

ÉTUDE DE CAS : GOUVERNER ET DÉVELOPPER EN INTERCOMMUNALITÉ

L'expérience de la Communauté des Municipalités de la Région des Palmes (CMRP), Haïti



INTRODUCTION

À l'épicentre du séisme qui secoua Haïti le 12 janvier 2010, un groupe d'élus locaux collabore pour faire de leur région la région la plus verte d'Haïti. Ils croient en une région des Palmes qui soit productive et compétitive sur le plan agricole et commercial, voire une zone d'attraction pour des investissements nationaux et internationaux. Visionnaires et ambitieux, ces élus ont néanmoins les deux pieds sur terre et ont trouvé un moyen de mettre en œuvre leur projet ! Quatre ans après ce tremblement de terre d'une magnitude de 7,0 à 7,3 qui a détruit leurs communautés, **les élus des communes de Petit-Goâve, Grand-Goâve, Léogâne et Gressier ont mis en place la première expérience intercommunale du pays** : la Communauté des Municipalités de la Région de Palmes (CMRP).

La CMRP est dotée d'une Direction Administrative et Technique de l'intercommunalité des Palmes (DATIP). Par cette forme de gestion innovante, les communes partenaires poursuivent un objectif précis et pragmatique : mutualiser leurs moyens, ressources et compétences pour relever les défis de la reconstruction et du

développement économique de leur territoire. Le 12 avril 2012, dans le cadre d'un atelier organisé en collaboration avec ONU-HABITAT et le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) déclarait que « Cette structure devient un partenaire incontournable tant pour l'État haïtien, que pour les organismes internationaux »¹.

À l'heure actuelle, le projet politique de la CMRP et les réalisations qui en découlent sont bien réelles, voire impressionnantes compte tenu du contexte dans lequel elles s'inscrivent. Les représentants des communes poursuivent la structuration de leur fonction politique et la consolidation de leur capacité à définir des orientations,

CREDITS

Coordination de la production : Cyrielle Fleury
Recherche et rédaction : Pascal Lavoie (sur la base d'entretiens avec Daniel Poitras)

Révision : Susanne Ménard et Renée Giroux

Conception : Phredd Grafix

Date : Mai 2014

Renseignements : international@fcm.ca



¹<http://www.haitilibre.com/article-5394-haiti-reconstruction-atelier-de-planification-strategique-de-la-region-des-palmes.html>

www.fcm.ca

FCM

FEDERATION
OF CANADIAN
MUNICIPALITIES

FÉDÉRATION
CANADIENNE DES
MUNICIPALITÉS

Program
Kooperasyon
Minisipal
Ayiti-Kanada



Programme
de coopération
municipale
Haïti-Canada



Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada

Foreign Affairs, Trade and
Development Canada

Canada

Cette publication est réalisée avec l'appui financier du gouvernement du Canada par l'entremise d'Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada (MAECD).

formuler des choix politiques, animer la démocratie locale, de même que la gouvernance de la collectivité et du territoire. Plusieurs séances de consultations ont été tenues avec la population de chacune des communes. Le relevé, l'identification et la cartographie des routes sont complétés pour l'ensemble de la région. Le relevé des propriétés du centre-ville de Petit-Goâve et de Grand-Goâve est également terminé. Un Schéma d'aménagement communal a été préparé pour chaque commune et la CMRP a collaboré activement à l'élaboration d'un schéma d'aménagement régional. Bien que ces schémas n'aient pas encore été entérinés officiellement par le Ministère des travaux publics, des transports et des communications (MTPTC), les communes s'y réfèrent pour délivrer les autorisations quant à l'usage du sol. Par exemple, une dizaine de projets de génie civil ont été planifiés et réalisés. L'inventaire des dépôts de déchets a été établi et l'information concernant la gestion des matières résiduelles compilée. D'autre part, un programme de renforcement de la gouvernance en matière de la gestion intégrée de l'eau et des bassins versants est en cours, incluant la réalisation de quatre schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), la structuration et le renforcement des comités de bassin versant, la création et la promotion d'espaces

de coordination entre les intervenants et les usagers et usagers des bassins versants. De plus, au-travers de ces opérations, **la CMRP s'est constituée un noyau fonctionnel avec des ressources professionnelles compétentes et formées**. Sans contredit, et malgré les défis considérables à relever, l'expérience est porteuse d'espoir.

La présente étude de cas rend compte de l'expérience de la CMRP. Dans une certaine mesure, elle se veut aussi un **guide pratique** pour soutenir les intervenants et les agences qui souhaitent entreprendre des objectifs de développement similaires. Elle vise également à faire ressortir **les leçons qui peuvent être tirées** du point de vue de la gouvernance, du leadership et du développement.

QUELQUES MOTS SUR L'INTERCOMMUNALITÉ

L'intercommunalité est un moyen pour les communes de trouver ensemble des solutions à leurs différents problèmes, tout en respectant le cadre légal qui régit leur fonctionnement. Comme cette approche est nouvelle en Haïti, il est utile de rappeler qu'elle a une longue histoire dans de nombreux pays. Nous retenons ici les



cas de la France, des Pays-Bas et du Québec (Canada), car ces expériences contribuent – comme nous le verrons plus loin – à nourrir l'approche haïtienne².

En France, les premières initiatives de coopération intercommunale remontent au XIX^e siècle avec la création des commissions syndicales pour gérer les biens indivis entre communes (1837) et des ententes intercommunales (1884). La coopération intercommunale s'est ensuite développée par vagues successives. Au Québec, les Municipalités Régionales de Comtés (MRC) ont été mises sur pied en 1979 en vertu de la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme, pour s'occuper principalement d'aménagement du territoire. Ces nouvelles structures venaient remplacer les corporations de comté dont l'origine remontait à la création des premières institutions municipales du Québec en 1855³. Aux Pays-Bas, l'expérience est plus récente. Dans les années 1990, des municipalités ont entrepris de collaborer au-delà de leurs frontières administratives afin de trouver des solutions innovatrices et efficaces à différents problèmes auxquelles les communautés, les provinces et l'État faisaient face.

La réalité de ces expériences est évidemment complexe et fonction des contextes nationaux dans lesquels elles s'insèrent. Toutefois, les raisons qui motivent la coopération inter-municipale sont souvent semblables. Par exemple, une étude sur l'intercommunalité aux Pays-Bas produite par Metze et Levelt (2011) indique que les municipalités coopèrent afin « de relever les problèmes régionaux de façon innovatrice, de mettre en place une administration plus efficace et professionnelle, de combiner leurs activités de plaidoyer auprès [des instances gouvernementales supérieures], et de poursuivre l'ambition de créer une région attrayante [pour le développement et les investissements] »⁴. Ces orientations rejoignent complètement celles des personnes élues de la région des Palmes, dont nous avons rendu compte en introduction.

