



ÉTUDE DE CAS : COLLABORER POUR REHAUSSER L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

L'expérience de la plateforme d'appui à la région des Palmes en Haïti

Le 12 janvier 2010, Haïti est victime d'un violent tremblement de terre qui fait plus de 200 000 morts et cause des dommages importants à ses infrastructures. Partout dans le monde, des populations se mobilisent pour apporter au peuple haïtien des secours d'urgence et de l'aide en vue de la reconstruction. Des agences bilatérales et multilatérales de développement et des organisations non gouvernementales sont chargées d'acheminer cette aide au peuple haïtien. Avec des infrastructures détruites et des moyens de communication et de transport limités, l'État haïtien, déjà affaibli avant le séisme, peine à coordonner les efforts des milliers d'organisations présentes sur son territoire.

Trois d'entre elles, la Fédération canadienne des municipalités (FCM), l'agence de coopération internationale de l'Association des communes néerlandaises (VNG International) et Cités unies France (CUF) s'engagent dans l'appui à la gouvernance locale dans la région des Palmes. Dans l'esprit de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005), elles décident d'harmoniser leurs actions afin de permettre une plus grande efficacité collective. Ce document présente les résultats d'une étude réalisée en mai 2013 dans le but de dégager une meilleure compréhension des forces et défis de cette collaboration et de sa valeur ajoutée au regard des résultats atteints. Réalisée par une consultante

indépendante, cette étude a comporté une analyse documentaire, la réalisation de 13 entretiens individuels avec des représentants des partenaires haïtiens et internationaux, joints en Haïti ou au siège social de leur organisation, et la validation de ses résultats auprès des personnes contactées.

À l'échelle globale, cette expérience apporte un exemple concret que Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU)

Nous souhaitons exprimer nos remerciements sincères aux représentants des organisations suivantes pour leur participation à cette étude :

- Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales;
- Communauté des municipalités de la région des Palmes;
- Association des communes néerlandaises;
- Cités unies France;
- Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise;
- Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique;
- Union des municipalités du Québec;
- Ville de Montréal.

CREDITS

Gestionnaires de l'étude de cas : Cyrielle Fleury
Entrevues, recherche et rédaction: Denise Beaulieu
Conception : Phredd Grafix
Date : Juillet 2013

Renseignements : international@fcm.ca



www.fcm.ca



FEDERATION
OF CANADIAN
MUNICIPALITIES

FÉDÉRATION
CANADIENNE DES
MUNICIPALITÉS

Cette publication est réalisée avec l'appui
financier du gouvernement du Canada

Canada

peut mettre de l'avant afin de faire reconnaître le rôle clé des gouvernements locaux et régionaux en vue de l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement.

CGLU participe aux débats de haut niveau en lien avec les forums internationaux sur l'efficacité de l'aide tel que celui tenu à Busan en 2011. CGLU intervient également auprès de ses membres par les travaux de son Groupe de Travail sur le Renforcement Institutionnel qui leur permettent d'échanger des informations sur leurs programmes de coopération afin d'en rehausser les résultats, notamment par une meilleure coordination sur le terrain. Amorcée avant le séisme de janvier 2010, cette réflexion des membres de CGLU a créé un environnement institutionnel propice à l'expérience de collaboration en Haïti.

UN PARTENARIAT MULTIPARTITE POUR CRÉER UNE STRUCTURE INTERCOMMUNALE

Dans la région des Palmes, les communes de Léogane, Petit Goâve, Grand Goâve et Gressier ont été particulièrement touchées par cette catastrophe naturelle. Suite à cet événement dramatique, les quatre municipalités, qui comptent environ 450 000 habitants, ont décidé d'unir leurs efforts pour la formation d'une structure intercommunale de gestion municipale, la Communauté des municipalités de la région des Palmes (CMRP). En mars 2010, lors de la Conférence internationale des villes et régions du monde pour Haïti, tenue à Fort-de-France en Martinique, trois partenaires internationaux acceptent, à la demande du Ministre haïtien de l'Intérieur et des Collectivités territoriales de l'époque, de coordonner leurs efforts en vue d'appuyer la mise en place de la CMRP. Plus précisément, ce partenariat multipartite inclut :

