



HISTOIRE D'ÉVALUATION

Antilles / Guyane : renforcer l'ingénierie des collectivités pour booster l'investissement

Périmètre Fonds Outre-mer (FOM),

zone Antilles-Guyane

Montant 9,8 M€ (37 M€ toutes zones confondues)

Période 2020 - 2022*

Évaluation réalisée par le département
Trois océans et le département Evaluation et
apprentissage de l'AFD

Dans la zone Antilles-Guyane, le Fonds Outre-mer (FOM) se concentre notamment sur le renforcement des capacités d'ingénierie des collectivités locales. Le déficit d'ingénierie est en effet reconnu comme le principal frein à la réalisation des investissements. Quels enseignements et pistes d'amélioration retenir de cette évaluation intermédiaire sur l'action du Fonds en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane ?

Le contexte

Fin 2019, constatant d'importants besoins d'appui-conseil spécifiques aux géographies ultramarines, le ministère des Outre-mer a créé le Fonds Outre-mer. Ce dispositif de subvention innovant vise à accélérer l'investissement des collectivités ultramarines en leur proposant un accompagnement dédié pour la réalisation de leurs projets. Deux types d'appuis complémentaires co-existent :

- Des appuis à la maîtrise d'ouvrage pour faciliter des investissements de qualité à court/moyen terme, qui vont de la préfiguration à la mise en œuvre des projets ;
- Des actions plus structurelles de renforcement des capacités des collectivités locales, pour mettre en place des conditions favorables à l'investissement à plus long terme.

L'évaluation intermédiaire, centrée sur la zone Antilles-Guyane, a permis d'identifier certaines forces et faiblesses du dispositif, tout en proposant des pistes d'amélioration. L'efficacité et l'impact du Fonds sur la réalisation des investissements n'ont pas encore été pleinement appréciés, en raison de la jeunesse du dispositif et de la temporalité longue d'un projet d'investissement ou d'un processus de renforcement de capacités. Cela sera l'objet d'une évaluation globale du Fonds, qui sera menée par la Direction générale des Outre-mer (DGOM).



Dans la zone Antilles-Guyane, les communes sont les premières bénéficiaires du Fonds, suivies des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Focus sur la zone Antilles-Guyane

35 %
des engagements**
totaux du Fonds
Outre-mer

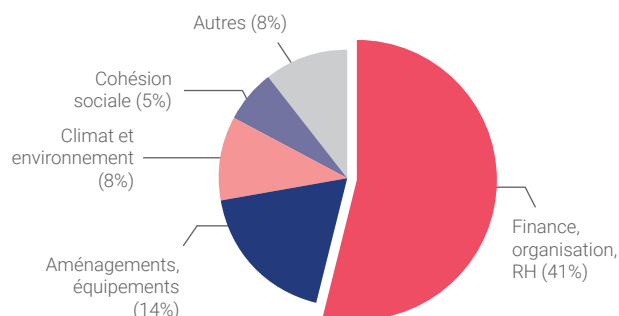
78
projets financés
entre mi-2020 et
novembre 2022

53 %
des appuis
concernent les
communes

Deux spécificités distinguent cette zone du reste des Outre-mer :

- Type d'appui : concentration sur le renforcement de capacités des collectivités
- Modalité de mise en œuvre : surreprésentation des appuis menés en maîtrise d'ouvrage directe par l'AFD (MOAD)

La polarisation sectorielle des appuis demandés illustre leur concentration sur le renforcement des capacités, reflétant des besoins d'accompagnement spécifiques :



FOCUS

CAPACITÉS D'INGÉNIERIE : LE CŒUR DU RÉACTEUR

Pour accélérer l'investissement dans les Antilles et en Guyane, un chantier est clé : le renforcement des capacités d'ingénierie des collectivités.

Le déficit d'ingénierie est un frein majeur qui contribue à expliquer le faible taux d'investissement des collectivités ultramarines. Ce déficit peut prendre différentes formes : difficulté à rédiger un cahier des charges approprié, à dimensionner ou à piloter le projet... En arrière-plan se profile la difficulté à recruter (et à garder) des compétences de haut niveau, dans les Antilles et en Guyane. Or, sans cette ingénierie, bien des financements publics ont du mal à se transformer en réalisations, même si les fonds sont disponibles.

Ce constat confirme la pertinence du Fonds Outre-mer et souligne la nécessité d'accompagner les collectivités pour renforcer durablement leurs compétences et ainsi leur permettre de mener à bien leurs projets d'investissement.

Les conclusions de l'évaluation



Pertinence et efficacité du dispositif

- Le FOM répond à un **vrai besoin structurel d'ingénierie des collectivités**, selon une stratégie pertinente, consistant à proposer deux types d'appuis complémentaires :
 - Favoriser la réalisation d'investissements de qualité, via des appuis à la maîtrise d'ouvrage des projets ;
 - Mettre en place les conditions favorables à l'investissement, de façon plus structurelle, via le renforcement des capacités des collectivités (amélioration des équilibres financiers de la collectivité et de son efficacité globale, formation des personnels, planification stratégique...).
- **A court terme, le dispositif est assez efficace** et permet des réalisations satisfaisantes, généralement de qualité. L'effet-levier sur l'investissement s'est réalisé avant tout par l'amélioration de la faisabilité des projets.
- Les parties prenantes (collectivités bénéficiaires, services de l'Etat, agences de l'AFD qui pilotent sa mise en œuvre) sont **globalement satisfaites du FOM**, qui répond à leurs attentes.