²Le lecteur pourra être intéressé par une autre étude de cas préparée par la FCM, portant sur la dynamique de coordination entre les agences d'aide de ces pays pour la reconstruction d'Haïti – incluant la collaboration dans la région des Palmes. [http://www.fcm.ca/Documents/case-studies/International/Working_Together_to_Improve_Aid_Effectiveness_FR\(O\).pdf](http://www.fcm.ca/Documents/case-studies/International/Working_Together_to_Improve_Aid_Effectiveness_FR(O).pdf)

³Direction de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (2009). « La municipalité régionale de comté : Compétences et responsabilités ». Gouvernement du Québec. http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/amenagement_territoire/documentation/competences_mrc.pdf

⁴Dr. Tamara Metze and Dr. Melika Levelt (2011). « Collaborative Regional Governance in the Netherlands: Credible Innovations or Persistent Routines? », at 2011 *Annual Meeting and Exhibition of the American Political Science Association*. Seattle, September 1-4. Pages 2-3. Traduction de l'auteur.

⁵http://www.fcm.ca/Documents/case-studies/International/Inter-Municipal_Cooperation_in_The_Philippines_FR.pdf

En retraçant l'évolution du projet d'intercommunalité de la région des Palmes, cette étude tentera de dégager les facteurs de succès qui doivent informer la réplication du modèle ailleurs en Haïti, incluant « la bonne volonté, le leadership, la reconnaissance des besoins communs et des avantages potentiels, la mise en place d'accords solides et d'ententes de mise en œuvre »⁵.

MISE EN CONTEXTE : LES GOUVERNEMENTS LOCAUX, LA RÉGION DES PALMES ET L'AIDE À LA RECONSTRUCTION

En 1987, la république d'Haïti s'est dotée d'une constitution qui consacre le principe de libre administration des collectivités locales. C'est en 1988 que les premiers conseils municipaux ont été élus au suffrage universel direct. Le processus de mise en place des collectivités locales n'est toutefois pas encore totalement réalisé, puisque le département et l'assemblée délibérante au niveau de la commune n'ont pas été mis en place. Par ailleurs, le transfert de compétences et de ressources du pouvoir central vers les collectivités territoriales est également inachevé. Les communes dépendent ainsi encore très fortement des dotations de l'État.

La région des Palmes est située au sud de la capitale Port-au-Prince, au sein du département de l'Ouest. Environ 450 000 personnes vivent dans les quatre communes qui la constituent. La région est principalement à vocation agricole et contribue à l'approvisionnement des résidentes et résidents de Port-au-Prince.

Située à l'épicentre du séisme de janvier 2010, les dégâts y ont été considérables. Un nombre important de constructions publiques et privées des villes de Léogâne, Gressier, Grand-Goâve et Petit-Goâve a été détruit ou endommagé.

De façon générale, les collectivités territoriales haïtiennes ont fait face à sept grands défis au lendemain du séisme de 2010. À noter, la plupart de ces défis préexistaient à la catastrophe mais ont été aggravés par celle-ci :

1. Redémarrer une administration locale efficace avec des bureaux administratifs rééquipés et des ressources humaines compétentes et rémunérées;
2. Comprendre la dynamique de la coopération internationale et de la coordination générale de l'aide et s'insérer dans ces processus avec efficacité;
3. Obtenir rapidement les données stratégiques concernant leurs localités, incluant l'ampleur des dégâts, les contraintes liées à la reconstruction, les aspirations du milieu et les besoins particuliers;

4. Compiler et analyser ces informations afin de proposer des interventions adaptées et réalistes aux agences d'aide, à la Commission intérimaire de reconstruction (puis au mécanisme qui l'a remplacé), au gouvernement central, et mobiliser le financement et les moyens techniques afin de réaliser ces interventions;
5. Mettre en œuvre rapidement et efficacement les interventions retenues, autant du côté des interventions de nature privée (aide à la reconstruction de logements, aide au démarrage d'entreprises, relance de l'économie locale) que publique (planification du territoire; approvisionnement en eau potable; gestion des déchets, de la voirie, des égouts; gestion de la propriété; etc.);
6. Garder un contact étroit avec la population afin de l'impliquer et de l'informer des activités en cours sur leurs territoires;
7. Renforcer les relations institutionnelles locales/nationales afin d'insérer ces initiatives de reconstruction dans le contexte plus général des projets de réforme du secteur municipal haïtien, d'en tirer des leçons et de promouvoir une plus grande décentralisation et déconcentration.

Lors de la Conférence internationale des villes et régions du monde pour la reconstruction d'Haïti, qui a eu lieu le 23 mars 2010 à Fort-de-France en Martinique, le Ministre haïtien de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT), monsieur Paul Antoine Bien-Aimé a demandé à Cités Unies France (CUF⁶), à la Fédération canadienne des municipalités (FCM⁷) et à l'Association des Communes Néerlandaises (VNG⁸) d'appuyer la reconstruction des communes de Léogâne, Gressier, Grand-Goâve et Petit-Goâve.

Ainsi, d'entrée de jeu, l'assistance fournie a été pensée sur un mode collaboratif en vue de la mise sur pied d'un projet pilote d'intercommunalité. CUF, la FCM et VNG ont donc convenu d'appuyer conjointement les quatre communes afin de créer une administration locale efficace et de repositionner les communes comme interlocutrices de base pour les agences gouvernementales et internationales, permettant ainsi, à terme, de mieux répondre aux besoins de la population. La Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise (CACP⁹) et la Communauté d'agglomération du centre de la Martinique (CACEM¹⁰), deux collectivités territoriales françaises, se sont rapidement jointes à ces efforts. Les parties prenantes se sont réparties leurs interventions et ont signé un protocole d'entente avec les maires de la région

des Palmes et le MICT, s'inscrivant ainsi clairement dans les priorités des autorités haïtiennes telles que déterminées dans le Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti¹¹. À noter, **le Ministère suit d'ailleurs attentivement cette initiative qui pourrait être la préfiguration de la structuration d'intercommunalités à l'échelle d'Haïti.**

Le processus qui a vu naître la CMRP peut être découpé en trois grandes phases. Dans une première étape, des leaders ont porté le projet d'intercommunalité et ont procédé à l'assemblage des forces politiques au sein de la région des Palmes. Dans une seconde étape, cette dynamique politique a commencé à établir des fondations au sein du cadre légal haïtien et une communauté de municipalités a été constituée. Enfin, dans une troisième étape, la CMRP s'est dotée d'un outil technique afin de mettre en œuvre les actions permettant l'atteinte de ses objectifs de développement. À noter, les deuxième et troisième étapes ont été concomitantes.

