ouvrage, bénéficiaire d'une convention de financement de la CFD ? La réponse à cette question n'est pas évidente, et le groupe de travail fait état de points de vue controversés et de pratiques différentes au sein même de la CFD. Si l'on accepte cette façon d'opérer, il faut de toute façon imposer le recours à un opérateur contractuel recruté selon les modalités du Cas 1 ci-dessus.

Dans les trois cas évoqués ci-dessus, *il est donc recommandé de proscrire le cumul des fonctions de maître d'ouvrage et d'opérateur.*

Par ailleurs, l'organisation signataire de la convention de financement représente moralement, et non juridiquement les utilisateurs des réalisations. Or, *étant maître d'ouvrage, elle est théoriquement propriétaire ou détenteur des "ouvrages" réalisés. La convention doit donc préciser que le maître d'ouvrage s'engage à remettre à terme la maîtrise des investissements aux populations concernées (les utilisateurs), par exemple à travers des actes de cession.*

Il faut aussi veiller à ce *que les bénéficiaires finaux aient un pouvoir de contrôle de fait sur les projets.* Leurs structures représentatives, mêmes informelles au départ, doivent exercer ce pouvoir, au côté du maître d'ouvrage en titre, *dans le cadre du comité de pilotage du projet dont il faut prévoir la création dans la convention de financement.*

4.2 - le comité de pilotage (ou comité de suivi)

Il s'agit d'un organe de supervision du projet chargé i) de contrôler la bonne application des orientations et des politiques prévues dans la convention ; ii) d'approuver les procédures d'identification, d'instruction et d'attribution des programmes d'investissement ; iii) d'approuver les programmes et budgets annuels, les rapports d'activité ; iv) de procéder au suivi et au contrôle des activités à travers l'examen des rapports d'audit techniques et financiers ; v) d'approuver les rapports d'exécution, juger des prestations de l'opérateur et des réorientations d'objectifs ; etc.

La convention doit préciser ces mandats ainsi que la composition théorique du comité, à savoir : les signataires de la convention, les représentants des communautés concernées, élus ou désignés par elles, les autorités locales, les services régionaux de l'administration qui peuvent être concernés par les activités du projet, d'autres partenaires locaux éventuels, et l'opérateur de projet qui assure généralement le secrétariat du comité, mais ne peut pas prendre part aux décisions. La CFD, membre de droit, peut renoncer à ce droit.

[Sur la question de la participation aux comités de pilotage, des positions divergentes sont apparues au sein de la CFD : les agences et les services techniques du siège étant en général en faveur d'une présence de la CFD aux séances des comités, car elles réunissent l'ensemble des parties concernées et facilitent le suivi du projet ; le contrôle général et les services juridiques, soucieux de responsabiliser les autres parties et de préserver les capacités d'appréciation objective des activités du projet par la CFD, y étaient opposés. Une note DCG approuvée par la Direction Générale ⁽³⁾ tranche en faveur de cette deuxième thèse (voir annexe 1).]

4.3 - Le rôle de l'Etat

Dans tous les cas de figure, le projet de développement local ne se met pas en place sans que l'Etat soit impliqué à des titres divers :

- l'Etat peut être maître d'ouvrage et signataire de la convention, il peut être opérateur de fait s'il confie la mise en oeuvre du projet à une structure dépendant de l'administration ; mais on a vu que cette formule est déconseillée ;
- non signataire de la convention, *l'Etat devra donner un avis de non objection* à la passation de conventions de financement entre la CFD et des organisations non publiques nationales ; il sera sollicité pour donner un agrément aux associations et ONG locales, et pour autoriser l'intervention d'ONG ou de collectivités françaises sur son territoire ;

³⁾ réf DGL/DCG/1997/31.

- ses représentations locales (préfet, sous préfet et les services techniques déconcentrés) sont parties prenantes dans la préparation du projet et associées à sa conduite ultérieure dans le cadre de leur participation au comité de pilotage ;
- l'Etat est éventuellement engagé auprès du maître d'ouvrage sur certains éléments de la mise en oeuvre du projet (fourniture de personnel, détaxation des fournitures, mise à disposition de locaux).

