

## Approche communautaire et appui institutionnel en milieu urbain



**L'expérience de SOLIDARITÉS INTERNATIONALE dans  
le quartier de Christ Roi à Port-au-Prince, Haïti**

*Octobre 2017*

# Table des matières

Cette étude de cas a été produite par le **Département Technique et Qualité des Programmes et la mission Haïti**

Contact :  
[technicaldepartment@solidarites.org](mailto:technicaldepartment@solidarites.org)

Octobre 2017

Crédits photos : Vincent Tremeau,  
SOLIDARITÉS INTERNATIONAL,  
Emma Maisonnave

- 3 INTRODUCTION**
- 3 Contexte post-séisme : de l'urgence à la reconstruction
- 4 Réflexions sur l'aménagement urbain
- 4 Le projet de retour quartier à Christ Roi
- 5 Objectifs du document
  
- 6 L'APPROCHE COMMUNAUTAIRE : LE CIMENT DU PROJET À CHRIST ROI**
- 6 L'approche communautaire (ACO) comme un renversement de la vision traditionnelle des ONG
- 7 Leçons apprises de Bristout-Bobin
- 8 Une équipe dédiée à l'approche communautaire
- 11 Les habitants référents et l'élaboration d'un schéma d'aménagement
- 12 Supervising the communication with the residents
- 14 Conclusions et éléments de réflexion
  
- 16 UN LIEN FORT ET FORMALISÉ AVEC LES INSTITUTIONS**
- 17 Des problématiques directement en rapport avec les compétences des institutions
- 20 L'appui institutionnel, un pilier de la gouvernance du projet
- 21 L'affirmation du rôle de l'Etat
- 24 Conclusions et éléments de réflexion
  
- 26 CONCLUSION : UNE ORGANISATION TRIPARTITE GARANTE DE L'ABOUTISSEMENT DU PROJET**
  
- 27 Bibliographie

## Liste des acronymes

- ARQ** PROJET D'APPUI AU PROCESSUS DE RETOUR DES POPULATIONS DÉPLACÉS DANS LEURS QUARTIERS D'ORIGINE
- CCGGB** COMITÉ DE COORDINATION GÉNÉRALE DE BRISTOUT-BOBIN
- CIAT** COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
- CPA** COMITÉ PERMANENT D'ACQUISITION
- DINEPA** DIRECTION NATIONALE DE L'EAU POTABLE ET DE L'ASSAINISSEMENT
- FAU** FONDATION ARCHITECTE DE L'URGENCE
- MTPTC** MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS, TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS
- ONG** ORGANISATION NON-GOUVERNEMENTALE
- PARAQ** PROGRAMME D'APPUI À LA RECONSTRUCTION ET À L'AMÉNAGEMENT DE QUARTIERS
- SI** SOLIDARITÉS INTERNATIONAL
- UCLBP** UNITÉ DE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS ET BÂTIMENTS PUBLICS

*Ce document peut être réutilisé ou reproduit sous réserve de mentionner la source et uniquement pour un usage non commercial.*

# 1 INTRODUCTION

## 1.1 Contexte post-séisme : de l'urgence à la reconstruction

En 2010, l'heure était à l'urgence et au travail de retour « à la normale ». Dès la semaine suivant le séisme puis suite à l'épidémie de choléra débutée en octobre, SOLIDARITÉS INTERNATIONALE (SI) a concentré son intervention sur une réponse EHA (Eau, Hygiène et Assainissement) d'urgence couvrant les besoins de 60 000 personnes réparties sur 52 sites de la métropole de Port-au-Prince. Elle a ensuite adapté son intervention à l'évolution du contexte humanitaire de la capitale, en accompagnant la démarche de réinstallation et/ou de retour des populations<sup>1</sup> dans leur quartier d'origine en intégrant une dimension quartier dans la prise en charge des besoins et plus seulement une logique site. Cette approche, qui se voulait holistique et durable, devait forcément passer par une forte implication de la communauté et des autorités locales afin de permettre un ancrage durable des programmes sectoriels et une prise en charge intégrée des besoins (la logique de « life saving » des premiers mois de l'urgence les avait très peu impliqués).

SI a ainsi débuté un premier projet pilote d'**Appui au processus de Retour des populations déplacées dans leurs Quartiers d'origine** (programme ARQ) fin 2010 dans deux quartiers informels, Bristout et Bobin (commune de Pétienville). Un « profil quartier » a été réalisé pour obtenir une première connaissance du quartier (suivi et cartographie des mouvements de population, cartographie des limites du quartier, des risques, situation foncière et état des lieux des maisons, analyse sectorielle...). Les autres activités mises en œuvre incluaient une combinaison d'activités de relèvement : Réduction des Risques de Désastres, *Cash for Work* pour le déblaiement des gravats, EHA, distribution de biens non alimentaire, etc.

1. Beaucoup de logements ayant été détruits ou endommagés par le séisme, leurs habitants se sont réfugiés sous des tentes soit dans des petits camps informels ou dans les rues de leur quartier, soit dans des gros camps plus officiels à l'extérieur du quartier dans lesquels les ONG concentraient leurs actions.



> Camp de déplacés suite au séisme, quartier de Bristout-Bobin, janvier 2010

© SOLIDARITÉS INTERNATIONALE

## 1.2 Réflexions sur l'aménagement urbain

Au regard de l'expérience à Bristout-Bobin et au contexte spécifique d'intervention dans lequel SI, et les ONG en général, s'engageaient, SI a enclenché une réflexion en interne pour penser et se positionner dans la reconstruction de Port-au-Prince. Cette réflexion était un reflet des discussions menées par ailleurs au niveau institutionnel et par les ONG et bailleurs en général à Port-au-Prince. En effet, les ONG avaient jusque-là été peu confrontées à des catastrophes d'une telle ampleur en **milieu urbain à forte densité**, avec des enjeux complexes et nouveaux pour elles : la question de la densité, de la propriété foncière, des jeux de pouvoir, de la précarité, des dynamiques sociales et de la représentativité des groupes sociaux... Une réorientation des actions des ONG s'imposait pour qu'elles s'inscrivent dans une approche urbaine d'ensemble. Un **changement de paradigme pour une reconstruction cohérente, organisée et structurante était nécessaire**. La réflexion menée par SI se voulait de trouver des **ponts entre l'urgence et le développement** et accompagner la population et les institutions dans le processus de reconstruction afin d'éviter les constructions anarchiques.

2. DEPRESZ et LABATTUT, 2011, p. 71

3. L'enveloppe de 74.500.000 € (dont 55.800.000 € de l'Union européenne) a bénéficié à 8 opérateurs implantés dans 10 quartiers vulnérables de la capitale et de Petit-Goâve qui ont mis en œuvre des projets intégrés en collaboration avec les autorités publiques haïtiennes.

C'est dans ce cadre que SI a mandaté deux architectes-urbanistes pour réaliser une étude pour aider SI à mieux définir les cadres de son action en contexte urbain, en tenant compte du cadre d'intervention décidé par le gouvernement haïtien avec l'appui des agences des Nations Unies. De cette mission d'appui est ressortie la nécessité de « renouveler les stratégies opérationnelles de l'aide humanitaire » et de mieux comprendre les organisations sociales et spatiales qui sous-tendent les dynamiques de ce milieu urbain<sup>2</sup>. Il fallait passer d'un projet sectoriel à un projet territorial en intégrant un nouveau processus d'évaluation des besoins. Il était également été recommandé que ce développement d'une « culture urbaine » des ONG soit accompagné d'une collaboration étroite et transparente avec les communautés et les institutions.

Dans cette optique, SI a financé en 2012 une « étude urbaine » devant préparer la mise en place d'un projet de reconstruction/réhabilitation du quartier de Christ Roi. Des discussions en cours avec d'autres ONG (Care, Concern, CRF...) et l'Union européenne ont conduit au **PARAQ (Programme d'Appui à la Reconstruction et à l'Aménagement de quartiers)**<sup>3</sup>.

## 1.3 Le projet de retour quartier à Christ Roi

A partir du 1er janvier 2013, SI a donc mis en œuvre un projet intégré de « reconstruction, d'aménagement urbain et de développement économique du quartier de Christ Roi »<sup>4</sup>. Initialement prévu pour durer 3 ans (36 mois), ce projet s'est terminé fin août 2017. Il devait contribuer au retour des déplacés dans leur quartier d'origine en sécurisant et en viabilisant à long terme le cadre de vie du quartier et en améliorant les conditions de vie des habitants.

4. Christ Roi est un quartier du centre de la capitale qui a connu un développement non-maîtrisé, notamment par manque de moyens humains, techniques et financiers permettant un contrôle adapté.

Pour ce faire, les activités ont été structurées autour de 5 volets :

1. Appui institutionnel et communautaire,
2. Réhabilitation ou construction d'infrastructures,
3. Logement,
4. Assainissement et promotion à l'hygiène,
5. Développement économique.

## 1.4 Objectifs du document

Cette étude de cas répond à plusieurs besoins :

- Si n'avait pas, avant 2010, une grande expérience des interventions humanitaires en milieu urbain et il a fallu élaborer une stratégie cohérente pour mettre en œuvre des projets de reconstruction. Il faut d'ailleurs considérer que, dans l'avenir, **les humanitaires (et développeurs) seront amenés plus fréquemment à intervenir en milieu urbain**, en raison de l'urbanisation mondiale croissante et de la multiplication des bidonvilles. La réflexion menée sur Port-au-Prince est bien évidemment propre au contexte haïtien, mais les leçons apprises sur ce type d'intervention sont bonnes à prendre et peuvent être étendues à d'autres contextes.
- L'un des pans de leçons apprises à Bristout-Bobin concerne l'approche communautaire et l'appui institutionnel. La participation communautaire a été un fil conducteur des différents projets menés à Port-au-Prince depuis ARQ en 2011. D'abord sous forme de

consultation à Bristout-Bobin, elle a rapidement évolué vers une planification conjointe, voire même vers une prise de décision<sup>5</sup> avec les habitants à Christ Roi. Par ailleurs, force est de constater que la collaboration avec les institutions et autorités locales a également joué un rôle majeur dans le projet à Christ Roi. Il ressort clairement que la combinaison de ces deux approches a permis à ce projet de se terminer sans grande tension, ou tout du moins d'éviter bien des obstacles ou travers qui ont pu être observés sur d'autres terrains d'intervention par d'autres ONG.