- la Fédération canadienne des municipalités (FCM), engagée dans la mise en œuvre d'un programme de coopération municipale réalisé en consortium avec la Ville de Montréal et l'Union des municipalités du Québec (UMQ);
- VNG International, l'agence de coopération internationale de l'Association des communes néerlandaises;



- Cités unies France (CUF), une fédération qui regroupe les collectivités territoriales françaises engagées dans la coopération internationale. À noter, deux collectivités territoriales françaises adhérentes de CUF, la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise (CACP) et la Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM), se sont associées plus étroitement à Cités Unies France dans le cadre de ce programme.

L'engagement de ces organisations est avant tout motivé par un élan de solidarité et de générosité de leurs populations respectives. Il s'enracine également dans des liens de divers types entre celles-ci et la population haïtienne, comme par exemple la présence d'un important groupe de ressortissants haïtiens sur leur territoire, un désir de mettre leur expertise au service des collectivités territoriales haïtiennes, parfois des partenaires de longue date, ou de promouvoir des échanges entre élus et personnel administratif autour de problématiques communes.

C'est ainsi que ces associations et leurs partenaires haïtiens, le ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT) et les mairies des quatre communes de la région des Palmes, se sont engagés dans un projet de renforcement des structures communales et intercommunales de cette région. Ils ont pour ce faire adopté une approche de collaboration interorganisationnelle qui les a amenés à se regrouper au sein de ce qui a été appelé la « plateforme ».

Mettre en commun les ressources pour démarrer en temps opportun

Dans les premiers mois du travail de la plateforme, VNG avait déjà pu mobiliser des ressources financières mais connaissait des délais dans la mobilisation de son personnel. La FCM était pour sa part confrontée au problème inverse : elle disposait du personnel nécessaire mais le financement tardait à venir. Grâce à leur collaboration, les deux partenaires ont pu démarrer les activités du programme en temps opportun par l'utilisation des fonds de VNG pour l'achat de matériel et pour la prestation d'aide technique par des experts canadiens.

MODE DE FONCTIONNEMENT DU PARTENARIAT

Le but commun des partenaires de la plateforme est le renforcement des capacités des communes de la région des Palmes à fournir des services de base à leurs citoyens (entre autres en matière d'éducation, d'aménagement du territoire, de gestion de l'eau et des déchets). Les partenaires travaillent également au renforcement institutionnel de la CMRP et de sa structure de gestion intercommunale, la Direction administrative et technique de l'Intercommunalité des Palmes (DATIP). Cette dernière est un outil de la CMRP dont les principales responsabilités consistent à offrir un appui technique aux

communes, à coordonner les efforts des différentes organisations locales et internationales impliquées sur leur territoire et à réaliser des actions de maîtrise d'ouvrage, comme par exemple la réhabilitation d'espaces publics (marchés, places, etc.).

Les partenaires ont tous adhéré volontairement au principe de collaboration et ont encadré leurs efforts par la signature d'un protocole liant les quatre communes de la région des Palmes, le MICT et les trois principaux partenaires internationaux. Celui-ci décrit leurs responsabilités respectives, ainsi que leurs secteurs particuliers d'interventions:

- **VNG** : renforcement des capacités techniques des quatre communes à fournir des services de base dans les domaines de la gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement et soutien au renforcement des capacités de la DATIP dans ces mêmes domaines. VNG réalise également de petits projets de reconstruction et de réhabilitation dans les communes.
- **FCM** : soutien au rétablissement des services administratifs de base dans les quatre communes et renforcement des capacités de la DATIP dans les domaines suivants : planification et gestion du territoire, direction générale, gestion des ressources humaines, taxation, gestion financière et relations avec les citoyens.
- **CUF** : participation à la mise en place d'une gouvernance intercommunale (instances et processus décisionnels, projet de territoire etc.) adaptée au développement de la région des Palmes et participation à l'effort de reconstruction de deux écoles publiques à Gressier et Petit-Goâve.