5 - Les missions de l'opérateur

Les principales missions de l'opérateur de projet vont porter sur : i) *la constitution ou le renforcement de compétences* au niveau des communautés rurales et ii) *la mise en oeuvre des programmes d'investissements locaux*. Les opérateurs vont devoir :

- *aider les communautés à constituer des "comités de gestion" des programmes d'investissements locaux ; trois niveaux à trois échelons :*
 - . *les comités de gestion villageois* au niveau des communautés rurales de base ;
 - . *les comités de gestion locaux* au niveau de la sous zone (cantons, arrondissements, qui éventuellement sont destinés à devenir des communes) ;
 - . *les comités de gestion régionaux* au niveau de la zone d'intervention du projet (département ou région), si la décentralisation prévoit la création d'une collectivité territoriale de niveau régional.

Chaque comité est responsable de l'instruction des projets à son niveau, et de l'approbation des programmes et des budgets des comités de rang inférieur, selon des dispositions adoptées par le comité de pilotage.
- *aider ces "comités de gestion" à gérer les programmes d'investissement et à maîtriser les tâches qui leur sont dévolues, telles que :*
 - . l'établissement du diagnostic des besoins d'investissements ;
 - . l'orientation et la programmation concertée des investissements ;
 - . l'instruction des projets d'investissements ;
 - . la collecte des fonds et la gestion des budgets d'investissement ;
 - . la passation des contrats avec les entreprises prestataires de service ;
 - . le suivi et le contrôle des réalisations.
- *associer les représentants des comités régionaux aux travaux et aux décisions du comité de pilotage.*

[UNE DESCRIPTION DETAILLÉE DES PROCESSUS ET DES OUTILS DE MISE EN OEUVRE FIGURE EN ANNEXE 2]

6 - La maîtrise d'oeuvre

Les principales orientations et recommandations qui émergent de l'expérience acquise dans le cadre des projets existants portent sur les aspects suivants :

CONTRACTUALISATION DE LA MAITRISE D'OEUVRE

- *le maître d'ouvrage doit (cf. § 4.1) confier la maîtrise d'oeuvre à un opérateur de projet (ONG, société d'ingénierie) à travers un contrat de services précis comportant la définition des missions et le détail des tâches attendues du prestataire, et portant sur la durée d'une première phase (pour assurer un minimum de stabilité à l'opérateur) ;*
- *la sélection de l'opérateur de projet doit être faite par consultation restreinte ou appel d'offres ⁽⁴⁾ selon des procédures agréées par la CFD et figurant dans la convention (sauf quand l'opérateur est signataire de la convention, cf. §-4.1, cas 2) ; ces opérateurs devront présenter des garanties en termes de capacités de gestion (service comptable performant, comptes audités) et de compétences (expérience de la gestion des projets de développement local, ressources en personnel suffisantes) ; les réponses aux consultations devront comporter des propositions précises sur les procédures de gestion administrative et financière, le contrôle interne et les systèmes de suivi des réalisations techniques et financières que le candidat se propose de mettre en place pour conduire le projet ;*

Remarques : l'opérateur retenu peut être une structure étrangère recrutant du personnel local. Le poste de responsable de projet peut être confié à un AT expatrié. L'association entre un opérateur expatrié et un opérateur local devant prendre le leadership en fin de phase permet de promouvoir l'expertise locale ; mais elle peut susciter des associations opportunistes, éventuellement conflictuelles et sources de dispersion des responsabilités.

MOYENS D'INTERVENTION

- *le dispositif d'intervention de l'opérateur doit rester modeste, afin d'encourager la sous-traitance et le recours aux prestataires de service locaux. Pour une zone d'intervention couvrant 200 villages, ce dispositif peut se limiter à un chef de projet, un responsable de la base de données et du suivi des réalisations, deux ingénieurs expérimentés et de quelques techniciens de terrain. La gestion comptable du projet pourra être assurée par l'opérateur, ou par un cabinet spécialisé recruté par l'opérateur ;*
- *le budget de fonctionnement de l'opérateur doit être suffisant pour permettre la formation du personnel de recrutement local et l'intervention d'experts étrangers assurant les transferts de compétences nécessaires, sous forme de missions d'appuis de courtes et moyennes durées ;*

4) La consultation par appel d'offres peut poser un problème de financement aux maîtres d'ouvrage ; on peut dans ce cas envisager le recours aux fonds d'études pour préparer les DAO.