PHASE I DE L'INTERCOMMUNALITÉ : LEADERSHIP ET ASSEMBLAGE DES FORCES POLITIQUES

Les quatre communes concernées avaient envisagé de s'unir avant même le séisme afin de promouvoir leur développement. Suite au bouleversement, elles accélèrent cette démarche pour se rassembler autour d'un projet de reconstruction commun. En effet, les maires sont désemparés face à l'ampleur de leur tâche et ils disposent de très peu de moyens et d'outils : 161 employés et employés municipaux, un très faible recouvrement des taxes locales, des bureaux de mairies effondrés, des équipements démolis ou ensevelis, etc. De plus, la reconstruction a attiré une multitude d'organisations non-gouvernementales (ONG) qui sont présentes sur le terrain sans coordination et sans encadrement des administrations locales. En fait, c'est près de 2,000 ONG qui interviennent en Haïti et viennent se substituer aux autorités locales, notamment en raison de leur faiblesse. Malgré tout, les élus sont conscients de l'effet de levier que peut produire la mise en commun de leurs efforts et une action concertée pour leur région et ils ont l'appui de leur Ministère.

Dès le départ, cette collaboration intercommunale se veut un projet permanent pour la gouvernance politique et le développement de la région des Palmes. En fondant la CMRP, les élus souhaitent mutualiser leurs moyens et compétences, notamment afin de reconstruire la zone, mieux servir les populations mais également devenir un partenaire incontournable pour l'ensemble des organismes internationaux qui souhaitent intervenir dans la région. En mai 2010, les maires des 4 communes signent donc une entente de collaboration concernant la planification de la reconstruction et demandent l'assistance de la communauté internationale pour les appuyer dans leurs efforts.

⁶www.cites-unies-france.org

⁷www.fcm.ca

⁸www.vng-international.nl

⁹www.cergy-pontoise.fr

¹⁰www.cacem.org

¹¹[http://issa.t.dcaf.ch/content/download/2091/18065/file/Plan%20d'action%20pour%20le%20relèvement%20et%20le%20développement%20d'Haïti.%20Les%20grands%20chantiers%20pour%20l'avenir%20-%20Gouvernement%20d'Haïti%20\(2010\).pdf](http://issa.t.dcaf.ch/content/download/2091/18065/file/Plan%20d'action%20pour%20le%20relèvement%20et%20le%20développement%20d'Haïti.%20Les%20grands%20chantiers%20pour%20l'avenir%20-%20Gouvernement%20d'Haïti%20(2010).pdf)

La FCM, VNG, CUF, la CACP et la CACEM seront les premières agences à fournir un appui institutionnel à la CMRP. La création d'instances de gouvernance politiques et formelles et de la Direction Administrative et Technique de l'Intercommunalité des Palmes (DATIP) constitue la première grande retombée de cette coopération. Le transfert des compétences municipales vers le niveau intercommunal et leur mise en œuvre opérationnelle par la DATIP dans une optique de soutien aux communes – et non pas aux citoyennes et citoyens directement – constituent une innovation dans l'histoire des municipalités en Haïti. « Former des cadres pour amorcer le développement de la région », telle est la mission confiée à la DATIP.

Appuyée par ses partenaires, la CMRP s'engage dans une série de consultations avec les Conseils d'Administration des Sections Communales (CASEC) et engage un avocat afin de l'aider à élaborer ses statuts. L'un des leaders de cette initiative est l'ancien maire-adjoint de Léogâne, monsieur Wilson Saint-Juste, familier du modèle français d'intercommunalité auquel nous avons fait référence plus tôt. Ce modèle, adapté aux spécificités haïtiennes, contribue ainsi à définir les orientations pour structurer la CMRP.

La structure de gouvernance de la CMRP reflète la volonté d'établir une entité démocratique au service des communes, et non une nouvelle bureaucratie supra-municipale. Elle est structurée autour d'une instance délibérative, le Conseil intercommunal, d'une instance pré-décisionnelle, le Comité exécutif, de commissions et d'une instance de démocratie participative, le Conseil consultatif.

Le Conseil intercommunal est composé des 4 maires et des 8 maires adjoints des communes, ainsi que d'un représentant des CASECs par tranche de 50 000 habitants. La région des Palmes compte quatre communes qui sont divisées au total en 35 sections communales. Ainsi, la commune de Léogâne a 7 membres (3 de la commune et 4 des CASECs); Gressier 5 (3 de la commune et 2 des CASECs); Grand-Goâve 5 (3 de la commune et 3 des CASECs); et Petit-Goâve 6 (3 de la commune et 3 des CASECs). Ce sont les conseils d'administration des associations de CASECs de chaque commune qui nomment les représentants des CASECs au conseil intercommunal. Au total le conseil intercommunal est donc officiellement formé de 23 membres. Pour assurer le fonctionnement quotidien de la CMRP et assurer une efficacité et une réactivité suffisantes, un Comité exécutif est aussi mis en place. Il est constitué de 8 personnes provenant des Conseils communaux et des CASECs. D'après les statuts, la présidence reconnue par le Conseil intercommunal est assumée d'office par la personne qui préside le Comité exécutif. Avant juin 2013, moment de la tenue de la première rencontre du Conseil intercommunal, les personnes représentant les conseils communaux et les CASECs étaient désignées sur une base plus informelle, soit par consensus entre les conseils. À cette date, les nominations sont finalement confirmées.

L'engagement de VNG, de la FCM et de CUF

Sollicitées par le Ministre de l'intérieur et des collectivités territoriales de l'époque pour apporter leur aide à la région des Palmes, VNG, la FCM et CUF se sont entendues pour collaborer tout en ciblant leurs domaines d'interventions. Elles ont signé un protocole d'entente décrivant leurs contributions avec les maires des quatre communes et le MICT.

VNG s'est engagée à renforcer les capacités techniques des quatre communes et de la DATIP à fournir des services de base dans les domaines de la gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement. VNG réalise également de petits projets de reconstruction et de réhabilitation dans les communes.

La FCM a choisi de soutenir le rétablissement des services administratifs de base dans les quatre communes et de renforcer les 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 citoyennes et les citoyens.

Pour sa part, CUF, associée à la CACP et à la CACEM, participe 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, ainsi qu'à la livraison d'un certain nombre de véhicules et à l'effort de reconstruction de deux écoles publiques à Gressier et Petit-Goâve. Initialement, CUF, la CACEM et la CACP devaient également contribuer à la mise sur pied d'un parc de véhicules lourds mais l'ampleur de cette initiative et des montants requis se sont avérés trop importants pour les parties prenantes.

FACTEURS DE SUCCÈS : L'assemblage des forces politiques nécessaires à la mise en place d'une communauté de municipalités requiert **un leadership visionnaire et rassembleur au niveau des mairies et autres instances locales**. Ce leadership s'est exprimé tant par sa capacité à entamer un dialogue productif avec les ministères concernés et les agences internationales de développement, que dans l'engagement des pairs dans les municipalités impliquées et les CASECs. **Au-travers du dialogue et des consultations, la reconnaissance des besoins communs et des avantages potentiels de la collaboration intercommunale a primé sur les différends et la compétition pour l'obtention de ressources.** C'est une dimension essentielle à la mise en place d'une structure intercommunale.