Cette étude de cas vise donc dans un premier temps à rendre compte des apports de l'approche communautaire à Christ Roi. Dans un deuxième temps, il s'agira de comprendre le rôle des institutions dans le projet.

5. Ces termes proviennent des différents degrés de la participation selon l'URD : Manuel de la participation à l'usage des acteurs humanitaires, URD, 2009



> Cérémonie de lancement du projet PARAQ à Christ Roi, mars 2013  
© SOLIDARITÉS INTERNATIONALE

## 2 L'APPROCHE COMMUNAUTAIRE : LE CIMENT DU PROJET À CHRIST ROI

Les termes d'approche communautaire, de participation citoyenne, de gestion communautaire font aujourd'hui partie intégrante du vocabulaire de l'action humanitaire... **Cependant, ils sont à prendre avec précaution en milieu urbain où les besoins, objectifs et cultures des habitants d'un quartier ne sont que rarement les mêmes.**

En effet, la ville « attire des personnes d'origines diverses n'ayant pas forcément de passé commun fort en comparaison à un terroir villageois, ce qui limite le recours au cadre d'analyse communautaire »<sup>6</sup>. Les sous-groupes d'intérêts sont donc multiples et les structures de pouvoirs plus éclatées et fluctuantes. Selon Michel

Agier, on peut parler de « communautés de l'instant »<sup>7</sup>. L'analyse et l'observation du tissu social, des relations des groupes sociaux et des dynamiques à l'œuvre dans le quartier sont donc primordiales à réaliser avant de travailler en milieu urbain avec les habitants.

Néanmoins, par souci de simplification, nous utiliserons tout de même dans ce document le terme « communauté » lorsque nous ferons référence à l'ensemble des habitants du quartier.

6. GARDIN, 2012, p. 17

7. AGIER, 2004, p. 139-146.

### 2.1 L'approche communautaire comme un renversement de la vision traditionnelle des ONG

L'approche communautaire (ACO) part d'une vision des bénéficiaires d'un projet : ceux-ci deviennent des acteurs sociaux et non pas de simples « victimes ». On cherche à sortir de la rhétorique « développé/sous-développé »<sup>8</sup>. C'est avant tout un « **état d'esprit, une façon de penser l'action humanitaire en réintégrant les populations au cœur de l'action** »<sup>9</sup>. La relation à la population affectée se veut moins descendante et unilatérale que dans les projets classiques. Cette approche s'inscrit donc dans une relation de pouvoir entre l'ONG et la population affectée ; elle répond à un besoin éthique de l'action humanitaire<sup>10</sup>.

Par ailleurs, dans le cadre des projets de reconstruction, l'ACO est très fortement liée à la planification urbaine et l'implication des habitants dans la prise de décision concernant les activités à réaliser dans leurs quartiers : le citoyen « passe du statut de récepteur à celui d'acteur » et on lui « donne les moyens de ce changement »<sup>11</sup>.

Selon l'ALNAP, l'ACO peut être déclinée à travers trois objectifs :

1. L'ACO comme moyen d'atteindre les objectifs d'un programme défini par l'ONG,
2. L'ACO comme échange : les deux groupes d'intervenants compilent leurs ressources afin d'atteindre leur objectif commun,
3. L'ACO comme soutien aux populations affectées par la mise en œuvre de leurs propres initiatives.

Dans le cadre du projet PARAQ, les équipes ne se sont pas cantonnées à la réalisation du premier objectif, comme cela peut souvent être le cas : l'ACO du projet a cherché à répondre aux deux autres objectifs. Nous verrons comment par la suite.

8. Op. cit. 6, p. 26

9. SOLIDARITÉS INTERNATIONALES, 2013a, p. 2

10. Op. cit. 6, p. 19

11. CALOGERO, FLORES, BISCAN et JARROT, 2017, p. 13

### ► LES DIFFICULTÉS D'UNE COLLABORATION AVEC LES LEADERS DES CAMPS DE DÉPLACÉS

En 2011, de nombreuses associations de quartier et comités de sites<sup>12</sup> étaient présents à Bristout-Bobin. SI, comme beaucoup d'autres ONG, a choisi de travailler avec les comités de site, et notamment le comité central de coordination des quinze comités existants dans les deux quartiers, le Comité de Coordination Générale de Bristout-Bobin (CCGGB)<sup>13</sup>. Dans un contexte très complexe post-séisme en capitale, il était alors facile, d'avoir face à soi un seul interlocuteur sans recourir soit aux habitants eux même soit aux autres comités. Pourtant, le partenariat avec le CCGGB a été difficile pour plusieurs raisons :

- **Une représentativité erronée de la communauté :** En ne passant que par le CCGGB, SI a participé à officialiser ces comités de sites, sans tenir compte des structures de pouvoirs préexistantes au séisme. Les « leaders » auto-érigés regroupés au sein du CCGGB n'étaient pas considérés comme étant représentatifs de l'ensemble des habitants ; il s'agissait d'acteurs plus ou moins reconnus, sans passé institutionnel. SI est ainsi passé par le CCGGB dans la hâte, sans bien réfléchir aux questions de représentativité et de légitimité. Elle a contribué à renforcer le pouvoir parfois personnel de leur leadership, et a créé une distance entre les attentes des populations marginalisées et l'ONG.

- **Des problèmes de communication et incompréhensions :** La communication entre SI et le CCGGB, ainsi qu'entre le CCGGB et les habitants, n'a pas été clairement formalisée, ce qui a donné lieu à de nombreux quiproquos et tensions.
- **Un partenariat resté au stade de la consultation :** Le CCGGB n'a pas été impliqué comme un partenaire à part entière.
- **Des désaccords sur les activités :** Le déblaiement via du *Cash for Work* a été un point d'accrochage récurrent entre SI et le CCGGB, notamment sur la sélection/vérification des bénéficiaires. De nombreuses accusations de fraudes et d'abus de pouvoir sont remontées, qui ont convaincu SI d'interrompre ce processus.
- **Des désaccords ont vu le jour sur la rémunération des leaders du CCGGB :** Beaucoup d'ONG à l'époque rémunéraient les leaders. Les membres du CCGGB n'avaient pas l'impression de bénéficier du projet.

L'ensemble de ces éléments explique les blocages qui sont apparus au fur et à mesure de la mise en œuvre du projet et l'échec des pourparlers sur l'établissement d'un Protocole d'Accord avec le CCGGB. Devant les difficultés du dialogue, SI a alors décidé de réorienter ses activités pour une 2<sup>ème</sup> phase ARQ en direction de Christ Roi.

---

12. Comités formés au lendemain du tremblement de terre, gérant la vie et la sécurité des sites, et notamment les relations avec les acteurs de l'aide.

13. Ces comités étaient censés être très impliqués dans la vie de la population, avaient en général une certaine connaissance des besoins et ils avaient la confiance de la population.

## ► LA PRISE EN COMPTE DES LEÇONS APPRISSES DES PROJETS ARQ

Il est apparu qu'une simple transposition à un autre quartier de l'approche adoptée à Bristout-Bobin n'était pas souhaitable<sup>14</sup>. L'expérience de l'équipe ACO a confirmé la nécessité de **placer l'approche communautaire au cœur des projets de reconstruction**. Elle a ainsi été reconnue comme **le pilier des 3 équipes opérationnelles de SI** (équipe EHA, équipe infrastructures, équipe études techniques). Toutes les communications entre SI et le terrain devaient passer ou être validées par l'équipe ACO, et pour cela, les équipes techniques devaient travailler en étroite collaboration avec l'équipe ACO et être formées à

son approche. Un bureau a été ouvert dans le quartier pour rapprocher l'ONG des habitants, les informer, répondre à leur question et prendre en compte leurs revendications et plaintes.

En 2012, la réflexion sur l'ACO a continué à faire son chemin et a abouti à l'élaboration d'une **étude quartier**, qui signe un tournant dans la collaboration et la communication avec les habitants de Christ Roi et au sein de la mission SI. C'est dans ce cadre que la démarche qui serait appliquée au projet PARAQ de Christ Roi a été réfléchi.

14. MOY, 2012, p. 26

### 2.3 Une équipe dédiée à l'approche communautaire

#### ► UNE EXPERTISE À PART ENTIÈRE ET EN LIEN AVEC L'EXPERTISE URBAINE

SI a donc pu véritablement peaufiner et consolider son approche communautaire. La nécessité de bien analyser et comprendre les dynamiques sociales au sein du quartier est apparue première, avec la réalisation de l'étude quartier, ou **étude urbaine**.

Le contexte urbain peu connu des ONG les a obligées à acquérir des données démographiques, physiques, socio-économiques et techniques pour concevoir et calibrer leur action. En parallèle, elles ont dû identifier le cadre institutionnel et réglementaire et établir la cartographie des acteurs sociaux. Ce travail de diagnostic urbain est primordial ; il requiert un **champ de compétences à part entière qui lie l'expertise urbaine**

**à l'expertise communautaire**. Un technicien EHA ou un économiste ne pouvaient pas réaliser ce travail, contrairement à l'architecte et à l'urbaniste qui étaient les plus à même de pouvoir coller les différents niveaux d'intérêts, entre l'échelle de la micro-intervention (une rue, un segment de ravine) et l'aménagement urbain d'une ville. Ce travail de médiation a été complété par une équipe de sociologues haïtiens qui ont développé une **bonne connaissance du tissu social urbain**, qui pouvait comprendre les besoins et aspirations des habitants et qui pouvait servir d'interlocuteurs avec la population.