Mais l'évolution du cadre institutionnel en cours dans la plupart des pays du champ est propice au financement décentralisé des investissements locaux et devrait conforter la légitimité des opérations de développement local. Ce domaine recèle donc un fort potentiel d'intervention pour la CFD qui va pouvoir de plus en plus i) s'appuyer sur des dispositifs pérennes d'encadrement des collectivités (Fonction Territoriale) et de financement de leurs investissements (Banques et Fonds pour les investissements des collectivités) et ii) offrir son concours dans des conditions de mise en oeuvre sécurisées, plus efficaces et plus reproductibles ⁽⁷⁾. Elle devrait également permettre une plus grande extension de ces concours, dans le cadre d'interventions visant le refinancement des programmes d'investissements des collectivités territoriales.

Dans ces conditions, il est important que la CFD

- affirme fortement son intention de poursuivre ses activités dans le domaine du développement local, en resserrant si nécessaire ses interventions pour mieux contrôler les contraintes inhérentes à ces projets ; et
- veille à ce que ses interventions s'inscrivent harmonieusement dans les processus de décentralisation en cours.

La CFD mettrait ainsi l'accent sur la complémentarité des ses interventions avec celles du ministère de la Coopération dans ses actions d'appui à la structuration des collectivités territoriales. Elle s'assurerait aussi que ses interventions s'inscrivent dans le cadre de programmes concertés des bailleurs de fonds en faveur de ces structures et du refinancement des investissements locaux.

⁷⁾ S'inscrire dans cette perspective institutionnelle pérenne, c'est a priori investir davantage et à plus long terme qu'on ne le fait dans le cadre des dispositifs provisoires des projets. C'est aussi favoriser l'accumulation des compétences et des expériences au bénéfice d'une efficacité et d'une reproductibilité mieux assurées.

Janvier 1997

**REGLES RELATIVES A L'INSTRUCTION ET A LA GESTION DES CONCOURS FINANÇANT
LES PROJETS DE DEVELOPPEMENT LOCAL**

Objectifs et contenu des projets de développement local

- La Caisse française de développement octroie des concours financiers destinés au financement de projets qualifiés de *projets de développement local* ayant pour objectif de favoriser dans une zone d'intervention déterminée les initiatives d'un nombre limité de communautés de base rurales ou urbaines visant l'amélioration durable des équilibres économiques et sociaux.

- Ces initiatives de développement collectives ou individuelles peuvent prendre des formes d'investissement variées :

- restauration, mise en valeur et gestion durable du patrimoine naturel productif ;
- création et amélioration des infrastructures collectives de base ;
- promotion des activités économiques nouvelles et des activités socioculturelles ;
- développement des compétences de populations locales.

- La mise en oeuvre de ces projets est assurée par un dispositif décentralisé opérant au contact des bénéficiaires (programmation, financement et contrôle de l'exécution des investissements, appui et conseil aux populations pour la prise en charge progressive des programmes).

- L'objet de cette note est de définir les principes et règles d'instruction spécifiques à ce type de concours dans le cadre des procédures générales déjà en vigueur.

Instruction et formalisation des projets

- Lors de l'instruction, les services opérationnels doivent justifier le projet et le mettre en perspective en termes d'effets sur les économies rurales et le développement des compétences au sein des organisations communautaires de la zone concernée, de phases successives de développement des actions et de pérennité des structures et des activités après projet .

- Les services opérationnel doivent également s'assurer de l'existence d'une organisation efficace reposant sur le choix :

- d'une part, d'une structure intermédiaire mandatée par les bénéficiaires ou représentatives de leurs intérêts et capable d'assurer la *maîtrise d'ouvrage* du projet en marquant une préférence pour les collectivités territoriales ou les associations villageoises, l'Etat ou ses démembrements administratifs étant retenus en dernier ressort ; même si l'Etat n'est pas désigné comme le maître d'ouvrage, il devra être impliqué à des titres divers (agrément sur le choix de l'opérateur, participation de certains de ses démembrements au comité de pilotage) ;

- et, d'autre part, d'un opérateur compétent responsable de la *maîtrise d'oeuvre* des programmes d'investissement et apportant un appui pour la création ou le renforcement des structures locales (par la constitution, la formation et l'animation de comités de gestion villageois ayant pour mission principale la sélection des investissements).