L'expérience d'autres pays nous apprend en outre que **l'intercommunalité doit constamment pouvoir bénéficier de ce leadership rassembleur et d'un discours qui rend légitime son action**. Ces considérations doivent principalement être assumées par les personnes élues qui occupent des fonctions au sein de la communauté de municipalités. Le design des structures et des processus de gouvernance doit être réfléchi afin de soutenir l'appropriation de l'institution par ses membres. Une fonction de communication est également essentielle. Ces facteurs contribuent grandement à assurer la pertinence, la durabilité et l'efficacité des opérations intercommunales mais aussi la reconnaissance de leur légitimité.

PHASE II DE L'INTERCOMMUNALITÉ : MISE EN PLACE DU CADRE LÉGAL POUR LA COMMUNAUTÉ DE MUNICIPALITÉS

L'arrêté communal publiant les statuts de la Communauté des Municipalités de la Région des Palmes, et qui établit officiellement l'organisation, se fonde sur trois textes du droit haïtien : la Constitution haïtienne et deux lois adoptées en 2006 - dont les passages pertinents sont soulignés dans l'encadré ci-dessous.

Fondements de l'intercommunalité dans le droit haïtien :

La Constitution haïtienne de 1987

Article 31 : garantit à tous la liberté d'association et de réunion sans armes à des fins économiques, sociales, culturelles ou toutes autres fins pacifiques.

Article 66 : reconnaît l'autonomie administrative et financière des communes.

Le décret-loi du 1er février 2006 fixant le cadre général de la décentralisation, de l'organisation et du fonctionnement des Collectivités territoriales haïtiennes

Article 18 : reconnaît le droit à des « communes adjacentes de réaliser un regroupement volontaire en Communauté des Municipalités dans le but soit de gérer un ou plusieurs services dont les effets et les impacts dépassent leurs limites administratives respectives, soit pour augmenter leur efficacité ou baisser le coût de production de certains services collectifs ».

Article 75 : précise que « Les Collectivités territoriales de même niveau peuvent instituer entre elles des relations de coopération sur la base de conventions à l'effet d'entreprendre des ouvrages et activités à frais communs ».

Article 78 : précise que « Les Collectivités territoriales peuvent dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer, seules ou entre elles des organismes publics communs en vue de l'exploitation de services publics ou de toute activité d'intérêt général. Les Collectivités territoriales peuvent passer des contrats avec d'autres collectivités et leur déléguer ainsi la mise en œuvre de certaines activités ou la fourniture de certains services qui relèvent de leurs compétences ».

Le décret-loi du 1er février 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Collectivité municipale

Article 37, alinéa 9 : reconnaît leur droit de créer des liens de coopération et de passer entre elles des contrats pour la réalisation et l'exploitation en commun des ouvrages d'intérêt intercommunal.

Article 37, alinéa 12 : permet d'établir des ententes, accords, contrats, avec une institution privée ou toute entité privée, publique, gouvernementale ou parapublique en vue d'améliorer des conditions de vie de leurs administrés.

La CMRP est dotée de la personnalité morale et juridique, en fonction de son acte constitutif et de ses statuts, et est considérée comme entité de nature

publique. Elle dispose de l'autonomie financière et développe ses propres moyens d'action, son pouvoir s'exerçant dans les limites du territoire des 4 communes. Il est également précisé que la CMRP recrute les membres de son personnel, qui bénéficient du statut de la fonction publique, mais qu'elle peut également accueillir, en son sein, des ressources municipales détachées des collectivités territoriales qui la constituent, ainsi que du personnel détaché de l'administration nationale.

Suite aux consultations et aux avis ayant guidé la définition de la CMRP, les compétences de la nouvelle entité visent les domaines suivants :

- L'aménagement de l'espace intercommunal et le développement économique;
- L'élaboration d'un programme intercommunal de l'habitat;
- La protection de l'environnement et du cadre de vie (sous réserve d'une déclaration d'intérêt communautaire préalable : la collecte et le traitement des déchets; la collecte, l'élimination et le recyclage des véhicules hors d'usage; l'eau et la protection des bassins versants, et; l'assainissement et la gestion des eaux usées;
- Avec la participation du pouvoir central, le développement d'un service intercommunal de protection civile et de lutte contre les incendies;
- Une mission de coordination, au niveau intercommunal, de la lutte contre les épidémies;
- La création, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt intercommunal;
- La création ou l'aménagement et la gestion d'équipements intercommunaux liés au transport;
- La construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels, éducatifs et sportifs d'intérêt intercommunal;
- Par voie de conventions, la maîtrise d'ouvrage déléguée pour tous projets d'investissement d'intérêt public conduit sur le territoire de la CMRP par tout partenaire technique ou financier extérieur.

Il est par ailleurs noté que toute extension de compétences ultérieure devra faire l'objet d'un accord préalable des Conseils municipaux des quatre communes membres de la CRMP dans les mêmes formes qu'exigées pour l'adoption des statuts.

Lesdits statuts ont été déposés et approuvés par le Ministère des affaires sociales afin d'obtenir la charte d'association. Celle-ci a été délivrée le 27 février 2012.

Le siège social de la CMRP/DATIP

Il est prévu que le siège social de l'organisation soit situé à Léogâne. Initialement (août 2010), la construction d'un petit bâtiment était prévu, avec l'appui de VNG. Un appel d'offre a été lancé afin de construire ce bâtiment et un contrat octroyé à l'entreprise IHE Haïti de Port-au-Prince pour sa réalisation.

Le coût de construction était de 58 000\$ US pour un bâtiment qui aurait pu accueillir 7 employées et employés. La fondation, la structure et la toiture du bâtiment ont été érigées. Cependant, l'entrepreneur chargé de la construction a fait défaut et la construction n'a pas été terminée dans les délais prévus. Dans l'attente du règlement du contentieux avec l'entrepreneur, la CMRP s'est installée temporairement à l'hôtel Fort-Royal à Petit-Goâve puis, en février 2012, dans une maison louée à Grand-Goâve. Toutefois, grâce à un soutien financier additionnel de la MINUSTAH, le bâtiment de Léogâne a été finalisé au début 2014 et un déménagement de la CMRP est en cours de planification. À noter, la taille du bâtiment temporaire devra être doublée et un garage ajouté afin d'accueillir les 20 membres du personnel actuels de l'organisation et ceux qui viendront s'ajouter à l'équipe à court terme, si les moyens financiers le permettent.