#### Zoom sur l'étude urbaine

Ce document expose la méthodologie suivie, introduit le quartier (situation géographique, histoire, singularités, structures sociales) et fournit un diagnostic (croisement des données des enquêtes et des informations recueillies lors des ateliers). Il décrit également les projets prioritaires identifiés par les habitants et présente les recommandations de SI au travers de stratégies pour le développement urbain, social, économique et environnemental du quartier de Christ Roi.

« La clé de l'aménagement urbain, c'est la planification et le développement d'une expertise urbaine dans le quartier »<sup>15</sup>. Dans le cadre de la reconstruction de Port-au-Prince, l'urbain était la porte d'entrée. La fonction de capitale induit une multitude de systèmes, de problèmes et d'enjeux qu'il faut comprendre pour intervenir de façon cohérente. Le fait d'avoir recours à des experts de l'urbain a permis de dégrossir ces problématiques et d'y inscrire l'expertise humanitaire (EHA, développement économique, logement, protection...).

Par ailleurs, dans le cadre de la planification participative, l'équipe projet a réfléchi à la **rémunération des participants aux ateliers**, au regard des différends

rencontrés avec le CCGBB sur cette question<sup>16</sup>. Puisque la planification et la gestion du territoire était considérée comme une véritable expertise, il a été décidé que **les habitants étaient des « experts » de leur quartier** et que les ateliers étaient des activités faisant l'objet d'un service rendu impliquant une « production physique ou intellectuelle »<sup>17</sup>. Ils ont donc été rémunérés pour l'expertise donnée ; cette démarche « pragmatique a remis les choses à leur place : les habitants fournissaient des informations que nous n'avions pas »<sup>18</sup>. « Le travail de participation est très lourd et requiert un investissement stressant et demandeur. Il faut reconnaître que c'est un vrai travail »<sup>19</sup>.

15. Entretien avec Simon Deprez, Consultant urbanisme, août 2017

16. Entretien avec Wisly Dorestin, ancien Responsable Approche Communautaire du projet, août 2017

17. SOLIDARITÉS INTERNATIONAL, 2013a, p.6

18. Entretien avec Silvère Jarrot, ancien Coordinateur Urbain du projet, août 2017

19. Entretien avec Simon Deprez

### *Simon Deprez*

“ La clé de l'aménagement urbain, c'est la planification et le développement d'une expertise urbaine dans le quartier. »



> Atelier de préparation de l'étude urbaine, août 2013  
© SOLIDARITÉS INTERNATIONAL

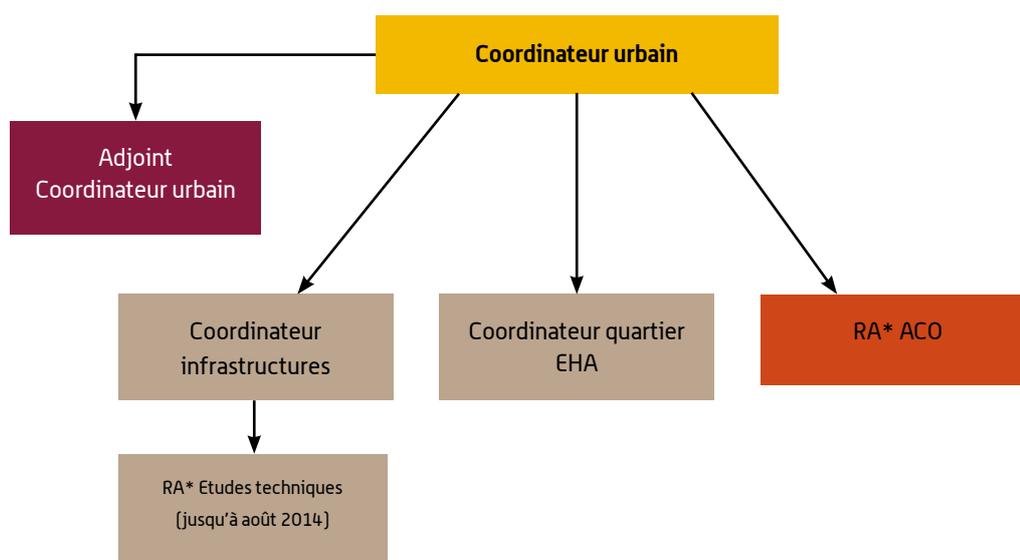
## ► L'ÉQUIPE ACO AU CENTRE DU PROJET

L'approche communautaire a été l'un des piliers du projet avec une équipe dédiée, composée de 4 mobilisateurs et d'un responsable, dont les responsabilités étaient :

- L'analyse et la compréhension du milieu social, des parties prenantes, des partenaires,
- La communication avec la communauté,
- La facilitation de la participation et de l'appropriation du projet par les habitants,
- La réception des plaintes et frustrations ou incompréhensions du terrain et la gestion des conflits,
- La médiation entre les équipes techniques et la communauté,
- La médiation entre les structures locales et les structures institutionnelles pour renforcer leurs liens,
- Le renforcement des capacités locales (formations) et le soutien à des initiatives locales pour renforcer l'implication de la communauté dans la transformation de son territoire.

Toute activité qui impliquait la population était ainsi accompagnée par cette équipe ACO. **Sa place était au cœur du fonctionnement des équipes projets,**

puisqu'elle jouait à la fois un rôle de support aux équipes techniques sur l'aspect communication, mais aussi un rôle principal dans la réflexion, la mise en place et le suivi des projets des autres équipes. Pendant les 3 premières années du projet, trois des mobilisateurs étaient chacun en charge de l'une des trois équipes techniques (EHA, études techniques et infrastructures), et le quatrième mobilisateur avait une fonction transversale, prêtant main forte si besoin. Le Responsable d'activités ACO était directement chapeauté par le coordinateur urbain, soit au même niveau dans l'organigramme que le coordinateur quartier. Cette position transversale dans l'organisation opérationnelle lui octroyait une certaine indépendance et légitimité pour prendre et orienter des décisions qui étaient discutées lors des réunions de coordination : l'équipe ACO n'avait donc pas une fonction exécutive appliquant ce qui était demandé par les équipes techniques. Au contraire, **elle donnait le pouls en matière de communication et de diffusion** en conseillant sur la manière de s'y prendre, en reprenant ce qui pouvait être dit en réunion si elle considérait que les choix opérationnels nuirait à la bonne mise en œuvre de l'activité ou à l'image de SI, en communiquant à la communauté en fonction, etc.



\* RA = Responsable d'activités

> Organigramme d'août 2013 à juillet 2015, période la plus « intense » en termes d'activités

## 2.4 Les habitants référents et l'élaboration d'un schéma d'aménagement

### ► UN MÉCANISME DE REPRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ OUVERT ET FLEXIBLE

Lorsque Christ Roi a été choisi comme quartier d'intervention pour le programme PARAQ, il a été décidé d'**ouvrir la planification participative à tous**. Il y avait en effet un risque d'être « pris en otage » si l'on travaillait avec des leaders communautaires assemblés au sein d'une plateforme communautaire, comme cela avait été le cas à Bristout-Bobin<sup>20</sup>. Il ne fallait pas tomber dans une dynamique où les discussions et les décisions prises pour le quartier soient concentrées entre les mains d'un petit groupe de personnes confinées dans une plateforme communautaire ; cela aurait empêché l'implication plus ou moins large des habitants dans la planification urbaine de leur quartier. Selon le Responsable ACO, à Bristout-Bobin, c'était « toujours les mêmes têtes qui assistaient aux réunions et aux formations »<sup>21</sup>. L'équipe ACO a ainsi amplement communiqué sur le projet et la planification participative, notamment lors de la cérémonie de lancement du projet dans le quartier en

mars 2013, afin d'**encourager des personnes de tous horizons à participer à la démarche**. Au total, ce sont 111 personnes, appelées « **habitants référents** », qui ont participé aux ateliers pour l'élaboration du schéma d'aménagement. Ces interlocuteurs étaient :

- des personnes de fait issues des organisations communautaires de base (OCB),
- les 68 participants actifs des ateliers de l'étude urbaine réalisée durant la deuxième moitié de l'année 2012,
- des notables de la zone (personnes considérées comme influentes et référées par la communauté) identifiés par le délégué de la ville et complétés par l'équipe ACO,
- des personnes intéressées et curieuses,
- des personnes dont l'expertise pouvait être sollicitée selon les thématiques.

20. Entretien avec  
Silvère Jarrot

21. Entretien avec  
Wisly Dorestin

### ► LA PARTICIPATION ACTIVE DE LA COMMUNAUTÉ DANS LA PLANIFICATION URBAINE

L'étude urbaine avait dans un premier temps permis de faire émerger six enjeux d'aménagement majeurs et des stratégies de développement pour Christ Roi<sup>22</sup>. La première étape de la planification urbaine dans le cadre du projet PARAQ a été de **prioriser les axes de développement pour le quartier**. Les trois enjeux retenus par les habitants étaient l'assainissement, l'accessibilité et le développement économique (ce dernier axe a été voté par la population présente lors d'une rencontre en juillet 2013). Ces axes ont ensuite été traduits en projets au cours d'une trentaine d'ateliers de travail grâce au rôle d'intermédiaire de SI et de la Fondation Architectes de l'Urgence (FAU). Concernant les projets à prioriser, SI et la FAU n'ont cependant pas procédé à un vote : ce n'est en effet pas à la population de décider, mais aux autorités locales et nationales ; les populations, elles, proposent des orientations prioritaires pour leur quartier. La stratégie d'aménagement intègre certes les résultats d'une

confrontation des visions du territoire des différents acteurs, mais elle relève ensuite d'un choix politique : « que veut-on pour le futur du territoire »<sup>23</sup>? Ce message, clairement énoncé dès le début du projet par l'équipe ACO et la FAU, a bien été compris.