- les services opérationnels doivent également particulièrement examiner les conditions de viabilité économique et financière des investissements financés (découpage en phases précises du projet pouvant donner lieu à une évaluation tangible de ses résultats, chiffrage des charges récurrentes et des produits pouvant être affectés à leur couverture) ;

- Les formes de rémunération et les modes de contrôle retenus doivent inciter le maître d'oeuvre à opérer conformément à une logique d'entreprise.

- Le processus de mise en oeuvre des programmes d'investissement doit donner lieu à l'établissement de règles écrites entre les bénéficiaires, les comités de gestion et le maître d'oeuvre prévoyant notamment les critères et les normes à respecter dans l'instruction, les modalités de mise à disposition des fonds et le contrôle de l'exécution des travaux.

- Le financement des moyens de contrôle interne et externe de l'exécution et du suivi du projet doit impérativement figurer parmi les composantes du projet.

- Les relations juridiques et financières entre le maître d'ouvrage, le maître d'oeuvre et les bénéficiaires du concours doivent être formellement précisées dans la convention de financement conformément au modèle type préconisé par la Division des affaires juridiques.

En particulier, les points suivants doivent impérativement figurer :

- le maître d'ouvrage, signataire de la convention, doit s'engager à mettre à la disposition des populations locales les investissements financés ;
- la sélection du maître d'oeuvre doit être effectuée par appel à la concurrence selon des procédures agréées par la CFD ;
- l'énoncé des missions du maître d'oeuvre et le modèle de son contrat avec le maître d'ouvrage doivent recevoir l'agrément préalable de la CFD ;
- la création d'un organe de supervision du projet (comité de pilotage) auxquels participent des représentants des bénéficiaires doit être prévue ;
- les instruments de pilotage et de gestion ainsi que les modalités et les moyens du contrôle interne et externe de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'oeuvre doivent être préalablement décrits dans un document de référence annexé à la convention de financement.

Exécution et suivi des projets

- Les services opérationnels ne doivent pas s'impliquer directement dans l'exécution et le suivi du projet sous une forme quelconque. En particulier, les agents du réseau ne doivent pas siéger comme membres au sein du Comité de pilotage.

- En revanche, pratiquant un *contrôle de second niveau*, ils doivent
 - s'assurer de la pertinence du choix des contrôleurs externes du projet dans le respect du principe d'appel à la concurrence,
 - et s'appuyer sur l'exploitation effective des rapports et documents établis par le maître d'oeuvre (concernant la programmation, l'instruction et le financement de investissements, concernant l'exécution et le contrôle des programmes) et les contrôleurs externes (audit comptable et financier annuel, audit technique des réalisations, évaluation de l'impact du projet).

Ils doivent, en outre, s'assurer, dans le cadre de leur mission de supervision de :

- l'existence d'un système d'information et de gestion adapté à la finalité et à l'organisation du projet permettant la restitution régulière d'états statistiques et financiers conformes à son économie et respectant les règles généralement admises en matière de contrôle interne ;
- et qu'ils disposent en permanence des outils et des moyens leur permettant de vérifier l'intégrité et la conformité des travaux financés et des documents contractuels remis la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'oeuvre et les contrôleurs externes.

Contrôle et sécurisation des débloques

- Dans la mesure où les autres procédures de déblocage des fonds (paiement directs des fournisseurs et des prestataires, avances sur marché assorties d'une caution bancaire) ne peuvent être retenues dans le cadre du financement de tels projets, la faculté de mise en place d'un système d'avances de trésorerie, reconstituées contre remise a posteriori de justificatifs ("caisse d'avances") est acceptée pour autant que leur nombre soit strictement limité aux besoins de ce type de projet : coût de fonctionnement de l'opérateur, fonds destinés aux investissements sélectionnés par les comités de gestion.

- Le contrôle des caisses d'avance devra répondre aux dispositions prévues dans l'annexe 5 de des procédures de versement des fonds du Manuel d'Instruction sur les Procédures (MIP) partie 2 - chapitre 9 - pages 1 à 28.