FACTEURS DE SUCCÈS : L'élaboration de protocoles, le design des structures et des procédures de gouvernance, ainsi que la définition des postes et le choix de la localisation de l'agence sont autant d'étapes clés dans la constitution d'une communauté de municipalités car ce sont des éléments qui peuvent amener des divergences d'opinion. Aussi, **le leadership positif et rassembleur des personnes élues dont nous avons parlé plus tôt, demeure un aspect essentiel du succès de l'entreprise.**

Dans un deuxième temps, il s'agit aussi de mettre en place des accords solides entre les parties qui permettront à l'organisation de se détacher de ses membres fondateurs et de prendre son envol. Ainsi, **une structure adaptée au contexte local et répondant bien aux besoins des communes parviendra-t-elle à survivre à un contexte politique relativement instable.** Le remplacement en partie ou en totalité des membres des commissions communales de la région des Palmes en 2012/2013 a montré que la CMRP avait acquis suffisamment de maturité pour survivre aux changements politiques et convaincre les nouveaux responsables communaux de sa pertinence. **À noter, la dynamique de gouvernance mise en place table sur l'autonomie et la volonté locale. La reddition de comptes de la CMRP se fait vis-à-vis des communes et des CASECs.**

PHASE III DE L'INTERCOMMUNALITÉ : DÉVELOPPEMENT D'UNE ORGANISATION PROFESSIONNELLE ET COMPÉTENTE

La CMRP est le moyen dont les personnes élues de la région des Palmes se sont dotées pour créer un environnement propice à la réalisation de leurs

objectifs de développement et de leur vision pour la région; la DATIP en est le mécanisme et l'outil de mise en œuvre principal. Ainsi, **la mutualisation des ressources communales vise principalement à mettre en place une structure professionnelle et compétente** capable de fournir de l'appui aux communes et de livrer des projets.

La tâche n'est pas simple. Les administrations communales peinent à jouer leur rôle, faute de ressources professionnelles, matérielles et financières. Elles sont également tiraillées entre des visions de l'avenir et du pouvoir qui s'opposent, les nécessaires allégeances nationales, et des façons de faire tantôt clientélistes, tantôt claniques. Toutefois, l'exemple de la région des Palmes nous montre qu'il est possible de s'élever au-dessus de la mêlée. Les élues et élus des communes de Petit-Goâve, Grand-Goâve, Léogâne et Gressier l'ont fait.

En parallèle du travail sur les statuts, des discussions se sont engagées sur l'organigramme, les descriptions de tâches et les processus de sélection du personnel à recruter. Ce type de discussions n'est pas simple car **le désir de mettre en place une administration professionnelle et compétente est confronté au désir des maires d'embaucher des gens de leurs communes et de s'assurer qu'elles sont bien représentées au sein de la DATIP.** Un critère de représentativité géographique est donc intégré dans les critères de sélection (du personnel). Les maires se chargent ainsi de faire circuler les offres d'emploi et de récolter les candidatures.

Les candidatures pour le poste de Direction à la DATIP et pour le poste de Gestionnaire des opérations sont sélectionnées par un comité d'embauche composé des 4 maires et de deux experts-conseil internationaux, professionnels du développement et de l'aménagement. Par la suite, l'embauche des autres ressources implique, en plus du comité d'embauche initial, la direction de la DATIP. Le résultat est relativement satisfaisant malgré l'embauche initiale d'un certain nombre de candidats insuffisamment qualifiés. Gardons-nous toutefois de porter un jugement de valeur trop rapide sur cet état de fait, car il ne faut pas oublier que les maires doivent constamment justifier les efforts consentis vis-à-vis de la CMRP auprès de leurs citoyennes et citoyens.

Il est toutefois entendu et accepté dès le départ par les parties prenantes que les ressources recrutées seront évaluées 3 mois après leur embauche. Ces évaluations sont faites par la direction de la DATIP, soutenue par une expertise internationale fournie par la FCM ou VNG International (selon l'expertise requise). **Cette mesure permet de sensibiliser les maires aux problèmes de l'incompétence. Par la suite, des examens de connaissances techniques sont mis en place et les appels à candidatures deviennent publics,** ce qui permet d'embaucher les nouveaux candidats et candidates exclusivement selon leur mérite, et ainsi de consolider l'organisation.

Notons que les contrats initiaux des membres du personnel de la DATIP ont été conclus avec les agences étrangères qui assurent leur rémunération, mais que la transition est présentement en cours afin que l'ensemble des contrats soient avec la CMRP. Il est également important de mentionner que les salaires des ressources professionnelles et techniques de la DATIP, bien que supérieurs à ceux des membres du personnel des communes, ne sont pas disproportionnés par rapport à ceux-ci. Ils permettent d'attirer et de conserver du personnel professionnel de qualité et laisse penser que celui-ci pourra être pris en charge par les communes et/ou le MICT à moyen terme.