De plus, une entente de services entre FCM et VNG précise les conditions de financement conjoint d'équipements, de certaines activités, du soutien opérationnel



offert aux communes ainsi qu'à la CMRP, du soutien salarial de certains membres du personnel de la CMRP et, finalement, des coûts reliés au partage d'un bureau terrain.

Les partenaires ont aussi instauré des réunions téléphoniques mensuelles sous forme d'appels conférences. Au cours de ces rencontres, ils échangent de l'information sur les progrès de leurs activités et discutent d'enjeux communs. La tenue régulière de ces appels conférences représente un défi pour tous, principalement à cause d'horaires chargés et du décalage horaire. Des rencontres semi-annuelles de la plateforme ont également lieu à Port-au-Prince. Elles se déroulent sur une période d'environ deux jours et permettent aux participants des échanges plus approfondis. D'autres mécanismes informels de communication sont employés par les partenaires pour échanger : visites ciblées à un partenaire particulier, échanges continus dans le cadre du partage de locaux (FCM et VNG) et missions de différents partenaires en Haïti. L'implication dans des réseaux globaux de gouvernements locaux, tel que Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), offre aux membres de la plateforme des occasions supplémentaires de se rencontrer et d'échanger en personne, notamment lors de conférences internationales. Ces différents mécanismes de coordination permettent un meilleur arrimage des activités des partenaires mais constituent aussi des opportunités pour harmoniser les façons de faire et s'assurer qu'elles sont adaptées à la culture locale.

Au-delà du partage du bureau

VNG et FCM partagent un bureau à Port-au-Prince. Cette cohabitation permet à leurs représentants d'échanger de l'information en temps réel, notamment sur le progrès de leurs travaux respectifs, sur la marche à suivre pour assurer une meilleure coordination de leurs activités respectives et sur les communications avec les autorités haïtiennes.

RÉSULTATS : QUAND LE TOUT EST PLUS QUE LA SOMME DES PARTIES

Deux ans après avoir initié ce travail dans la région des Palmes, les partenaires sont fiers des progrès accomplis aux niveaux communal et intercommunal. La CMRP est maintenant fonctionnelle et a pu maintenir son rythme de travail malgré le remplacement d'une majorité des maires des communes en 2012, ce qui a nécessité un travail supplémentaire de mise à jour en vue du maintien des acquis. Pour sa part, la DATIP continue d'accroître son volume d'activités et maintient sa capacité de prestation de services aux communes des Palmes dans les domaines appuyés par les membres de la plateforme. Ceci résulte de l'organisation de nombreuses activités de formation, d'un accompagnement personnalisé des élus et des employés de la CMRP, ainsi que d'une aide technique, logistique et financière couvrant une partie des salaires du personnel de la CMRP, des coûts d'opérations et des achats d'équipement.

Harmoniser les efforts au quotidien

Le programme de VNG prévoyait l'embauche de huit techniciens municipaux dans les domaines de la gestion de l'eau et des déchets. Leur intégration à la structure municipale de prestation des services, dont le renforcement constitue le point focal du programme de la FCM, a pu bénéficier de l'étroite collaboration entre les deux organisations. Ceci s'est avéré particulièrement efficace en vue de la création d'un système uniformisé de planification et de suivi au sein des mairies.

Pour les partenaires haïtiens, la valeur ajoutée de cette collaboration s'est manifestée par une efficacité accrue des actions sur le terrain. Selon un représentant haïtien, le fait « d'arrimer les différentes approches en amont

de l'action » a permis d'éviter la « confusion et l'inefficacité sur le terrain » ainsi que les erreurs de mise en œuvre qui peuvent s'avérer difficiles voire impossibles à corriger. Ainsi ancrés dans une perspective à long terme, les résultats seront possiblement plus durables parce que s'inscrivant dans une logique de développement plus appropriée à la réalité du peuple haïtien.