Mise en œuvre du dispositif par l'AFD

- Globalement apprécié, **l'appui de l'AFD présente des atouts spécifiques** :
 - Une **posture partenariale** vis-à-vis des collectivités : l'AFD n'est pas vue comme un simple financeur ni une institution de contrôle ;
 - Une capacité à proposer des **solutions réalistes et pragmatiques**, qui tiennent compte des contextes antillais et guyanais.
- Le FOM permet à l'AFD de **renforcer sa relation de proximité et de confiance** avec les collectivités. Il renforce la capacité de l'AFD à accompagner les collectivités dans une trajectoire d'évolution vertueuse à long terme. Il peut aussi – même si cela n'a rien d'automatique – contribuer à nourrir sa production financière.



- En l'état, dans la zone Antilles-Guyane, le FOM n'est **pas systématiquement en capacité de produire des effets à long terme significatifs et durables** :
 - Le **contexte interne** aux collectivités est complexe et peu favorable (*turn-over* technique ou politique, déficit de cadres de haut niveau, manque de portage politique et de pilotage technique). Le FOM est alors parfois contraint de s'engager dans une voie de substitution, en mobilisant une expertise externe pour pallier certains manques en ingénierie. Or, le réel moteur du renforcement des capacités ne peut être que la collectivité elle-même.
 - Dans la mise en œuvre des appuis, **l'accompagnement au changement** est parfois insuffisamment pris en compte : convaincre les élus, négocier avec les représentants du personnel, embarquer les collaborateurs... puis maintenir la dynamique après la fin de l'appui. Pourtant, c'est là que des marges de manœuvre pourraient être explorées pour faire face à ce contexte défavorable et au risque de substitution.
- **Le modèle actuel ne permet pas d'envisager un passage à l'échelle du FOM dans la région** : la MOAD est extrêmement chronophage pour les agences de l'AFD. Cela interroge le modèle économique du FOM du point de vue de l'AFD (la rémunération perçue est souvent très insuffisante au regard du temps passé sur chaque appui).
- **Le périmètre actuel du Fonds ne répond que partiellement à la stratégie de l'AFD et aux besoins des territoires** : les orientations du FOM se sont resserrées au bénéfice exclusif des collectivités, tandis que les dimensions d'appui aux organisations de la société civile et de coopération régionale, notamment, qui faisaient partie des objectifs du Fonds à sa création, ont été laissées de côté.

RECOMMANDATIONS

- **S'inscrire dans une perspective d'accompagnement du changement à moyen/long terme, pour plus de durabilité et d'impact** : renforcer les dynamiques de suivi dans le temps (suivi des appuis et des trajectoires d'évolution à long terme des collectivités), favoriser davantage l'appropriation des appuis par les élus, etc. ;
- **Renforcer l'efficacité du dispositif**, en adaptant le contenu des appuis (pistes de mutualisation, offre de formation plus structurée pour trouver des économies d'échelle...) et leurs modalités internes de mise en œuvre ;
- **Renforcer les modalités d'apprentissage**, en renforçant la culture de l'évaluation, les échanges d'expérience entre agences et/ou collectivités... ;
- **Dialoguer sur la mécanique globale du FOM** (objectifs, périmètre, structures éligibles, niveau de rémunération des appuis...).

Ces recommandations sont globales : certaines agences de l'AFD en appliquent d'ores et déjà quelques-unes. **Par ailleurs, des premières actions ont été mises en place**, en lien avec la DGOM. Enfin, pour certains appuis de longue durée, il est désormais possible de recourir à Expertise France, dont le mandat d'intervention a été élargi aux Outre-mer en juillet 2023.

DES BONNES PRATIQUES DÉJÀ EXISTANTES POUR UN EFFET DURABLE

- **Prendre un bon départ** : avoir un couple élu/technicien solide ; identifier le bon angle à donner à l'appui.
- **Faire avec la collectivité** (et non pas à sa place) et se positionner en aide à la décision.
- **Créer une dynamique entre les acteurs autour de l'appui** : s'inscrire dans le temps long et instaurer la confiance ; permettre à l'AFD de jouer un rôle de facilitation entre services techniques et élus lorsque c'est nécessaire ; associer les partenaires extérieurs aux bons moments ; favoriser les échanges entre pairs entre collectivités.
- **Anticiper la sortie de l'appui** : encourager la production de livrables réalistes, concis et pratiques à utiliser par les collectivités ; systématiser les restitutions auprès des conseils communaux ; articuler renforcement des capacités et investissements.

EN SAVOIR PLUS

ExPost – Évaluation intermédiaire du Fonds Outre-mer (FOM)/Antilles-Guyane

CONTACTS

Lara BELLLOT, belliot@afd.fr
Bruno DE REVIERS, dereviersb@afd.fr