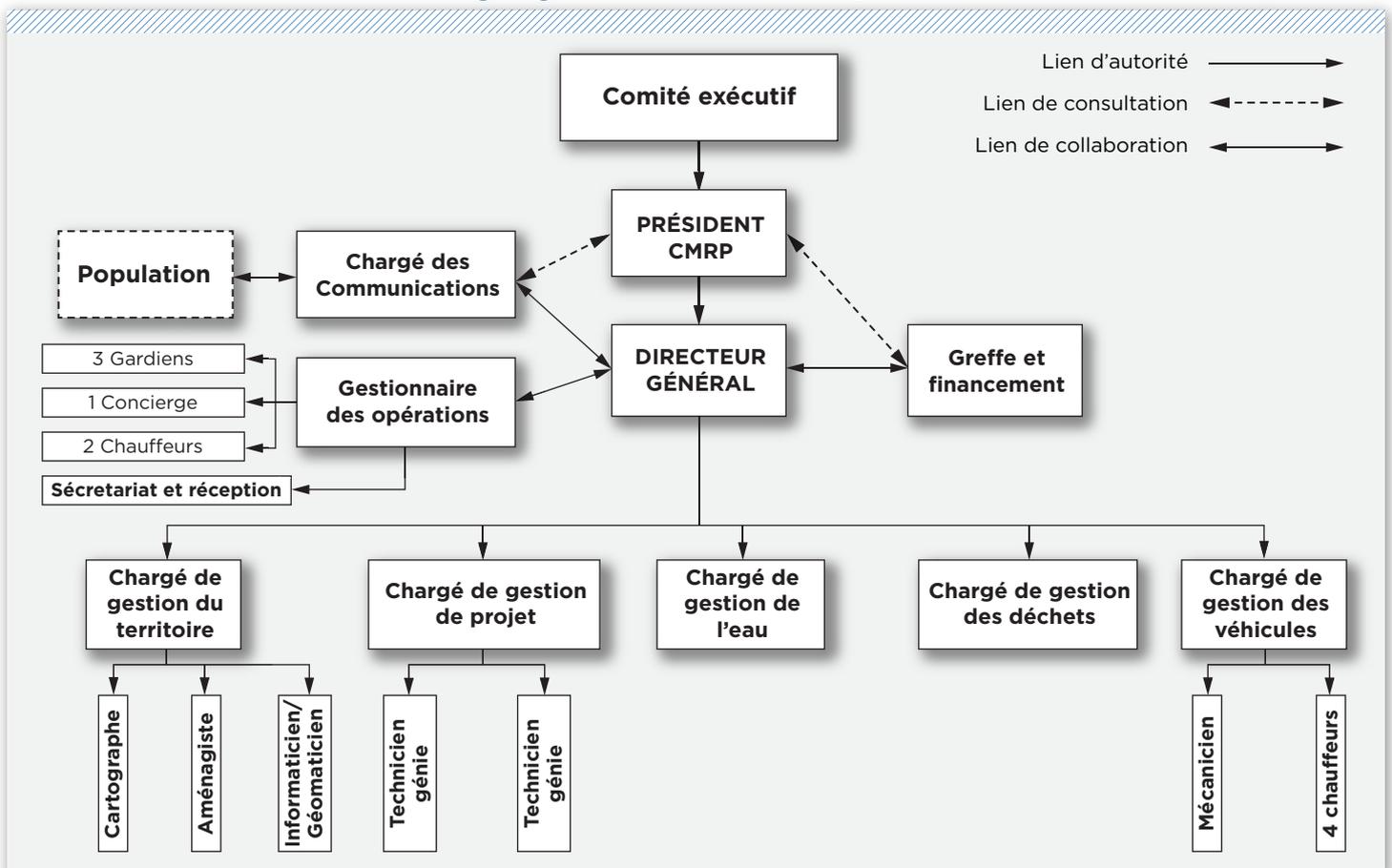
Au moment de préparer cette étude de cas, 20 membres du personnel sont en poste et il est prévu que leur nombre passe à 26 à terme. Ces membres du personnel sont répartis en trois groupes : 5 à l'administration, 10 à la technique et à l'expertise et 11 personnes au soutien. Les postes administratifs sont les suivants : direction générale (1); gestion des opérations (1); greffe et financement (1); communications (1); secrétariat et réception (1). Les postes techniques et professionnels sont les suivants : gestion du territoire (1); cartographie (1); aménagement (1); informatique/géomatique (1); gestion de projets (1); gestion de l'eau (1); gestion des déchets (1); technique de projets (2) et gestion des véhicules (poste vacant). Les postes de soutien sont

les suivants : sécurité (3); conciergerie (1); chauffeurs (2); mécanicien (poste vacant), et chauffeurs de camions lourds (4 postes vacants).

Au cours des premiers mois d'existence de la DATIP, les membres du personnel ont bénéficié d'un appui technique soutenu de la part des partenaires canadiens, néerlandais et français afin d'établir divers systèmes et procédures et d'améliorer leurs connaissances techniques et de gestion par le biais de formations et de coaching. Les premiers travaux de la DATIP ont visé à faire le bilan des dégâts causés par le séisme et à effectuer des relevés pour démarrer une série de projets. Les partenaires internationaux ont par ailleurs contribué à l'aménagement des bureaux et à l'achat des équipements nécessaires au bon fonctionnement de la DATIP.

L'objectif de la DATIP est de soutenir techniquement les administrations communales afin de pouvoir profiter financièrement des programmes gouvernementaux et internationaux disponibles actuellement. Ce soutien technique vise particulièrement les aspects de l'administration qui exigent des ressources humaines spécialisées et des ressources matérielles complexes et coûteuses. Ainsi cinq secteurs ont été ciblés: la gestion du territoire, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, la gestion d'un parc de véhicules et la gestion de projets.

Organigramme détaillé CRMP/DATIP



L'organigramme suivant illustre la structure de l'organisation.

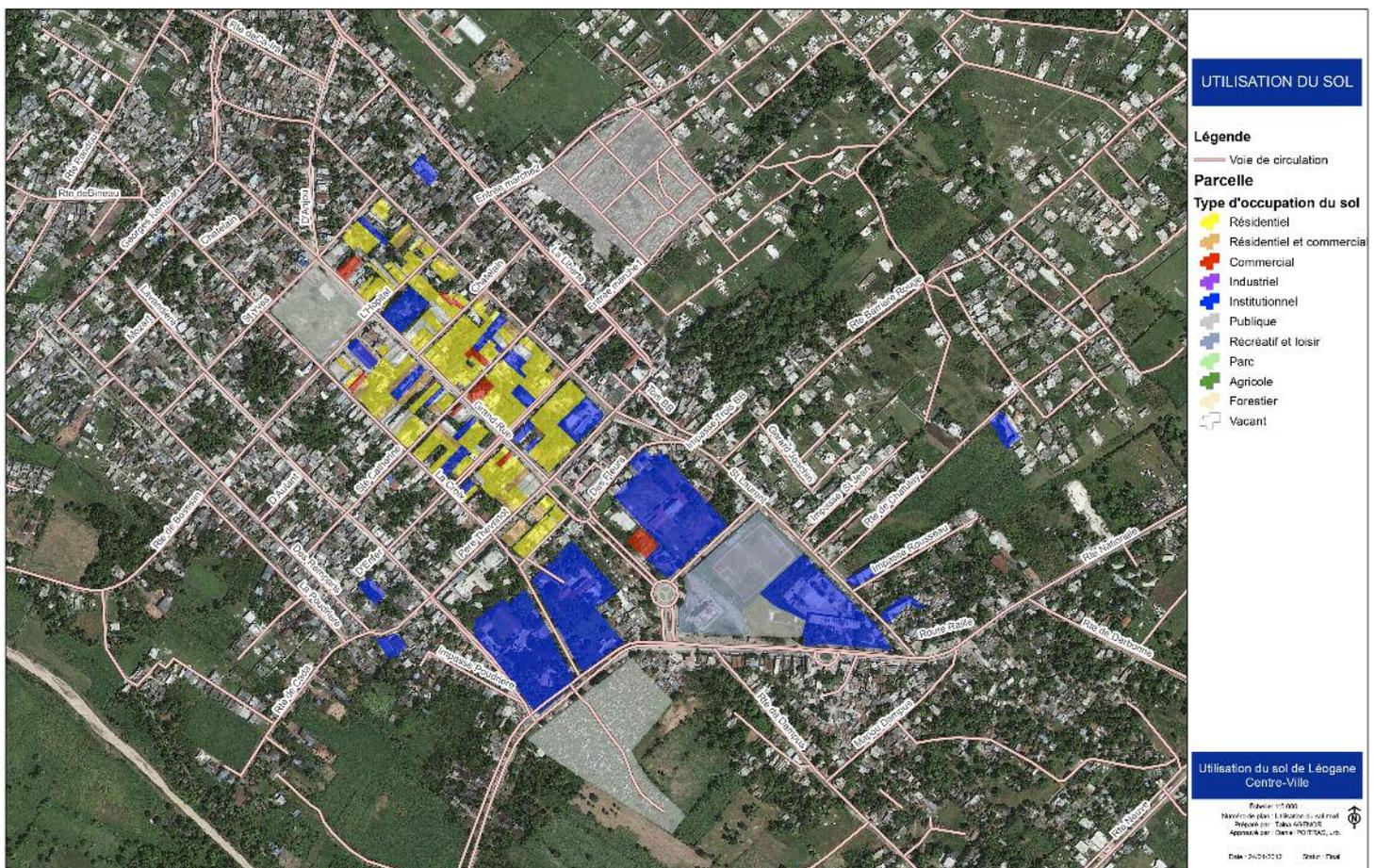
Le soutien n'est offert qu'aux communes, aucun service n'est dispensé à la population directement. Les services portent essentiellement sur la préparation et la planification qu'exigent les domaines priorités. La mise en œuvre est assurée le personnel des communes, conjointement avec celui de la DATIP, dans le cadre de leurs responsabilités définies par le gouvernement. Ce soutien technique se matérialise essentiellement par les actions suivantes :

