

LA RECONSTRUCTION DE PORT-AU-PRINCE

ANALYSES ET RÉFLEXIONS SUR LES STRATÉGIES D'INTERVENTIONS EN MILIEU URBAIN

SIMON DEPREZ | ÉLÉONORE LABATTUT

Mission d'appui du 5 septembre au 1 octobre 2011

SIMON DEPREZ
architecte / photographe
mail@simondeprez.eu

ÉLÉONORE LABATTUT
architecte / géographe
e.labattut@gmail.com

SOMMAIRE

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	04
INTRODUCTION	06
1 PORT-AU-PRINCE, UNE VILLE EN PERPÉTUELLE RECONSTRUCTION	07
2 QUELQUES ENJEUX ET PROBLÉMATIQUES CLEFS DE LA RECONSTRUCTION	13
LES CAMPS	13
LE FONCIER	21
L'HABITAT	27
LA RÉDUCTION DES RISQUES NATURELS	37
LA PLANIFICATION	43
3 QUELLES STRATÉGIES ?	59
I Les premières orientations du gouvernement haïtien pour la reconstruction	59
1 Le renforcement des capacités du gouvernement haïtien	59
2 La reconstruction du centre-ville et des édifices institutionnels : un chantier ambitieux qui mobilise le secteur privé	60
3 Le recours à de nouveaux outils d'urbanisme pour penser le développement de la zone métropolitaine	62
4 Le Programme 16 quartiers / 6 sites : lancement de la dynamique de transformation des quartiers informels	63
II Réflexions sur la poursuite des actions de Solidarités International en Haïti	66
1 L'approche « retour quartier » à Bristout-Bobin : un projet reconnu comme exemplaire	66
2 Intégrer le programme 16 quartiers / 6 sites : la clef pour s'investir dans la reconstruction de Port-au-Prince	67
3 Travailler en dehors du cadre des 16 quartiers / 6 sites : s'engager en province	69
4 Quitter Haïti ?	69
CONCLUSION : SE PRÉPARER AUX PROCHAINES GRANDES CATASTROPHES URBAINES	71
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	72
BIBLIOGRAPHIE	74

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Ce rapport a pour objectif d'analyser quelques spécificités du contexte urbain de Port-au-Prince ainsi que certains des grands enjeux de la reconstruction qui s'amorce en Haïti, presque deux ans après le tremblement de terre du 12 janvier 2010, afin de permettre à Solidarités International de mieux définir les cadres de son action en contexte urbain.

Depuis sa formation, la ville de Port-au-Prince n'a cessée de se reconstruire, tout en s'agrandissant, à chaque événement et crise (naturelle, politique, économique,...), attirant une population toujours plus nombreuse venue des provinces. L'explosion démographique, associée à l'impuissance et l'inaction des autorités ainsi qu'à la grande précarité des nouveaux venus, entraîne la formation de nombreux quartiers informels très vulnérables.

Quelques enjeux et problématiques clefs de la reconstruction :

- Les différents camps de déplacés disséminés dans la ville et à sa périphérie ne se ressemblent pas et présentent des situations urbaines différentes qui influenceront sur leur disparition ou leur permanence. Car il est aujourd'hui certain qu'une partie des camps ne disparaîtra pas : c'est pourquoi le rôle des ONG n'est pas de « vider les camps », mais bien d'accompagner les foyers vers des solutions de relogement sûres, voire d'accompagner l'urbanisation de certains camps. Aujourd'hui les camps sont intégrés au système urbain de Port-au-Prince : les projets d'amélioration urbaine doivent intégrer les dynamiques camps-quartiers plutôt que de les traiter comme deux entités urbaines distinctes.

- Si l'illégalité foncière est la norme à Port-au-Prince, l'occupation des parcelles et des maisons repose néanmoins sur un système informel qui assure une certaine légitimité aux occupants. Ainsi, grâce à des méthodes d'énumération participative, la reconnaissance de l'usage plutôt que l'obtention de titres de propriétés formels permettra certainement un démarrage plus rapide des opérations de reconstruction. Pourtant, un frein sérieux s'oppose au maintien des habitants sur leur parcelle : les risques auxquels ils sont exposés. Une grande partie des habitants (notamment ceux vivant près des ravines) devra être déplacée : les solutions de relogement viables doivent être pensées dès à présent afin d'éviter la formation de nouveaux quartiers informels sur des terrains dangereux.