Une fois le schéma d'aménagement présenté à la communauté (juillet 2013) et validé par les autorités (septembre 2013), le rôle des habitants référents a pris fin, mais la communauté dans sa globalité a continué à être informée et impliquée dans le projet. Une réunion d'information était ainsi organisée tous les derniers vendredis du mois avec toute personne intéressée. Des flyers étaient affichés à travers le quartier, les mobilisateurs ACO tenaient informés les familles rencontrées lors des visites et discussions informelles, des SMS étaient envoyés à une longue liste de contacts... Dans les premières années, entre 50 et 150 personnes ont été présentes à ces réunions.

22. Ces 6 enjeux étaient :  
1) développer et renforcer des activités économiques (économie),  
2) favoriser le mieux-vivre ensemble (espaces publics),  
3) réconcilier le quartier avec son milieu environnemental  
4) diminuer la vulnérabilité de la zone (gestion des risques),  
5) améliorer l'accès aux services urbains et la salubrité du quartier (assainissement),  
6) renforcer l'accessibilité du quartier et la mobilité interne (déplacement).

23. FAU et  
SOLIDARITES  
INTERNATIONAL, 2013,  
p. 57

## Zoom sur le projet PARAQ de Concern Worldwide à Grand Ravine

Concern Worldwide travaille dans le bidonville de Grand Ravine depuis de nombreuses années. Son travail de médiation et « peace building » a permis d'ouvrir la voie pour le projet d'aménagement du quartier et de faciliter la planification participative prévue par le projet. La mobilisation communautaire telle que mise en place dans le cadre de ce projet a dû composer avec la divergence des intérêts des différents acteurs, la forte présence de gangs et l'absence totale de la puissance publique (aucun agent d'Etat ou de la ville ne pouvait pénétrer le quartier). Une plateforme communautaire a été créée dès la première année du projet selon un processus de consultation pendant lequel des experts en ingénierie sociale et médiation sont allées rencontrer les différents secteurs et acteurs présents dans la zone (économie, santé, religieux, femmes, artistes, éducation, gangs...) pour les sensibiliser sur le projet et sur l'importance de leur rôle. On leur a demandé d'identifier des représentants, des personnes capables de faire du plaidoyer et de convaincre au sein de leur groupe. Une retraite de 3 jours a été organisée avec ces personnes dans une autre ville afin de mettre les choses à plat, de dénouer les tensions latentes et faire sortir les non-dits. Un bureau exécutif a été élu et des statuts élaborés. Des comités au sein de la plateforme ont été mis en place pour assurer leur participation et la prise en compte de leurs revendications et recommandations tout au long du projet (comité infrastructures, comité développement économique, etc.). Par ailleurs, des facilitateurs communautaires ont été identifiés au sein de la communauté pour permettre une connaissance pointue de la communauté et de ses dynamiques. Ces personnes étaient des membres de la communauté sous contrat chargés de faciliter le travail de Concern Worldwide et de faire passer les messages, mais aussi, plus officieusement, de fournir des informations aux équipes sur des aspects sécuritaires (si une rixe se tramait et qu'il ne fallait pas rentrer dans le quartier par exemple). En raison du caractère illégal de ce quartier et de l'absence des autorités étatiques, ce sont les habitants qui ont validé les projets prioritaires identifiés pour être mis en œuvre durant le projet PARAQ<sup>24</sup>.

24. Entretien avec Suzanne Louchard, ancienne Responsable Programme PARAQ, Concern Worldwide, août 2017

25. Entretien avec Silvia Gallo, ancienne Responsable programme PARAQ, Concern Worldwide, août 2017

Contrairement aux décisions prises par les équipes SI, la mise en place d'une plateforme communautaire a été essentielle pour la réalisation du PARAQ dans le quartier très complexe de Grand Ravine. La plateforme a en effet représenté un nouveau pouvoir, « un gouvernement alternatif dans un quartier où l'Etat est banni ». Elle a permis de « faire la balance », de mieux répartir le pouvoir et de mettre l'Etat face à un interlocuteur défini et palpable<sup>25</sup>.

## 2.5 Maîtrise de la communication avec les habitants

Une des premières tâches auxquelles les équipes se sont attelées a été la rédaction d'un manuel de communication à l'usage de l'équipe ACO et des équipes techniques du projet. Il s'agissait de bien réfléchir à l'approche communautaire, de **définir et de cadrer la communication avec la communauté**. Ce document, élaboré par des « ingénieurs du social » (des sociologues haïtiens) et des urbanistes, a été primordial pour le projet : il a permis de bien prendre en compte le social dans la définition du projet et de réfléchir à la meilleure manière d'éviter les incompréhensions et frustrations qui pourraient émerger durant la mise en œuvre des activités. Nous avons vu que la réflexion sur l'approche communautaire comprenait un questionnement sur la représentativité de la communauté et sur la planification participative à l'élaboration des stratégies de développement pour le quartier. En plus de cela, l'équipe s'est concentrée sur

la formulation et la diffusion des messages. **Plusieurs mécanismes de communication ont été définis :**

1. une réunion d'information mensuelle sur l'avancée des activités du projet, déjà évoquée,
2. un bureau des permanences au sein du quartier pour accueillir, informer et répondre aux plaintes des habitants,
3. des ateliers ad hoc pour la collecte de données pour les études techniques et les évaluations,
4. des ateliers ad hoc pour présenter et discuter des résultats des études techniques,
5. des rencontres de proximité : visites au quotidien chez les habitants, discussions informelles,
6. des événements festifs : carnaval, ateliers d'été...

Les messages que la coordination ou les équipes techniques souhaitaient faire passer à la communauté étaient travaillés avec et validés par l'équipe ACO, qui utilisait par la suite le langage adéquat pour communiquer. **Ce travail a permis d'éviter de nombreuses tensions, et est une des principales raisons qui font qu'au final, le projet a rencontré très peu de difficultés liées à la communauté, contrairement à d'autres projets menés dans des quartiers urbains.** Selon des habitants du quartier, l'équipe ACO était les « chouchous » de la communauté [« si ce n'était pas pour l'équipe ACO... »]. Cette relation de confiance rendue possible grâce à l'équipe ACO et au « discours clair, pédagogique et sans langue de bois »<sup>26</sup> a permis aux habitants de mieux comprendre SI, les choix faits

et les contraintes (budgétaires notamment) auxquelles elles étaient confrontées.

Toutefois, des failles ont été relevées, notamment au niveau de la rigueur de la communication et des espoirs qu'elle a pu créer au sein de la communauté. Il avait par exemple été question de construire un marché pour le quartier. Or, lors des ateliers de planification, les habitants ont été consultés sur ce projet et ils ont fourni des informations. Cela a créé des attentes sans que soit suffisamment précisé que ce volet ne serait pas réalisé dans le cadre du présent projet. Ce manque de fermeté dans les communications, dû en partie à un certain enthousiasme des débuts, a ainsi pu engendrer des attentes insatisfaites par la suite.

---

26. Entretien avec  
Silvère Jarrot



> Discussions entre l'équipe EHA, l'équipe ACO et des habitants, novembre 2013  
© SOLIDARITÉS INTERNATIONALE



## L'APPROCHE COMMUNAUTAIRE - CONCLUSIONS ET ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION

- Le concept de communauté ne va pas de soi en milieu urbain, d'autant plus en Haïti où la cohésion d'ensemble fait particulièrement défaut. Toute intervention en contexte urbain en général mérite une **analyse poussée des personnes et groupes d'intérêts en présence**. Peut-être cela veut-il dire **travailler avec des représentants de communautés d'intérêts** et non avec des représentants d'un ensemble d'habitants homogènes et ayant des intérêts convergents.
- La participation communautaire a permis de produire une **information réaliste** reflétant le fonctionnement et l'organisation du quartier. Elle a révélé les stratégies d'adaptation et de contournement que la population invente face aux manques de moyens et à l'impuissance du système légal. La réflexion communautaire ayant abouti à l'étude urbaine en 2012 puis au schéma d'aménagement en 2013 a permis d'analyser le fonctionnement du quartier sous ses différents aspects (physique, géographique, économique, politique, social) à partir de réflexions produites par les habitants du quartier. Elle a ainsi donné un rôle « **d'expertise urbaine** » à ces derniers.
- **L'expertise urbaine sociale** (les systèmes urbains) est indispensable lorsque l'on souhaite mettre en place une intervention spatiale<sup>27</sup>.
- L'approche communautaire n'était pas seulement un MOYEN comme cela peut l'être dans d'autres projets, mais **un volet d'activités à part entière**.
- Lorsque l'on met en place une approche communautaire uniquement par le prisme des comités, on choisit des interlocuteurs et ce faisant, on donne du pouvoir à certaines personnes ; cela peut affecter les relations de pouvoir préexistantes. **L'ouverture de l'approche à l'ensemble des habitants du quartier** a été une réelle valeur ajoutée.
- L'équipe ACO était garante de toute intervention en termes de communication sur le terrain. Plus de fermeté dans la communication, l'usage du conditionnel et la formulation de réserves sont recommandés quand cela est nécessaire afin de **ne pas créer de fausses attentes**.
- Une certaine compréhension de la question du quartier suite au travail d'approche participative et de travail social a pu être constatée. Selon l'un des coordinateurs urbain, les ateliers ont aussi servi « à former les gens en capacité de comprendre comment et pourquoi on réalise les projets d'aménagement urbain ». Ils ont amenés ceux-ci « à **penser les intérêts communs**, à rompre avec le clientélisme »<sup>28</sup>. On nuancera cependant un peu ce propos car la durabilité

27. Entretien avec  
Simon Deprez



> Ateliers participatifs pour l'élaboration du schéma d'aménagement, avril - juillet 2013 © SOLIDARITÉS INTERNATIONALE



> De gauche à droite : ateliers participatif pour l'élaboration du schéma d'aménagement ; réunion mensuelle avec les habitants ; séance de sensibilisation sur le droits des femmes à l'occasion de la journée de la femme  
© SOLIDARITÉS INTERNATIONAL

de ce travail n'est pas assurée, et le concept de « communauté » est toujours à manier avec prudence (voir le premier point en page précédente).