- La recherche et la compilation de données et informations disponibles auprès des ministères et organismes du gouvernement dans les domaines ciblés;
- La recherche et la compilation de données et informations disponibles auprès des organismes internationaux dans les domaines ciblés;
- L'établissement de relations professionnelles avec les personnes chargées de dossier des ministères et organismes du gouvernement dans les domaines ciblés;
- L'établissement de relations professionnelles avec les responsables de dossier des organismes internationaux dans les domaines ciblés;
- La formation, l'information et le soutien des fonctionnaires communaux dans les domaines ciblés;
- La préparation des rapports, ententes, plans, projets, systèmes requis dans les domaines ciblés;
- L'exécution et la surveillance de projets lorsque requis.

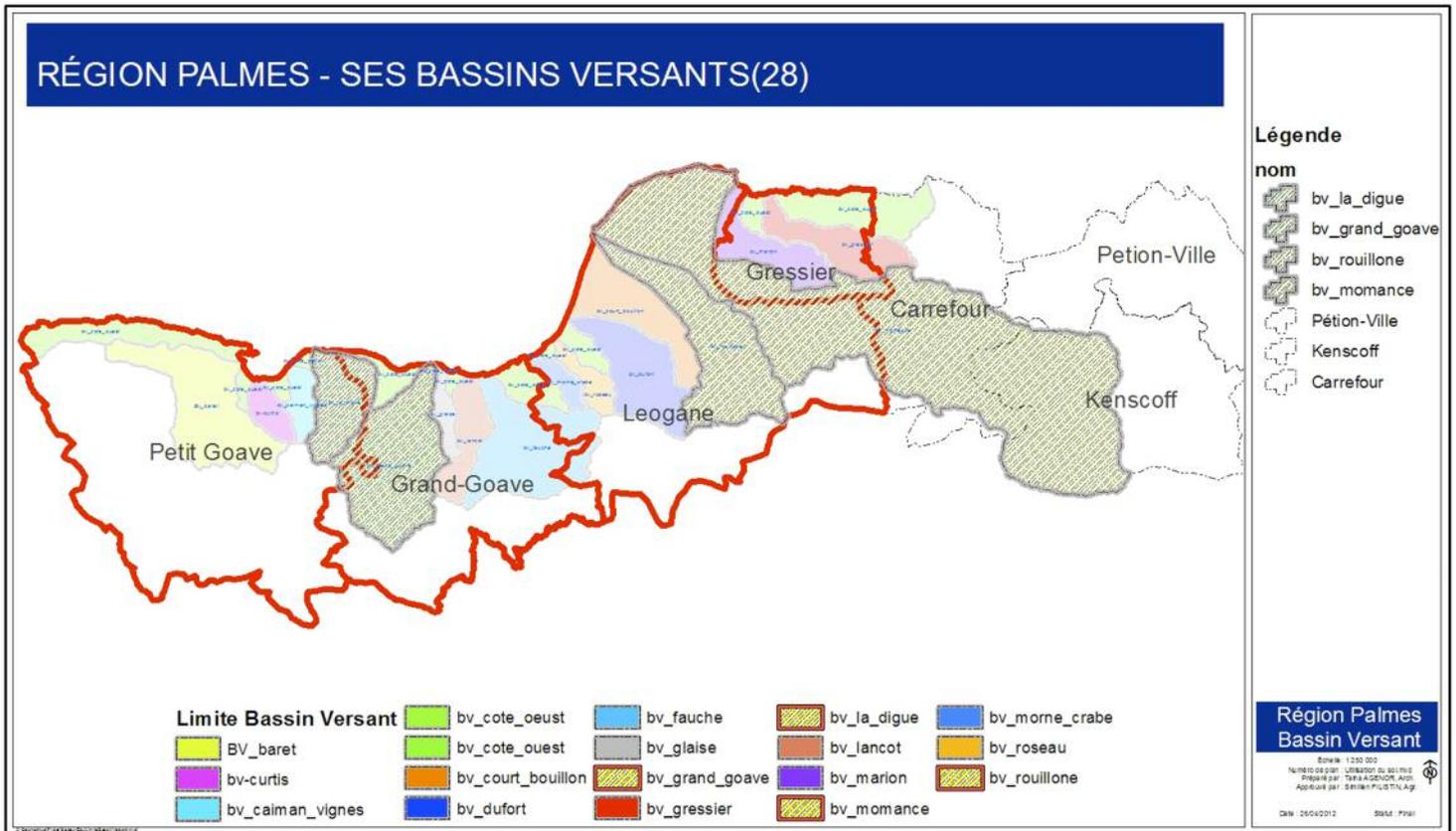
Depuis sa mise sur pied, la DATIP a notamment permis la définition de Schémas d'aménagement communal, de Plans Stratégiques d'assainissement (PSA) et de Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Ces différents documents de planification représentent aujourd'hui des instruments importants à la disposition des autorités locales pour l'orientation, le contrôle et la coordination des actions de reconstruction et de développement. A titre d'exemple, la ville de Petit-Goâve a, dans le cadre d'un partenariat avec deux organisations internationales, obtenu du financement (5 millions d'euros) pour la réalisation de plusieurs projets prioritaires et structurants du schéma d'aménagement communal, notamment la modernisation du marché communal, la construction d'une gare routière, la restructuration d'un quartier précaire et la réhabilitation d'infrastructures routières, culturelles et sportives.

De plus, au niveau politique, le travail de la DATIP favorise les échanges entre les personnes élues des quatre communes, les prises de positions concertées concernant les relations et les politiques gouvernementales vis-à-vis la Région des Palmes et la coordination des interventions des organisations internationales.