Les partenaires internationaux disent avoir pu, grâce à ce travail en collaboration, atteindre des résultats qui se situaient au-delà de ceux escomptés initialement. Un représentant de VNG a ainsi souligné « nous n'aurions jamais pu atteindre ces résultats si nous n'avions pas été dans la plateforme », un commentaire repris par l'ensemble des personnes ayant pris part à cette étude.

Le partage d'informations, de connaissances et de ressources, qui se trouve au cœur de cette collaboration, a permis une utilisation plus efficace de celles-ci. Ainsi, ce travail en amont de l'action a permis d'anticiper les conséquences potentielles d'une composante sur l'autre et un meilleur alignement des activités de chacun en fonction du but commun. Il en résulte une utilisation plus efficace des ressources car on évite les doublons d'efforts. Les connaissances partagées ont également favorisées les apprentissages de tous et des actions plus rapides et mieux ciblées. Par exemple, un représentant des partenaires internationaux a souligné que la perspective d'un collègue qui avait une longue expérience de travail en Haïti lui avait permis d'envisager la situation sous un nouvel angle et donc d'éviter de commettre certaines erreurs.

Les partenaires ont aussi dit ressentir qu'ils avaient plus de poids auprès des autorités haïtiennes et des autres bailleurs de fonds. Selon eux, faire partie d'un groupe rehausse la crédibilité de l'initiative de chaque organisation prise individuellement. Ainsi, les partenaires



ont tiré profit des rencontres semestrielles réalisées à Port-au-Prince pour tenir des réunions de haut niveau avec les autorités haïtiennes, notamment le ministre de l'Intérieur et des Collectivités territoriales. Le fait d'être regroupés leur a permis d'ouvrir certaines portes. Lors de ces rencontres, les membres de la plateforme informent le ministre et son personnel des progrès de leurs programmes respectifs et lui demandent son avis quant à diverses difficultés très concrètes rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre. De plus, le travail en collaboration a été une source de soutien et d'encouragement mutuel, ce qui a contribué, selon une participante française, à « *alléger le fardeau* ».

Au niveau national, les partenaires internationaux et haïtiens s'intéressent de plus en plus à la mise en œuvre de telles approches pour appuyer l'intercommunalité dans d'autres régions. Le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales a déjà consenti à reproduire partiellement le modèle dans 13 communes, dont 10 situées dans la région métropolitaine de la capitale nationale. Des représentants du gouvernement haïtien ont de plus exprimé leur volonté de voir davantage de collaboration s'instaurer entre les partenaires internationaux et entre ces derniers et les autorités haïtiennes dans d'autres domaines d'intervention. Pour eux, cette expérience est une source d'inspiration en vue d'améliorer la pérennité de l'aide au développement en Haïti.

Un environnement propice à la collaboration

Le travail des partenaires de la plateforme a créé un environnement propice au développement d'autres expériences de collaboration:

- L'UMQ et VNG collaborent depuis plus de deux ans dans l'appui qu'ils fournissent aux fédérations nationales d'élus, que ce soit au niveau du partage des coûts de certaines activités, du soutien salarial et opérationnel offert ou de l'achat d'équipement. Plus récemment, ils travaillent ensemble à mettre sur pied un programme de formation des élus municipaux haïtiens pour lequel ils sont en bonne voie d'obtenir un soutien financier d'autres agences multilatérales et bilatérales de développement.
- USAID, ONU-Habitat et GIZ (anciennement GTZ) collaborent aussi avec les membres de la plateforme dans divers dossiers (fiscalité, plan régional de développement, recensement des propriétés...).
- La Ville de Montréal, associée à l'UMQ et à la FCM dans son travail en Haïti, collabore pour sa part de près avec ONU-Habitat (planification et gestion du territoire), le PNUD (planification et gestion du territoire) et la Ville de Paris (financement de petits projets d'infrastructure),

Enfin, les partenaires internationaux sont en train de réfléchir à la façon dont une telle approche peut guider le développement de nouveaux programmes ou l'amélioration de programmes en cours dans d'autres pays, notamment au Mali.