- Louer, déménager, faire construire ou agrandir son logement : toutes les dynamiques du marché immobilier formel se retrouvent à l'intérieur des quartiers informels. Les savoir-faire et les matériaux sont disponibles, et les maisons sont toujours en devenir, évoluant au gré des besoins et des revenus de leurs occupants. Pour reconstruire l'habitat, il semble aujourd'hui important de s'appuyer sur la souplesse et l'efficacité du secteur privé –formel ou informel- en intégrant des critères de qualité afin d'améliorer la sûreté des constructions, et permettre de dynamiser un secteur économique majeur. Ce choix permettra d'éviter les programmes de reconstruction volontaristes et standardisés, qui se révèlent toujours incapables de recréer un tissu urbain de qualité.

- L'inégalité sociale et la pauvreté aggravent l'exposition aux risques (risque sismique, pollution, inondation, glissements de terrains,...). A Port-au-Prince, les ravines concentrent ces risques : c'est pourquoi elles pourraient faire l'objet de projets urbains ambitieux, non seulement basés sur des travaux d'ingénierie, mais permettant la mise en place de projets intégrés, devenant les moteurs d'une transformation urbaine et sociale.

- Enfin, l'enjeu essentiel de cette reconstruction repose sur les différentes échelles de planification urbaine ainsi que sur la pertinence, la cohérence et l'ambition des projets qui en découleront au sein des quartiers informels. Pour y parvenir, la participation des habitants à tous les stades du projet est indispensable : ils doivent pouvoir décider pour eux-mêmes de l'avenir de leur quartier afin que cette transformation urbaine devienne un moteur et un instrument de lutte contre la pauvreté et l'exclusion urbaine.

Quelles stratégies ?

Après de longs mois d'incertitude, les premières orientations stratégiques pour la reconstruction, issues du gouvernement, des ministères haïtiens et des agences des Nations Unies, commencent à être communiquées. Le projet phare qui s'en dégage est le « 16 quartiers / 6 sites » voulu par le président Michel Martelly. Ce projet est directement pensé en direction des ONG présentes à Haïti, leur proposant de concentrer leurs programmes dans ces zones déclarées prioritaires. Le cadre de travail proposé est la constitution de consortiums d'ONG, appuyés, coordonnés et pilotés par les agences des Nations Unies réunies en « Task Force ». Le but est de parvenir à couvrir tout les besoins d'un quartier en réunissant des acteurs aux expertises complémentaires, afin de mener des projets intégrés selon des méthodologies uniformisées.

Parallèlement à cet ambitieux programme pour Port-au-Prince, un grand projet de décentralisation essaie de prendre corps. Notamment développé par le CIAT (Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire), il propose de consolider et de développer le territoire haïtien en articulant les espaces naturels (à vocation écologique, agricole, touristique,...) à un réseau de villes moyennes redynamisées et attractives. Moins médiatique mais fondamental pour le devenir d'Haïti, ce projet de décentralisation représente une alternative intéressante pour les ONG qui souhaiteraient s'investir en milieu rural ou dans des contextes urbains moins complexes.

Enfin, face à de tels enjeux, la reconstruction d'Haïti et de sa capitale oblige les organisations humanitaires à interroger leur mandat, puisque les projets nécessiteront un investissement de plusieurs années, sur des problématiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire souvent totalement méconnues de ces mêmes organisations. Chacune devra faire le choix de se désengager ou de travailler au renforcement de ses domaines d'expertises.

INTRODUCTION

Ce rapport s'inscrit dans le prolongement d'une série d'études thématiques¹ produites pour Solidarités International en vue d'éclairer les enjeux de la reconstruction de Port-au-Prince, à la suite du séisme du 12 janvier 2010. Le présent travail porte sur les spécificités du contexte urbain : **en analysant quelques grandes problématiques liées à Port-au-Prince (le foncier, l'habitat, les risques,...)**, en présentant les stratégies de quelques-uns des acteurs majeurs et en exposant la stratégie nationale qui se dessine, cette étude cherche à rendre plus lisible le contexte de la reconstruction. Son objectif est de permettre à Solidarités International de mieux définir le cadre de son action, en cohérence avec ses ambitions, ses savoir-faire et son expertise.