Au niveau budgétaire, en 2012, la CMRP a nécessité des ressources financières à la hauteur de 12M GH/année (environ 300,000\$ US) pour ses opérations. À terme il est prévu des dépenses de l'ordre de 16 M GH/année (400 000\$ US). En 2012, les fonds requis ont été



Carte d'utilisation du sol du centre-ville de Léogâne.



Cartographie des bassins versants pour la région des Palmes.

fournis à 100 % par la FCM, VNG et CUF, à hauteur de 52% (programme financé par le MAECD), 41%, et 7% respectivement. Au plan des investissements, il était prévu des projets pour un montant de plus de 22M GH (environ 560 000\$ US). Il est toutefois bon de noter que la CMRP, par le biais des services offerts par la DATIP, a été capable d'aller chercher des ressources supplémentaires auprès d'autres bailleurs de fonds souhaitant réaliser des projets dans la région. Dans plusieurs cas, elle agit maintenant comme maître

d'œuvre et est en mesure de couvrir certains de ses coûts d'opérations. La DATIP est ainsi parvenue à des ententes de financement pour services rendus avec la coopération allemande (GIZ), CordAid, une organisation catholique de secours et d'aide au développement, et ActAlliance, un regroupement d'églises, pour un montant approximatif de 50,000\$US alors que le budget actuel d'opération de l'organisation est de 300,000\$US. Les opportunités existent et la DATIP doit apprendre à les saisir systématiquement.

Pour ses opérations, la CMRP/DATIP dispose actuellement des équipements suivants :

| INFORMATIQUE | MOBILIER | VÉHICULES ET ÉQUIPEMENTS |
|--|---|--|
| 10 ordinateurs portables | 45 chaises tout usage | 1 génératrice 20 KW |
| 1 serveur réseau avec écran 24" | 12 chaises de bureau | 4 climatiseurs |
| 1 station de travail avec écran 24" | 4 bureaux de travail avec retour | 2 véhicules 4x4 |
| 1 imprimante à plan 42" | 6 tables de travail | 3 camions à bascule |
| 1 connexion internet sans fil | 8 bureaux de travail simple | 1 tracteur excavatrice/chargeur |
| 1 imprimante 11x17' | 1 table de réunion modulaire | 2 motocyclettes Honda 250 cc. |
| 1 imprimante laser réseau | 8 modules | 4 casques, jambières, gants (moto) |
| 2 imprimantes jet d'encre | 1 table de réunion | 1 coupole 60" |
| 9 appareils GPS avec coffre de transport | 1 réfrigérateur | 1 inverseur et 12 batteries |
| 4 appareils photos numériques | 1 fontaine eau chaude/froide | 1 interrupteur de transfert |
| 4 UPS | 3 armoires de rangement | 1 boîte électrique avec 6 disjoncteurs |
| 1 projecteur numérique | 1 classeur 4 tiroirs 8½ x 11 | 2 contenants à carburants |
| | 1 classeur 4 tiroirs 8½ x 14 | 1 câble d'extension électrique 25' |
| | 4 paniers poubelle à papier | |
| | 2 chevalets pour tablette papier grand format | |

FACTEURS DE SUCCÈS : Le développement d'une organisation professionnelle, compétente et bien équipée requiert une volonté politique réelle ainsi qu'un investissement initial relativement important dans le contexte haïtien. Toutefois, une fois ces éléments réunis, **la concrétisation des avantages de la collaboration pour l'atteinte d'objectifs communs peut se faire relativement rapidement**, comme dans le cas de la région des Palmes. Ainsi, la DATIP est parvenue à se démarquer et à attirer des investissements relativement importants dans la région, au bénéfice des populations locales. Les communes redeviennent ainsi maîtresses sur leur propre territoire et sont capables de contribuer positivement au développement de projets tout en s'assurant que ceux-ci répondent à leurs besoins réels (et non pas seulement perçus) et à leur vision.

CONCLUSION : LES DÉFIS À RELEVER

Un chemin immense a été parcouru en matière de gouvernance régionale au cours des quatre dernières années dans la région des Palmes. Aussi positive soit-elle, cette aventure conjointe n'en est toutefois qu'à ses débuts et la CMRP devra relever, dans les mois et années à venir, plusieurs défis. Les trois principaux sont les suivants : la pérennité financière de l'organisation, son insertion dans le processus de décentralisation/déconcentration souhaitée par le gouvernement haïtien et le besoin de renforcer les communes visées par cette initiative.

La CMRP est née d'un besoin local criant et de la vision d'un petit groupe de leaders politiques convaincus qu'ils pouvaient faire changer les choses. L'initiative a toutefois été soutenue techniquement et financièrement de manière significative par des organisations internationales partenaires. Si la DATIP est maintenant formée de personnes professionnelles chevronnées et capables de remplir le mandat de l'organisation, l'initiative reste financièrement dépendante d'organisations internationales dont le financement n'est pas garanti à moyen-terme. La CMRP doit donc continuer son travail en vue d'assurer sa survie. Cela passera par une combinaison de différents éléments dont des ententes de financement pour services rendus appliquées systématiquement aux partenaires internationaux, des contributions des communes desservies par la DATIP et pourquoi pas une contribution récurrente du gouvernement nationale pour mettre en œuvre des services publics

conformément à la législation haïtienne quant à l'aménagement du territoire.

La CMRP devra également poursuivre ses efforts en vue de renforcer ses liens avec les différents ministères impliqués en matière de gestion et de planification du territoire et notamment le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT), le Ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE), le Ministère des Travaux Publics, des Transports et des Communications (MTPTC) et le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT).

Structure nouvelle répondant à des besoins locaux, la CMRP doit encore trouver sa place dans une structure nationale plus large qui souhaite avancer sur le chemin de la décentralisation. Réunissant 4 communes qui ne relèvent pas d'un seul et unique arrondissement, la CMRP apparaît encore à certains comme un ovni dans le paysage haïtien. Il ne fait toutefois aucun doute, que ce soit localement ou nationalement, que ce projet-pilote a un caractère innovateur et qu'il pourrait être une solution intéressante à des problématiques de gestion et de développement du territoire en Haïti.

Finalement, le maintien et le développement continu de la CMRP devront passer par le renforcement des communes de la région des Palmes. Mieux outillées, celles-ci seront à même d'utiliser la CMRP à son plein potentiel. La CMRP est au service de celles-ci mais ne peut en aucun cas se substituer aux communes. Un partage clair des responsabilités demeure ainsi crucial afin de préserver l'efficacité de l'intercommunalité et d'éviter un éparpillement qui mènerait à sa perte.

Nous tenons à remercier les représentants des organisations suivantes pour leur contribution à la préparation de cette étude de cas:

- 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.