LA VALEUR AJOUTÉE DE LA COLLABORATION ET L'IMPORTANCE DE SAVOIR SURMONTER LES DÉFIS

Dans ce type de collaboration, les partenaires sont interdépendants dans leurs actions, celles des uns pouvant avoir des impacts sur celles des autres, mais indépendants dans leurs modes de gestion et de reddition de comptes. Un tel contexte nécessite le partage continu des expériences, des connaissances et des perspectives en vue de la construction d'une compréhension commune des priorités. Ce type de collaboration se situe donc au-delà des simples activités de coordination.

L'étude montre que les partenaires ont su relever avec succès deux types de défis inhérents au mode de collaboration choisi. Premièrement, le bon fonctionnement d'un tel modèle, dans le cadre duquel chacun conserve son indépendance, repose sur la bonne volonté de tous. Il comporte donc peu de leviers en cas de non-respect des engagements de la part d'un ou plusieurs partenaires. De plus, il peut s'avérer difficile de maintenir, au fil du temps, la convergence initiale des objectifs des partenaires. Les impératifs de la mise en œuvre peuvent en cours de route générer des obstacles que les partenaires doivent apprendre à surmonter. Il ne suffit donc pas de disposer d'un bon protocole d'entente : il faut l'accompagner d'un dialogue qui se poursuit au fil de la mise en œuvre.

Deuxièmement, si la collaboration entre organisations aux profils si divers est considérée par tous les participants à cette étude comme une source de grande richesse, ces différences comportent leur part de défis. Les actions des partenaires étant ancrées dans des politiques de coopération internationale variées, il va de soi que leurs stratégies de mise en œuvre diffèrent : certaines organisations privilégient l'apport d'experts techniques mobilisés dans le cadre de missions ponctuelles, d'autres organisent des échanges entre élus et personnel administratif de leurs pays respectifs, d'autres



encore appuient le développement d'infrastructures locales par l'embauche de personnel haïtien. Leurs programmes respectifs commencent et se terminent à des moments différents et les divers bailleurs de fonds ont des exigences variées, notamment en matière de rapportage. Ceci engendre des défis importants et une certaine part d'incertitude dans la mesure où les activités des partenaires sont étroitement liées. De plus, les ressources (humaines et financières) dont disposent chacun des partenaires ne sont pas équivalentes. À titre d'exemple, soulignons que certains ont, pour leur aide à la région des Palmes, des budgets qui peuvent être jusqu'à six fois plus importants que ceux d'autres partenaires. Cités Unies France a choisi de déléguer la réalisation de ses activités à une association haïtienne, le Centre de Recherche et de Formation Économique et Sociale pour le Développement (CRESFED), alors que la FCM et VNG disposent de bureaux et de personnel international et haïtien. Ces différences de ressources et de stratégies ont amené certains partenaires à jouer un rôle plus important dans la coordination des activités et l'échange d'information. Les participants à cette étude considèrent qu'il est naturel qu'une organisation mieux nantie assume une plus grande part des coûts liés à ces activités qu'ils estiment fondamentales pour l'atteinte des résultats de la plateforme. La réussite de ce partage des responsabilités réside dans ce qu'un représentant de VNG a décrit comme « l'atteinte d'une forme d'équité » entre les contributions des membres, ce qui revient à dire que tous doivent avoir le sentiment que les autres contribuent à la hauteur de leurs moyens, que ceux-ci soient modestes ou plus importants.

Apprendre pour améliorer ses actions futures : perspectives d'avenir

Le portrait dressé à travers cette étude réalisée en 2013 diffère du portrait de 2010. Les institutions haïtiennes et leurs partenaires internationaux ont appris à travailler ensemble. Ils ont pu apprécier les bénéfices de la collaboration et ont appris à relever certains défis inhérents au modèle de collaboration adopté.



Deux représentants haïtiens ont témoigné du renforcement des institutions haïtiennes et exprimé leur désir de les voir jouer un rôle plus central dans la coordination des efforts des membres de la plateforme. À titre d'exemple, l'un d'entre eux a mentionné l'organisation de la dernière rencontre semi-annuelle de la plateforme (Port-au-Prince, printemps 2013), organisée avec succès par les partenaires haïtiens.