Processus et outils de la mise en oeuvre

Le processus

La mise en oeuvre des programmes d'investissement devra suivre une séquence d'actions précise animée par l'opérateur de projet et se déroulant de la façon suivante :

- l'opérateur informe les acteurs locaux sur ses missions et les règles du projet, et complète par la même occasion sa connaissance de la zone d'intervention et des besoins d'investissements ;
- les communautés de base intéressées demandent l'intervention de l'opérateur ; elles dressent avec son aide un diagnostic sur les équilibres socio-économiques entre les différentes composantes sociales et élaborent des programmes d'actions individuelles et collectives, validé en assemblée générale par les conseils de gestion villageois ;
- une première série d'actions prioritaires est sélectionnée par l'assemblée ; ces actions font l'objet d'une instruction qui résulte en dossiers d'investissement techniques et économiques. La communauté présente ensuite ces dossiers à l'examen du comité de gestion local qui vérifie qu'ils sont éligibles au financement apporté par le projet et que l'instruction répond aux normes prévues. Le comité de gestion approuve l'octroi d'une subvention pour les investissements considérés et précise les conditions imposées aux bénéficiaires ;

Remarque : Le comité de gestion local dispose d'un droit de tirage sur une enveloppe de subvention fixée en début d'année par le comité régional avec l'accord du comité de pilotage. *Les critères d'éligibilité et les normes* à respecter dans l'instruction des projets sont définis par le comité régional, avec l'appui de l'opérateur, et approuvés par le comité de pilotage du projet.

- un accord écrit entre les utilisateurs et le comité de gestion, visé par l'opérateur, fixe les conditions d'octroi de la subvention, les modalités de décaissement et de mises à disposition des fonds et les engagements réciproques ; l'opérateur aide à mobiliser les prestataires de service utiles et à contrôler la bonne exécution des actions prévues ;

Remarque : pour les petits investissements, la communauté gère les fonds et collecte les pièces justificatives sous le contrôle de l'opérateur. Pour les investissements plus complexes, la communauté délègue à l'opérateur la contractualisation des entreprises et leur règlement, mais elle vise le contrat, les demandes de règlement et les actes de chantier.

- l'exécution des programmes fait l'objet de différents contrôles : un contrôle interne permanent exercé par les comités de gestion (local ou régional) et par l'opérateur, et un contrôle externe périodique exercé par le comité de pilotage et l'auditeur externe (voir § 7 ci-après) ;
- les comités de gestion de niveau local et régional peuvent identifier et examiner le financement d'investissements d'intérêt collectif, à l'échelon local ou régional, instruits et évalués sur la base de critères approuvés et contrôlés par le comité de pilotage.

L'opérateur de projet n'exécutera pas toutes ces tâches et, pour démultiplier son action, il *s'appuiera sur des sous-traitants* pour : l'appui aux diagnostics et à la programmation des investissements dans les villages, l'instruction des dossiers d'investissements, les études-diagnostics à l'échelle de la zone d'intervention, ainsi que les études techniques. Ces sous-traitants, prestataires de services locaux choisis dans le secteur privé ou public (sociétés d'ingénierie, ONG, Services Techniques de l'Administration, structures de recherche et de formation), devront respecter des normes fixées dans leur contrat de services par l'opérateur.

Les outils de la mise en oeuvre

L'opérateur de projet devra concevoir et mettre en place les outils de la mise en oeuvre suivants :

EN CE QUI CONCERNE L'ORIENTATION DES INVESTISSEMENTS DANS LA ZONE

- *base de données sur la zone d'intervention* : cartes des circonscriptions administratives, des villages et des terroirs, des ressources naturelles et de l'occupation des sols, des infrastructures collectives ; données démographiques, données sur l'état des ressources naturelles, sur l'état des infrastructures et des services, sur les filières économiques, etc. ;
- *diagnostic* des déséquilibres socio-économiques et naturels à l'échelon de la zone d'intervention ;
- *bilan des actions de développement* en cours, des réalisations, programmes et acquis ;
- *inventaire des besoins d'investissements* dans les domaines principaux ;
- *répertoire technico-économique* des investissements possibles (plans et devis types).

EN CE QUI CONCERNE LA PROGRAMMATION, L'INSTRUCTION ET LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS LOCAUX

- *guides méthodologiques* pour l'établissement de *diagnostics* des problèmes de développement et la *programmation* concertée des investissements ;
- *guide pour l'instruction* des projets d'investissement ;
- *procédures de contrôle permanent* de la qualité des diagnostics, de la programmation et de l'instruction des projets ;
- *politiques d'affectation des financements* (taux de subvention, répartition par sous-zones et par catégories d'investissements) et procédures d'octroi, d'ordonnancement, de décaissement et de gestion comptable des fonds.