- Le **travail de communication** reste central durant tout le temps d'intervention. Il est majeur en début de projet, moment où doit être clarifié le fait qu'un tel projet est un projet d'appui à la maîtrise d'ouvrage, et non un projet d'urgence. La diffusion de messages transparents mais réfléchis a permis aux habitants de ne pas tomber dans la suspicion ou le scepticisme que l'on retrouve régulièrement dans des projets humanitaires menés en Haïti. L'équipe ACO conciliait, expliquait, amenait les habitants à la raison afin d'éviter les litiges communautaires<sup>29</sup>. Elle a ainsi joué un rôle de « médiateurs ».

- La réduction du nombre de canaux de communication à un **unique canal** (l'équipe ACO) a été la clé de voute de la réussite de l'approche communautaire. Cela a permis d'éviter au maximum les messages discordants. Il faudra cependant s'assurer dans le futur que le travail entre les équipes

des partenaires et l'équipe ACO soit aussi clair que régulier. Dans le cadre du volet logement du projet, la coordination entre les partenaires et l'équipe ACO n'a pas toujours permis de réaliser une bonne communication auprès des habitants à propos de la sélection des propriétaires pouvant bénéficier ou non des activités de construction. Cela a engendré des frustrations qui auraient pu être évitées si l'équipe ACO avait eu une meilleure compréhension du rôle et du travail des partenaires sur le volet logement.

- Dans certains contextes, tels qu'en Haïti, il est important d'avoir une **équipe ACO nationale** qui connaisse bien la culture et les non-dits et qui sache comment bien communiquer. Cette équipe doit être composée, au moins en partie, d'ingénieurs du social pour mieux prendre en compte le social dans la définition et la mise en œuvre du projet.

28. Entretien avec  
Silvère Jarrot

29. Entretien avec  
Daouda Fofana,  
ancien Responsable  
Programme, août 2017

*Daouda Fofana*

“ L'équipe ACO conciliait, expliquait, amenait les habitants à la raison afin d'éviter les litiges communautaires. »

### 3 UN LIEN FORT ET FORMALISÉ AVEC LES INSTITUTIONS

30. L'appui institutionnel était par ailleurs l'un des volets d'activités du projet, avec un résultat escompté « d'appui institutionnel qui renforcera les structures communautaires et les institutions locales et étatiques dans l'exercice de leurs fonctions et dans leurs capacités à collaborer ».

31. Boyer, B., Gbétoto Sokpoh, B. & Richener N. (2013). *Evaluation itérative. Rapport de la mission de démarrage*. Document non publié, Groupe URD.

Suite au séisme et à l'arrivée en masse d'ONG issues d'horizons très variés, aux motivations, expériences et philosophies très différentes, la communauté internationale a rapidement mis en place le système de clusters et plusieurs groupes de travail pour essayer de coordonner et d'organiser leurs actions. Ce mécanisme de coordination a été, dans les premières années de la réponse, grandement critiqué pour l'exclusion des organisations haïtiennes du processus (la plupart des réunions étaient organisées à la base logistique des Nations Unies et se déroulaient en anglais). Avec le temps, les agences municipales et les ministères furent davantage impliqués, malgré une capacité gouvernementale historiquement faible et affaiblie par le tremblement de terre.

De fait, les conséquences du séisme et des nombreuses catastrophes naturelles qui affectent Haïti de manière récurrente sont fortement exacerbées par les nombreux problèmes structurels du pays. Dans le cadre du projet intégré de reconstruction et d'aménagement urbain du quartier de Christ Roi, SI a souhaité apporter des réponses aux problèmes conjoncturels tout en intégrant des problématiques structurelles. En impliquant et en appuyant les institutions haïtiennes dans leur domaine de responsabilité, le projet a intégré des enjeux allant au-delà des besoins immédiats du quartier. SI a placé l'appui institutionnel au cœur de son projet, comme l'un des piliers de sa gouvernance<sup>30</sup>, dans la mesure où les réponses apportées au quartier visaient non seulement l'amélioration des conditions de vie à court terme mais encore l'anticipation des évolutions à venir<sup>31</sup>.



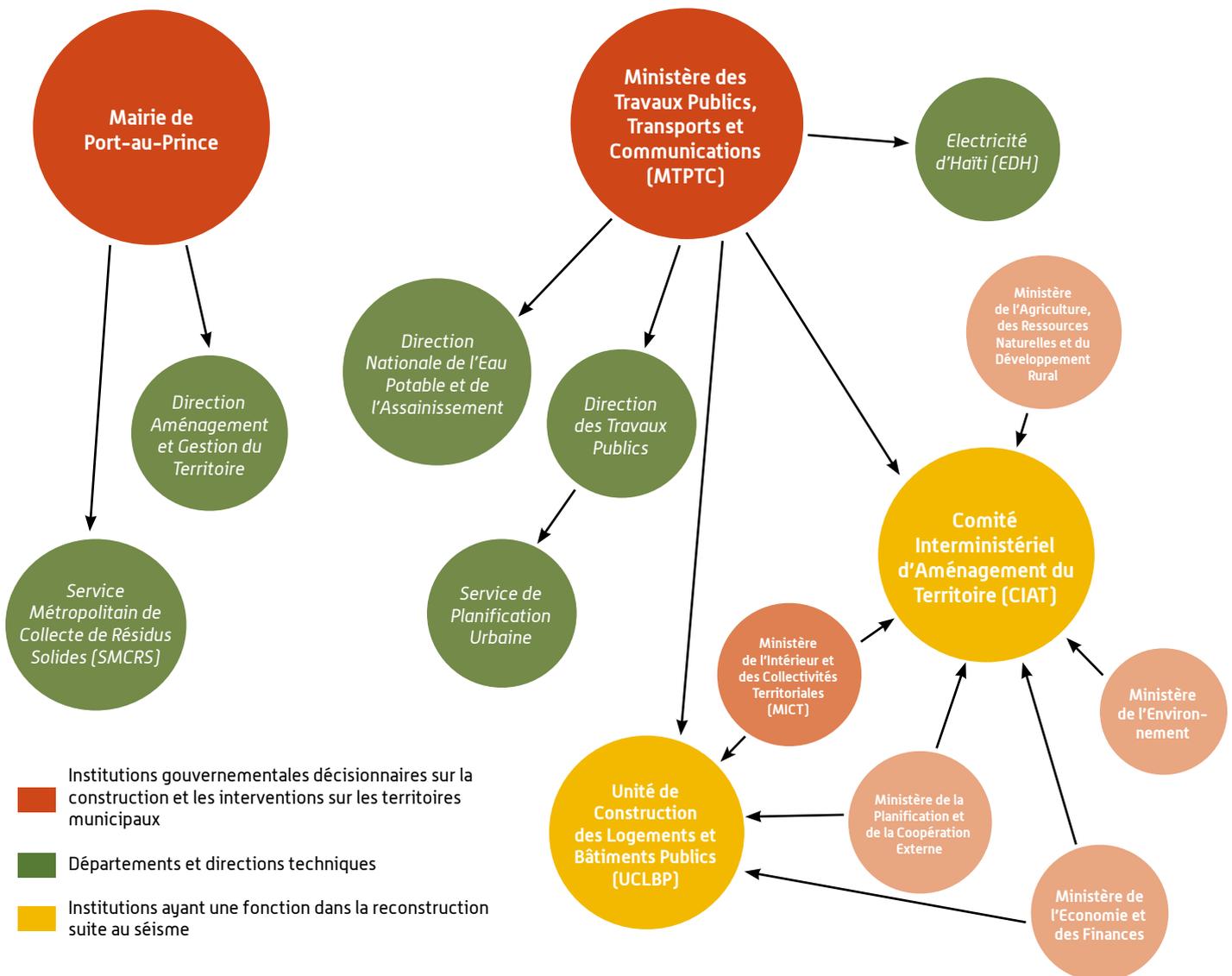
> Du haut puis dans le sens des aiguilles d'une montre : les équipes SI et la directrice de l'assainissement de la DINEPA ; Ingénieur Piard, Directeur des Travaux Publics ; l'équipe SI, le MTPTC et la Mairie ; inauguration du terrain multisports de Bas-Norgués avec la présence des institutions.

© SOLIDARITÉS INTERNATIONALE

### 3.1 Des problématiques directement en rapport avec les compétences des institutions

La gestion territoriale et spatiale et autres questions relatives au retour dans les quartiers impliquent un certain nombre de problématiques qui relèvent

de la compétence de plusieurs institutions gouvernementales et locales. Les principales institutions et services impliqués étaient :



Depuis ses premiers projets de retour quartier, SI a effectué un état des lieux approfondi des institutions et du cadre de loi relatif à l'aménagement territorial. Bien que le cadre institutionnel de la gouvernance politique de l'aménagement urbain soit parfois confus et instable, l'établissement de relations avec ces acteurs et la clarification des rôles et fonctions de chacun étaient primordiaux. Malgré ces contraintes

et faiblesses de la puissance publique en Haïti, SI a souhaité et mis en place les mécanismes d'une collaboration avec ces acteurs. L'objectif était de ne pas ignorer leurs prérogatives et leur vision de l'aménagement territorial ; au contraire, SI s'est positionné comme un technicien en charge de traduire de manière opérationnelle les volontés, ambitions et besoins de chacun.

## ► L'AMÉNAGEMENT URBAIN ET LA MAIRIE DE PORT-AU-PRINCE

Selon la loi de décentralisation (1996), la mairie est l'institution de gouvernance du territoire municipal. Elle a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre les schémas directeurs d'aménagement urbain, avec l'appui de l'administration centrale. Dès les premières interventions de SI à Port-au-Prince, des liens avec la Mairie ont été mis en place, puis renforcés lors du travail d'étude urbaine. SI a d'emblée affiché sa volonté d'inscrire son action dans un processus institutionnel fort. L'organisation a dès lors établi des contacts plus poussés avec la Coordinatrice générale des ONG, le

Directeur de la Direction Aménagement et Gestion du Territoire et d'autres techniciens au sein de la Mairie. Le projet devait fournir à la Mairie des instruments devant lui permettre de s'engager sur la voie d'un urbanisme opérationnel à l'échelle de la commune. La Mairie devait sélectionner les projets jugés prioritaires pour les enjeux municipaux tout en tenant compte des axes de développement et des projets proposés par la communauté au travers des ateliers de planification participative.