Les objectifs de ce travail ont évolué au cours des quatre semaines passées à Port-au-Prince, notamment en raison de la présentation publique de la stratégie gouvernementale pour la reconstruction.

A l'origine de cette recherche, il s'agissait de mener une étude du contexte général afin d'identifier plusieurs quartiers où SI aurait été susceptible d'implanter de nouveaux projets, sur la base de l'approche « retour quartier » mise en place à Bristout-Bobin.

Dans un second temps, prenant la mesure de l'hétérogénéité des quartiers de Port-au-Prince, l'ambition fut de réfléchir à des stratégies d'interventions urbaines adaptées aux différents contextes.

Finalement, la définition d'un cadre d'intervention décidé par le gouvernement haïtien avec l'appui des agences des Nations Unies, a dû faire évoluer le contenu de cette étude. Dès lors, il s'agissait davantage de présenter les enjeux nationaux et les projets qui y sont associés, en particulier ceux qui nécessiteront la participation des organisations internationales.

Pour Solidarités International le questionnement initial s'est déplacé : si la motivation première était la recherche d'un mode d'intervention en milieu urbain selon le quartier choisi, aujourd'hui il s'agit de se demander si SI peut et veut s'intégrer au cadre d'intervention défini par le gouvernement haïtien, au sein de quartiers présélectionnés.

¹ Elles ont eu pour thème la question du genre, les stratégies d'interventions dans les domaines de l'assainissement et de l'aide économique, et l'appui psycho-social aux victimes.

1

PORT-AU-PRINCE, UNE VILLE EN PERPÉTUELLE RECONSTRUCTION¹

Au cours des deux derniers siècles, la ville de Port-au-Prince a connu une croissance exponentielle. En 1789, la ville comptait 9 400 habitants et était organisée en une centaine d'îlots. Elle s'agrandit à la suite d'annexions successives pour atteindre une population de 29 000 habitants en 1870. À partir de 1897, l'accélération de la croissance s'affirme. Cette phase se traduit sur le plan urbain et architectural par la densification et la structuration du centre et par la construction de bâtiments de logements à deux étages aux façades à arcades continues.

Au cours de la première moitié du XX^{ème} siècle, Port-au-Prince doit faire face à deux phénomènes qui affectent la ville : la surpopulation et des incendies récurrents. En conséquence, une partie de la population quitte le centre pour aller s'installer dans de nouveaux quartiers à l'est de la ville (Turgeau, Bois Verna, Peu De Chose).

La deuxième moitié du XX^{ème} siècle voit se construire les bâtiments majeurs de la ville (palais présidentiel, cathédrale de Port-au-Prince, ...) et les nouveaux quartiers de Bellevue et Bolosse, puis, plus tard, celui de Carrefour Feuille où s'établissent de nombreuses familles de la classe moyenne. Face à l'éclatement de la ville en de multiples quartiers, l'enjeu des grands travaux d'infrastructure est de parvenir à donner de la cohérence à cet ensemble urbain, en reliant les différentes zones. C'est ainsi que Pétion-Ville est rattachée à Port-au-Prince en 1927, grâce à la construction d'une route qui ne sera asphaltée qu'en 1948.

En 1949, à l'occasion de l'Exposition Universelle du Bicentenaire de la Fondation de Port-au-Prince, la ville s'embellit et se rénove : la construction du boulevard Harry Truman en bord de mer, long de deux kilomètres et agrémenté de jardins publics, d'espaces de services et récréatifs, constitue le point d'orgue de ces ambitieux projets.

Cependant, la période allant de 1948 à 1968 voit la fermeture de nombreux ports de province, ce qui contribue à renforcer la centralisation économique, politique et administrative de Port-au-Prince et provoque un grand déséquilibre territorial. Apparaissent alors les premiers exodes ruraux, et le développement des premiers quartiers informels : phénomènes qui ne cesseront de s'accélérer lors des décennies suivantes.