Plusieurs participants à l'étude sont aussi d'avis qu'il faut « pousser le modèle plus loin » arguant qu'il est possible de mieux travailler ensemble tout en conservant une structure fondée sur la collaboration volontaire des organisations participantes. Ils ont aussi identifié les actions concrètes qui pourraient permettre une telle amélioration :

- Centraliser davantage les décisions, surtout au moment de la conception et de la planification des activités, « se coordonner en amont sur les grands enjeux comme la logique de développement du territoire » ainsi que le soulignait le représentant d'une organisation française.
- Mieux encadrer la collaboration par l'adoption d'un cadre de responsabilisation mutuelle. Un tel cadre compléterait le protocole d'entente en apportant des précisions sur le mode de prise de décision, sur le partage des responsabilités en matière de communications et de coordination des partenaires et sur les moyens choisis pour résoudre des situations délicates comme le non-respect des engagements pris par un ou des partenaires.
- Répartir les responsabilités de coordination et de communications parmi les membres de la plateforme en tenant compte, dans un souci d'équité, des différences de ressources. Il serait important de faire plus de place aux partenaires haïtiens dans cette nouvelle répartition des responsabilités.
- S'engager explicitement dans des activités de mutualisation des compétences et des connaissances par des activités de partage plus ciblées qui pourraient inclure la diffusion de documents, des discussions sur des thèmes communs, des missions conjointes et divers types d'échanges sud-sud, nord-sud, nord-nord.
- Intégrer des activités de réflexion aux rencontres de la plateforme afin de faire un retour sur les modes d'actions et d'échanger sur les obstacles, perceptions et conceptions de chacun des partenaires, « prendre le temps d'aller au fond des choses », tel que le soulignait la représentante d'une organisation française.
- Une représentante haïtienne a suggéré d'explorer la possibilité d'inclure d'autres organisations présentes sur le même territoire d'intervention, ainsi qu'un plus grand éventail de ministères haïtiens afin de faciliter le lien avec les structures nationales de gouvernance.

DOCUMENTS ET SITES INTERNET CONSULTÉS

Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU),

<http://www.uclg.org/fr/themes/efficacit%C3%A9-de-laide>, page consultée le 16 juin 2013.

Cités Unies France (CUF), Rapport d'avancement de février 2011 à décembre 2012, février 2013.

Cités Unies France (CUF), La lettre d'information aux donateurs du fonds de solidarité Haïti, Numéro 4, janvier 2013.

Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise (CACP),

http://www.cergypontoise.fr/jcms/rec2_47891/fr/cergy-pontoise-et-la-region-des-palmes-dhaiti, page consultée le 23 mai 2013.

Communauté d'agglomération du centre de la Martinique (CACEM),

<http://www.cacem.org/index.php?id=30&L=0>, Page consultée le 23 mai 2013.

Gray, B. *Collaborating*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1989.

Hardy, C. et coll., *Resources, Knowledge and Influence: the Organizational Effects of Interorganizational Collaboration*, *Journal of Management Studies*, 40, 2, 2003, p. 321-347.

Programme des Nations Unies pour l'Environnement et Ministère de l'Environnement d'Haïti, *Géo Haïti 2010. État et perspectives de l'environnement*, Port-au-Prince, 2010

Programme de coopération municipale (PCM) Haïti-Canada, Troisième rapport d'étape semestriel, novembre 2012.

Spink, L. and Merrill-Sands, D., *Successful Collaborative Partnerships: Key Elements and a Self-assessment Inventory*, Boston, Simmons Institute for Leadership and Change, 1999.

Taschereau, S. and Bolger, J., *Networks and Capacity: a Theme Paper Prepared for the Study "Capacity, Change and Performance"*, European Centre for Development Policy Management, Maastricht, 2006.

VNG International, Annual Report — January-December 2012, avril 2013.

Wargny, C., *L'urgence s'éternise. Haïti entre Dieu et ONG*, le Monde Diplomatique, janvier 2011