## ► LES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES ET LE MTPTC

Le MTPTC a été un acteur incontournable sur les questions d'urbanisme et d'équipements urbains et dans la configuration des autorités techniques validant les aménagements urbains. Il est en charge de toute étude, planification, exécution, entretien et supervision de ces infrastructures. Affaibli, l'institution a peiné à prendre ses responsabilités dans les projets par les ONGs dans les années qui ont suivi le tremblement de terre, mais

SI a veillé à construire des relations de confiance avec les personnes clés du Ministère, notamment au sein de la Direction des Travaux Publics. Ainsi, tous les contrats relatifs à des travaux d'aménagement d'envergure ont été cosignés avec le MTPTC : SI était le maître d'œuvre représentant le MTPTC, lui-même maître d'ouvrage.

## ► LA COHÉRENCE DES AMÉNAGEMENTS TERRITORIAUX AVEC LE CIAT

Le CIAT est un comité interministériel regroupant 6 ministères. Il ne possède pas de mandat opérationnel, mais est garant de la cohérence des projets d'aménagement du territoire. Il travaille sur 4 volets, dont l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'habitat et le foncier. L'organisme avait une bonne

compréhension des enjeux et dynamiques de reconstruction et du rôle que les institutions devaient jouer. Les relations que SI a nouées avec les équipes du CIAT ont permis très tôt de savoir quelles étaient leurs attentes liées aux schémas d'aménagement.

## ► L'ASSAINISSEMENT ET LA DINEPA

Deux accords cadre de deux années (2012-2014 et 2014-2016) ont été signés avec la DINEPA pour formaliser la collaboration proche entretenue avec SI depuis 2010. Afin d'être en cohérence avec les recommandations de cet organisme, visant à responsabiliser et autonomiser au maximum la gestion de l'assainissement par les ménages, il a été décidé d'appuyer les ménages à l'auto-construction

de solutions d'assainissement tel que préconisé par l'UCLBP. Toujours dans le respect de ses directives, il a également été décidé de laisser à la charge des ménages les travaux de plomberie internes aux logements (interdiction de doter directement les ménages de solutions d'assainissement intégrales). Cette étroite collaboration s'est poursuivie sur demande de la DINEPA dans la ville de Saint-Marc.

## ► LE LOGEMENT ET L'UCLBP

Créée après le séisme, l'UCLBP a publié en 2012 les grandes lignes d'une politique du logement, de l'habitat et du développement durable devant encadrer les différentes opérations menées dans le domaine en Haïti par les acteurs nationaux et internationaux. Cette politique nationale insiste sur la nécessité de limiter les

subventions destinées aux familles pour reconstruire leurs maisons, afin de concentrer les fonds de l'aide internationale sur les infrastructures et d'éviter de se substituer aux investissements que les privés peuvent réaliser<sup>32</sup>.

32. UCLBP,  
2013



> Réhabilitation de la voirie à Bas Norguès, en collaboration avec le MTPTC, 2014  
© SOLIDARITÉS INTERNATIONALE

## 3.2 L'appui institutionnel, un pilier de la gouvernance du projet

Dans le cadre du projet de Christ Roi, SI a joué un rôle d'acteur humanitaire, mais également d'acteur parapublic en réalisant des missions traditionnellement dévolues à l'État (réhabilitation de routes et de

ponts, de logement, construction d'infrastructures publiques...). Elle l'a cependant fait avec un très fort appui institutionnel, et en remettant chaque acteur dans son rôle.

### ► UNE FINE CONNAISSANCE DU CADRE INSTITUTIONNEL

Pour impliquer de la meilleure manière les institutions haïtiennes et assurer des relations professionnelles de confiance, SI s'est dotée d'une personne en appui à la compréhension du cadre institutionnel, et en gestion des relations avec les différentes parties prenantes institutionnelles. Ainsi, le Coordinateur urbain Adjoint a permis d'éclaircir les rôles et les responsabilités de

chacun et ses implications dans le programme. Ce « débroussaillage » a été fondamental pour garantir un projet d'aménagement urbain cohérent, rationnel et prenant en compte les grandes orientations de l'État en termes d'aménagement et de développement du territoire.

### ► VALIDATION DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT

Le schéma d'aménagement produit au début du projet avait pour objectif de proposer une stratégie d'intervention urbaine durable et rationnelle, définie suite à un processus de réflexion et de planification communautaire. Il « donne un cadre, une vision plus structurée du territoire; il est un début de la structuration du développement du territoire »<sup>33</sup>. Il devait donc être validé par les institutions haïtiennes pour qu'elles s'en emparent officiellement, que le projet soit acté par un décret municipal et ainsi officiellement entériné. Pour cela, un comité de validation des documents de planification territoriale a été créé. Dirigé par le Comité interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT), il

est composé des représentants de la Mairie de Port-au-Prince, de la Direction des travaux publics (MTPTC), du Ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales (MICT), du Ministère de l'Environnement (MDE), de l'unité de construction des logements et bâtiments publics (UCLBP) du CIAT et de la Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement (DINEPA). La validation du projet par ce comité a conféré à ce plan un caractère officiel à défaut d'être légal<sup>34</sup>. Si ce comité n'avait pas mandat pour suivre et appuyer le déroulement du projet, il a tout de même permis de discuter de certains choix stratégiques et de clarifier certaines ambitions du gouvernement.

### ► UN SUIVI CONTINU ASSURÉ PAR LES INSTITUTIONS

Des relations bilatérales ont donc été très tôt nouées avec les institutions les plus directement impliquées dans les activités menées, à savoir le MTPTC, la DINEPA, le CIAT, l'UCLBP, la Mairie de Port-au-Prince. Ces institutions ont été rencontrées notamment pour analyser de concert l'ensemble des diagnostics,

évaluations et études techniques réalisés par SI et ses partenaires. Cette méthodologie a permis au projet d'être reconnu par les institutions nationales et d'avoir l'aval de ces dernières pour la réalisation des différents ouvrages (mini-réseaux d'assainissement, voirie, ravine, terrain de sport).

33. Entretien avec Ingénieur Sully Guerrier, Directeur de la Direction Aménagement et Gestion du Territoire à la Mairie de Port-au-Prince, août 2017

34. Le changement des membres du conseil municipal de Port-au-Prince n'a pas été accompagné d'une passation et le processus de légalisation et de mise en application de ces documents n'a ainsi pas abouti.

### 3.3 L'affirmation du rôle de l'État

SI a souhaité réaffirmer le rôle de l'État tout en mettant celui-ci en face de ses responsabilités. Elle s'est positionnée comme « opératrice », c'est-à-dire en charge de mettre en œuvre les directives du PARAQ et du gouvernement haïtien. **La question de la maîtrise d'ouvrage a été fondamentale** : SI a placé le MTPTC comme maître d'ouvrage, et s'est elle-même positionnée comme maître d'ouvrage délégué et

maître d'œuvre, accompagnant la mise en œuvre du projet. Ces choix ont été formalisés par des protocoles d'accord détaillant les rôles de chacun. Ce schéma de travail avec cet acteur institutionnel était nouveau dans l'intervention des ONG en Haïti. Cet accord a été l'un des premiers de ce type et le format a servi de modèle pour d'autres opérateurs.

#### ► LES DIRECTIVES DES POUVOIRS PUBLICS PRIVILÉGIÉES ET PRISES EN COMPTE

En tant qu'organe central ayant pour mission de concevoir, de définir et de concrétiser la politique du Pouvoir exécutif dans les domaines des travaux publics<sup>35</sup>, le MTPTC était garant technique de tout ouvrage réalisé sur son territoire. Il devait valider les travaux à réaliser, les études et les directives techniques. En effet, puisqu'institution étatique compétente, cette direction « est la seule qui peut juger de la qualité de ces ouvrages »<sup>36</sup>. Elle a assuré la supervision générale en déléguant la supervision « de proximité » à SI. Le MTPTC a par ailleurs travaillé avec les équipes techniques du projet pour définir et dimensionner les ouvrages. Il a étroitement participé à la rédaction des documents techniques du Dossier d'Appel d'Offre et au processus de sélection de l'entreprise en charge des travaux.

La Mairie de Port-au-Prince a délivré les autorisations de travaux nécessaires pour les différents projets. Le préalable à toute opération d'investissement (telle que pour le terrain multisport à Bas Norguès) était la signature d'un accord entre la Mairie, le propriétaire du terrain en question et le comité de gestion de ce terrain. Cet accord était basé sur un modèle de partenariat public-privé ; il visait à définir les modalités de gestion de l'espace et de rémunération, en lien avec l'entretien.

35. Protocole d'accord MTPTC - SI, signé le 17 janvier 2014

36. Entretien avec Daouda Fofana



> Réhabilitation de la voirie à Bas Norguès, en collaboration avec le MTPTC, 2014  
© SOLIDARITÉS INTERNATIONALES

## ► LES PROTOCOLES D'ACCORD, ÉLÉMENTS INCONTOURNABLES DE LA RELATION INSTITUTIONS - OPÉRATEURS

Les institutions ont pour rôle de fixer à l'opérateur les objectifs du projet, de veiller au respect des normes et des règlements, et d'assumer la part technique et administrative qui lui incombe<sup>37</sup>. Cette collaboration a été cadrée par la signature de protocoles d'accord (entre SI et le MTPTC, SI et la Mairie...), essentiels pour assurer une participation active des institutions en question. **Ces protocoles ont permis d'intégrer le projet dans les processus légaux de reconstruction de quartier.**

Le protocole d'accord concernant le partenariat avec le MTPTC a engagé ce dernier « dans des activités de coopération, de validation et de réception ». Le document désigne bien le MTPTC comme maître d'ouvrage, SI comme maître d'ouvrage délégué et SI ou une firme haïtienne privée comme maître d'œuvre. Il clarifie également les responsabilités du MTPTC : accompagner SI dans la résolution des problèmes qui relèvent de ses domaines de compétences (notamment les déplacements en réseaux, les

expropriations, les normes de construction], valider les études de conception et la conformité des ouvrages aux différentes étapes clés, accompagner SI dans la réalisation d'une partie des études techniques et du suivi de l'exécution des travaux, participer à la commission d'appel d'offre pour les ouvrages d'infrastructures d'envergure, prononcer la réception de ces ouvrages.

Concernant la Mairie, ce sont des protocoles d'accord spécifiques qui ont été signés entre les deux parties. Sur l'affaire des dédommagements des propriétaires impactés par les travaux de la ravine, un tel document a clarifié et officialisé le rôle que chaque partie prenante devait jouer. Le protocole a ainsi stipulé que SI fournirait la totalité du montant des dédommagements mais que la Mairie serait, elle, en charge de travailler avec le notaire et de venir en garantie en cas d'actions en justice ou de futures réclamations.

## ► PROTECTION OPÉRATIONNELLE

Le schéma de travail établi avec le MTPTC et la Mairie de Port-au-Prince a assuré à SI une **grande tranquillité opérationnelle** car travailler pour le compte de ces institutions a protégé l'ONG administrativement en clarifiant les rôles et responsabilités de chacun et, sur certains aspects relationnels, de la communauté en lui redonnant sa place d'interlocuteur direct à l'État<sup>38</sup>. Leur implication « a dédouané SI de toutes responsabilités qui pourraient advenir sur les ouvrages pendant le projet ou après notre départ »<sup>39</sup>. Lors des travaux sur la ravine et quand survient un mécontentement des riverains

suite aux différents retards, le MTPTC s'est positionné comme responsable du déroulé des travaux et a ainsi préservé SI d'incriminations diverses. Le MTPTC disait aux habitants que SI avait été mandaté et qu'il avait lui, en tant que maître d'ouvrage, choisi SI pour travailler sur un tel projet. De la même manière, la présence de techniciens et cadres de la Mairie aux réunions et leur suivi des activités et travaux a permis à SI de jouer le rôle d'interface avec la communauté. Le cas de la libération des emprises (voir la partie suivante) en est un exemple emblématique : ainsi par exemple, c'est l'État qui a géré

### *Benjamin Biscan*

“ Le schéma de travail établi avec le MTPTC et la Mairie de Port-au-Prince a assuré à SI une grande tranquillité opérationnelle car travailler pour le compte de ces institutions a protégé l'ONG administrativement en clarifiant les rôles et responsabilités de chacun et, sur certains aspects relationnels, de la communauté en lui redonnant sa place d'interlocuteur direct à l'État. »

37. PARAQ, 2015, p. 33

38. Entretien avec Benjamin Biscan, ancien Coordinateur Urbain, août 2017

39. Entretien avec Daouda Fofana, août 2017

40. SOLIDARITÉS INTERNATIONAL, 2013a, p. 6

les expropriations des ménages impactés par les travaux de la ravine, ce qui a contribué à légitimer sa démarche et lui a octroyé une certaine légalité. Selon le Responsable ACO, pour éviter les conflits entre SI et les habitants, l'équipe ACO a « mis en avant l'Etat ».

L'approche communautaire a encouragé le recours à la main d'œuvre issue de la zone d'intervention pour les opérations de construction et d'assainissement<sup>40</sup>. Cela a notamment été le cas pour les travaux de la ravine, où la mairie a mis en place un Comité de gestion

d'aménagement de la ravine (CGANC) en charge de recruter des jeunes du quartier. Cette situation a posé des problèmes de corruption : le comité s'est assuré un « pourcentage » pour chaque journalier recruté et les critères de sélection de ces personnes étaient très vagues. Le fait que SI ait gardé une distance et ne se soit pas mêlée au choix des journaliers a permis de lui garantir une certaine sécurité. Le CGANC traitait en effet directement avec l'entreprise SECCA, en charge de la construction de la ravine, et la Mairie.

## ► LA CONTRIBUTION DE LA MUNICIPALITÉ DANS LA LIBÉRATION DES EMPRISES

### Zoom sur l'aménagement de la ravine Nicolas

L'aménagement de la ravine Nicolas était une action prioritaire dans la prévention et la gestion des risques naturels au sein du quartier, les ravines condensant un grand nombre de risques dans la capitale. Cet aménagement prévoyait l'amélioration de l'accessibilité du cœur de quartier, la sécurisation des déplacements, l'intégration de solutions d'assainissement semi-collectif et l'amélioration de l'image du quartier en le présentant comme exemple d'aménagement intégré de ravine dans un quartier de la métropole. C'était ainsi un projet « déclencheur », dans le sens où il répondait à plusieurs enjeux d'aménagement simultanément et initiait le processus d'aménagement du quartier. La maîtrise d'ouvrage du projet de travaux de sécurisation et d'aménagement de la ravine Nicolas était d'entrée de jeu sous la responsabilité du MTPTC.

Le cas de l'aménagement de la ravine Nicolas est particulièrement probant. Pour intervenir sur la ravine, une phase de travaux préparatoires de dégagement des emprises tout au long de la ravine sur le périmètre concerné était nécessaire. Cela impliquait de démolir partiellement ou totalement 41 maisons sur les berges de la ravine et éventuellement de reloger les habitants expropriés<sup>41</sup>. Les discussions ont ainsi été entamées avec le MTPTC et la Mairie en parallèle du travail préparatoire d'ingénierie pour évaluer les stratégies possibles devant accompagner le relogement des ménages impactés par les travaux. Comme la Mairie était dans l'incapacité de prendre en charge les dédommagements, SI a dû payer les propriétaires. Cependant, sur cette problématique, l'implication de la Mairie et du MTPTC a été une réelle plus-value qui a protégé SI face aux habitants du périmètre de la ravine.

Ainsi, le Comité Permanent d'Acquisition (CPA) a procédé au marquage et a réalisé les devis pour évaluer les dégâts et pour proposer des coûts d'indemnisation. Le MTPTC a fait le lien entre la Mairie et le CPA. La Mairie, quant à elle, a joué l'intermédiaire entre les propriétaires et le notaire en charge des dossiers et de leur dédommagement. Dans le cadre de ce protocole d'accord, SI a donc laissé les autorités publiques gérer la communication entre les différentes parties prenantes et la démarche de dédommagement ; SI a été écartée de potentielles tensions qui auraient pu survenir. Il faut ici noter que le travail d'approche communautaire a été un réel avantage pour le déroulé de la procédure : au final, il n'y a pas eu de « sentiment d'injustice lorsque les maisons ont été démolies, tout le monde a compris pourquoi et des habitants ont défendu le projet »<sup>42 43</sup>.

41. Cette question du foncier avait été anticipée, mais les dédommagements liés à l'expulsion des ménages avaient été déclarés comme inéligibles par l'UE lors de la conception du projet et comme étant du ressort du gouvernement haïtien. Entretien avec Silvère Jarrot : il semblerait que l'UE avait discuté de cette problématique avec les institutions en amont du lancement des projets PARAQ.

42. Entretien avec Silvère Jarrot

43. En raison du changement de conseil municipal au niveau de la Mairie de Port-au-Prince et du fait que les dossiers alors en cours n'aient pas été repris par les nouveaux élus, les accords signés entre la Mairie, les propriétaires et le notaire n'ont pas été conservés. La Mairie actuelle n'est donc plus en mesure de s'assurer que les propriétaires qui s'étaient engagés à libérer les emprises le continuent à l'être et que les bords de ravine restent inoccupés.

## ► LA PROBLÉMATIQUE DU FONCIER

Les problèmes de propriété foncière en Haïti sont importants, que ce soit en termes de droit foncier (les règles de légitimité) et d'administration foncière (le suivi de qui possède, quels droits sur quels lopins de terre)<sup>44</sup>. La confusion administrative et l'incertitude planant sur la légalité de la propriété des terres (absence de cadastre, plusieurs statuts de propriété et d'instances pouvant les octroyer ayant même valeur légale) deviennent souvent cauchemardesques pour les ONG qui souhaitent réaliser des infrastructures. Si, dans le cadre du projet à Christ Roi, a été confrontée à des problématiques foncières à de nombreuses reprises, notamment pour l'aménagement d'un espace

public à la 1<sup>ère</sup> ruelle Nazon sur un terrain longtemps considéré comme public du fait de son utilisation depuis plusieurs années comme terrain de basket. Une fois les procédures engagées pour déclencher les travaux, un propriétaire s'est manifesté et a demandé une enveloppe pour l'utilisation communautaire de l'espace. Malgré les négociations avec la Mairie, la situation est restée bloquée. La Mairie a pour autant joué son rôle d'interface pour favoriser les négociations avec le propriétaire, et l'octroi d'autorisations de construire, qui légalement ne valent rien, mais qui engagent les institutions (pour le terrain multisports de Bas Norguès par exemple).

44. LEVINE, BAILEY  
and BOYER, 2012, p. 9



> Démolition de maisons empiétant sur les emprises à libérer pour effectuer les travaux de sécurisation et d'aménagement de la ravine, juin 2015

© SOLIDARITÉS INTERNATIONAL

## L'APPUI INSTITUTIONNEL – CONCLUSIONS ET ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION



- Si a bénéficié d'une bonne image auprès des institutions et l'entente fut bonne. Ceci a été probablement dû au **respect de ces institutions dans leurs rôles et responsabilités**<sup>45</sup> et à la considération que SI leur prêtait davantage que d'autres acteurs (par exemple, demander aux interlocuteurs des institutions s'ils sont disponibles et à quel moment avant de fixer une réunion avec la firme de construction, etc.<sup>46</sup>).

- La question des **personnes et de leur bon vouloir** jouent cependant un rôle dans les relations institutionnelles et la bonne entente de travail. L'implication soutenue de la Mairie était probablement due à la motivation et au professionnalisme de ses techniciens, notamment de ses cadres. Ainsi, lorsque le nouveau conseil municipal a été élu sans continuité et sans passation de pouvoir avec les anciens employés, le travail amorcé a été perdu. Dans le cas du PARAQ, il était prévu que la pérennité des schémas directeurs serait assurée par l'Union européenne dans le cadre d'une deuxième phase PARAQ financée par le 11<sup>ème</sup> FED : les institutions seraient alors davantage appuyées pour compiler les schémas d'aménagement en un plan d'urbanisme à l'échelle de la ville et pour mettre en œuvre les projets prioritaires. Les ONG seraient mobilisées pour le volet ingénierie et médiation sociales.

- La **reconnaissance de l'existence d'un quartier** peut conditionner l'approche relationnelle avec les institutions. En effet, à Bristout-Bobin, la Mairie ne reconnaissait pas ce quartier et il était ainsi difficile d'envisager toute implication de sa part dans le projet, contrairement au projet à Christ Roi, qui est un quartier historique de la capitale. Lorsque les institutions en question sont absentes de ces quartiers dits « bidonvilles », l'ONG doit alors essayer d'aller les trouver et engager une collaboration avec elles sur ce type de question. **Dans ce type de quartier, chaque institution peut trouver un intérêt à participer à un projet** : l'ONG doit percevoir cet intérêt se mettre au niveau de l'institution intéressée<sup>47</sup>.

- Le projet a introduit une **coopération transversale entre les ministères et agences concernés** par l'aménagement, les infrastructures et services associés, et l'habitat. Il a en outre facilité une meilleure appropriation par ces mêmes acteurs locaux des méthodologies et des résultats du programme.

- La problématique du **foncier** peut être un véritable frein pour la reconstruction et l'aménagement urbain. La propriété foncière est néanmoins étroitement liée à l'Histoire et à l'identité du pays. Il faut donc chercher à mieux connaître les mécanismes informels de gestion du foncier et réfléchir aux usages sociaux qui font la légalité d'une parcelle. La collaboration avec les institutions est également incontournable pour trouver conjointement une solution à cette problématique.

- Le **degré d'implication des institutions et de l'ONG sur certaines activités telles que les activités journalières doit être amplement réfléchi**. Soit l'ONG choisit directement les personnes qui deviennent ainsi bénéficiaires de ces activités journalières, sur base de critères de vulnérabilité objectifs (dans la mesure où cela puisse être garanti), avec un gros risque de jalousie et de conflit communautaire que l'ONG doit alors gérer, soit l'ONG laisse la Mairie mettre en place son propre mécanisme. Dans le cadre du projet, et suite à l'expérience douloureuse avec le CCGBB à Bristout-Bobin, la Mairie a créé des comités en charge de gérer directement la sélection des travailleurs, ce qui ne garantit pas d'atteindre les plus vulnérables, mais permet un meilleur déroulement des travaux et limite les conflits intra-communautaires pour lesquels l'ONG n'est pas responsable. Cela permet également le maintien des mécanismes de partage « traditionnels » et la dynamique sociale en est donc moins perturbée. Le choix de l'approche doit donc être réfléchi tenant compte des avantages et inconvénients de chaque approche, du temps imparti et de la capacité de l'ONG à gérer ce genre de situation. Il se base sur une très bonne connaissance du contexte, des dynamiques sociales et sur une analyse des risques.

---

45. « On a jamais eu l'impression qu'on nous marchait sur les pieds. On nous respectait comme institution responsable du secteur, tout en prenant soin qu'on maintenait une relation professionnelle ». Entretien avec Alfred Piard, Directeur Technique du MTPC, août 2017

46. Entretien avec Benjamin Biscan

47. Entretien avec Silvère Jarrot

## 4 CONCLUSION : UNE ORGANISATION TRIPARTITE GARANTE DE L'ABOUTISSEMENT DU PROJET

Nous avons identifié deux piliers majeurs du projet : l'approche communautaire et l'implication institutionnelle.

- **La relation triangulaire ONG, communauté et institutions mise en place dans le cadre du projet a été gage de sa réussite.** Autrefois quasi, voire totalement absents des quartiers au tissu informel très dense, la Mairie et le MTPTC ont repris leurs fonctions et assuré une présence continue dans Christ Roi durant le projet. L'étude urbaine, le schéma d'aménagement et le schéma d'assainissement leur ont fourni des informations et des données actualisées et réalistes reflétant les besoins et aspirations des habitants sur le territoire qu'ils administrent.

- **Des liens ont été créés entre les institutions et les habitants.** Le travail de planification participative, qui impliquait les habitants référents et des représentants de la Mairie et, selon la thématique de la réunion, du MTPTC, a permis d'amorcer des relations de dialogue et de concertation, relations qui n'existaient pas, ou très peu, avant le projet. Or ce rapprochement des habitants avec les autorités municipales était l'un des objectifs du projet, qui cherchait à replacer la puissance publique dans le quartier.

- **SI s'est placée au cœur de la relation communauté – institutions.** A partir des problématiques de planification territoriale, SI a joué un rôle essentiel dans ce rapprochement en **faisant le lien entre les aspirations et directives institutionnelles et les desiderata communautaires.** SI s'est positionnée comme « un technicien en charge de traduire de manière opérationnelle les volontés, ambitions et besoins de chacun »<sup>48</sup>. Ce travail de conciliation a été rendu possible par la participation active des quatre parties prenantes dans le processus :

- la communauté représentée par un groupe élargi d'habitants référents,
- des techniciens de la Mairie très régulièrement présents aux ateliers de planification,
- les représentants du MTPTC dans une moindre mesure (la planification ne relevant pas directement de leurs domaines de compétences) et enfin,
- les équipes du projet (SI et ses partenaires).

Ces leçons apprises méritent d'être intégrées dans la réflexion préparatoire aux actions futures de SI en milieu urbain à forte densité sur des questions touchant au territoire.

47. SOLIDARITÉS INTERNATIONAL, 2013b, p. 4



# Bibliographie

AGIER, Michel. 2004. La ville, la rue et le commencement de la politique. Le monde rêvé de Chloé. *Multitudes*, n° 17 (3), 139-146. [en ligne] <URL : <https://www.cairn.info/revue-multitudes-2004-3-page-139.htm>>

SANDERSON, D., KNOX CLARKE, P. 2012. Réponse aux catastrophes urbaine. Leçons tirées d'opérations de secours et de reconstruction précédentes. *Enseignement d'ALNAP*. [en ligne] <URL : <https://www.alnap.org/help-library/réponse-aux-catastrophes-urbaines-leçons-tirées-dopérations-de-secours-et-de>>

BOYER, B., GBÉTOHO SOKPOH, B., RICHENER N. 2013. *Evaluation itérative. Rapport de la mission de démarrage*. Document non publié. Groupe URD.

CALOGERO, A., FLORES, P., BISCAN, B., JARROT, S. 2017. *L'approche participative dans la planification urbaine des quartiers précaires de l'aire métropolitaine de Port-au-Prince*. Rapport de recherche de ESA consultance : Habitat for Humanity.

CIAT 2013. *Réhabilitation de quartiers. Guide professionnel - les étapes de la planification urbaine*. Document de travail

CORBET Alice. 2012. *Approche communautaire en Haïti : décryptage de la notion de « communautés » et recommandations*. Rapport de recherche : Groupe URD.

COUET, L., GRANDIDIER, E. 2014. L'espace public au coeur de la reconstruction : l'exemple de Martissant à Port-au-Prince, Haïti. *Field Actions Science Reports*, Special Issue 9. [en ligne] <URL : <http://factsreports.revues.org/2828>>

DEPREZ S., LABATTUT E. 2011. *La reconstruction de Port-au-Prince : analyses et réflexions sur les stratégies d'interventions en milieu urbain*. SOLIDARITÉS INTERNATIONALE.

Fondation de l'Urgence, SOLIDARITÉS INTERNATIONALE. 2013. *Un schéma d'aménagement pour un quartier plus accessible, sain et attractif*.

GARDIN, Sarah. 2012. *L'approche communautaire en milieu urbain*. SOLIDARITÉS INTERNATIONALE

LEVINE, S., BAILEY, S., BOYER, B. 2012. *Faire fi des réalités ! Problématiques foncières, institutions locales et action humanitaire après le tremblement de terre en Haïti*. HPG Working paper : HPG, Groupe URD et ODI.

MOY Emmanuel. 2012. *Rapport de tuilage*. SOLIDARITÉS INTERNATIONALE

PARAQ, 2017. *Etudes de cas*.

REMY Jean-Emmanuel. 2015. *Rapport sur les études de capitalisation*. Rapport de capitalisation du PARAQ, Union Européenne. 4 mars 2015.

SOLIDARITÉS INTERNATIONALE. 2013a. *Petit manuel pour la communication dans le cadre du projet Christ Roi*.

SOLIDARITÉS INTERNATIONALE, 2013b. *Rapport de capitalisation 2013*.

SOLIDARITÉS INTERNATIONALE, 2012. *Christ-Roi. Portrait communautaire d'un quartier de Port-au-Prince*.

UCLBP, 2013. *Directives de l'UCLBP pour la mise en œuvre des projets de logements et d'habitat financés par les bailleurs de fonds*.

URD, 2009. *Manuel de la participation à l'usage des acteurs humanitaires*. [online] <URL: <http://www.urd.org/article/le-manuel-de-la-participation>>



## Nos partenaires



89 RUE DE PARIS  
92110 CLICHY  
FRANCE

Département Technique et Qualité des Programmes :  
technicaldepartment@solidarites.org

[www.solidarites.org](http://www.solidarites.org)