L'évolution des quartiers de la ville prend différentes directions : au cours des années 70, le quartier de Delmas se transforme progressivement en une grande banlieue résidentielle pour la classe moyenne, jusqu'à devenir aujourd'hui une zone urbaine multifonctionnelle, tandis que

¹ L'historique de la ville que nous exposons ici s'inspire très largement du riche travail de diplôme de J. C. ETIENNE, Y.-N. GUILLOUX et J. C. JOSEPH, *Ideas estrategicas para la transformacion de barrios informales, ciudad Port-au-Prince, Haïti*, CUJAE, La Havane, 2005 (non publié).

Carrefour suit une progression inverse et connaît une forte paupérisation. En 1982, ces agglomérations obtiennent le statut de municipalités et, dès l'année suivante, une nouvelle loi réunit sous le nom de « Communauté Urbaine de Port-au-Prince » les municipalités de Port-au-Prince, Gressier, Carrefour, Delmas, Pétion-Ville et Croix-des-Bouquets.

La croissance urbaine se poursuit alors surtout en direction du Nord et du Nord-est. Les populations les plus riches s'installent dans la partie haute de la ville (Pétion-Ville, Hermanos et Thomassin, Fermathe) laissant aux plus démunis les quartiers bas (Cité l'éternel et Liberté, Bréa, Sanatorium...). A la fin des années 90, la ville de Port-au-Prince s'étend sur 11 000 hectares pour 2 000 000 d'habitants, et atteint 3 600 000 habitants en 2010. La majorité de la population ne parvient à se loger que dans les nombreux bidonvilles qui se répandent dans toute la ville. Ces quartiers précaires, nouvellement construits ou issus de la dégradation de quartiers anciens, se développent sur les terrains peu attractifs et dangereux, phénomène aggravé par le vide institutionnel, l'indifférence des autorités, et le manque de structuration des espaces urbains.

A Port-au-Prince, il ne s'agit pas de 30 ou 40% de pauvres qui vivent dans des bidonvilles de la périphérie - comme c'est le cas pour de nombreuses villes latino-américaines -, mais bien d'une situation qui concerne l'immense majorité des habitants : une grande partie de la ville est un bidonville. Pourtant les quartiers auto-construits répondent à des besoins et des modes d'organisations et d'ordonnancement urbain propres, articulés autour de pratiques informelles généralisées et efficaces.

Ainsi, comme l'illustre la carte issue de l'Atlas critique d'Haïti de Georges Anglade, la ville s'organise autour de trois grandes zones urbaines, différentes de par leurs caractéristiques socio-économiques, culturelles, ou géographiques.

La bande littorale, située autour des zones de déversement des eaux usées, se trouve dans une situation particulièrement fragile. Pour autant, elle est directement reliée au centre et aux principaux lieux d'activité de la ville et permet aux habitants de développer de nombreux commerces informels répartis le long des grands axes routiers. La zone du front de mer est un endroit stratégique de première importance pour la ville mais représente aujourd'hui un lieu repoussoir.

La zone centrale est insérée dans la trame même de la ville, ses axes principaux constituant d'importants corridors économiques. Ces quartiers accueillent une très grande concentration d'habitants et d'activités économiques, et peuvent être considérés comme les plus chaotiques (au niveau de la forme urbaine) de Port-au-Prince, où les infrastructures basiques fonctionnent très mal (école, santé,...). C'est une zone intermédiaire, une zone de transition entre plusieurs quartiers, malgré son caractère informel, marginal et insalubre.

Enfin, la partie haute de la ville regroupe quelques centres urbains privilégiés, comme Pétion-Ville, ainsi que de nombreux quartiers informels qui se développent le long des accidents topographiques que sont les mornes et les ravines. La géographie y constitue un frein certain à l'amélioration urbaine, les réseaux viaires ne pouvant s'y développer que très difficilement, et où l'exposition aux risques naturels est majeure.

Depuis sa fondation, Port-au-Prince n'a cessé de se reconstruire, tout en s'agrandissant à chaque événement et crise : l'accroissement de la population urbaine est associé au passage régulier des ouragans, des tremblements de terre et des ruptures politiques. Les politiques répressives successives, qui ont peu à peu appauvri les provinces et renforcé l'attraction de la capitale, ont participé de ce phénomène en engendrant un exode rural continu et massif.

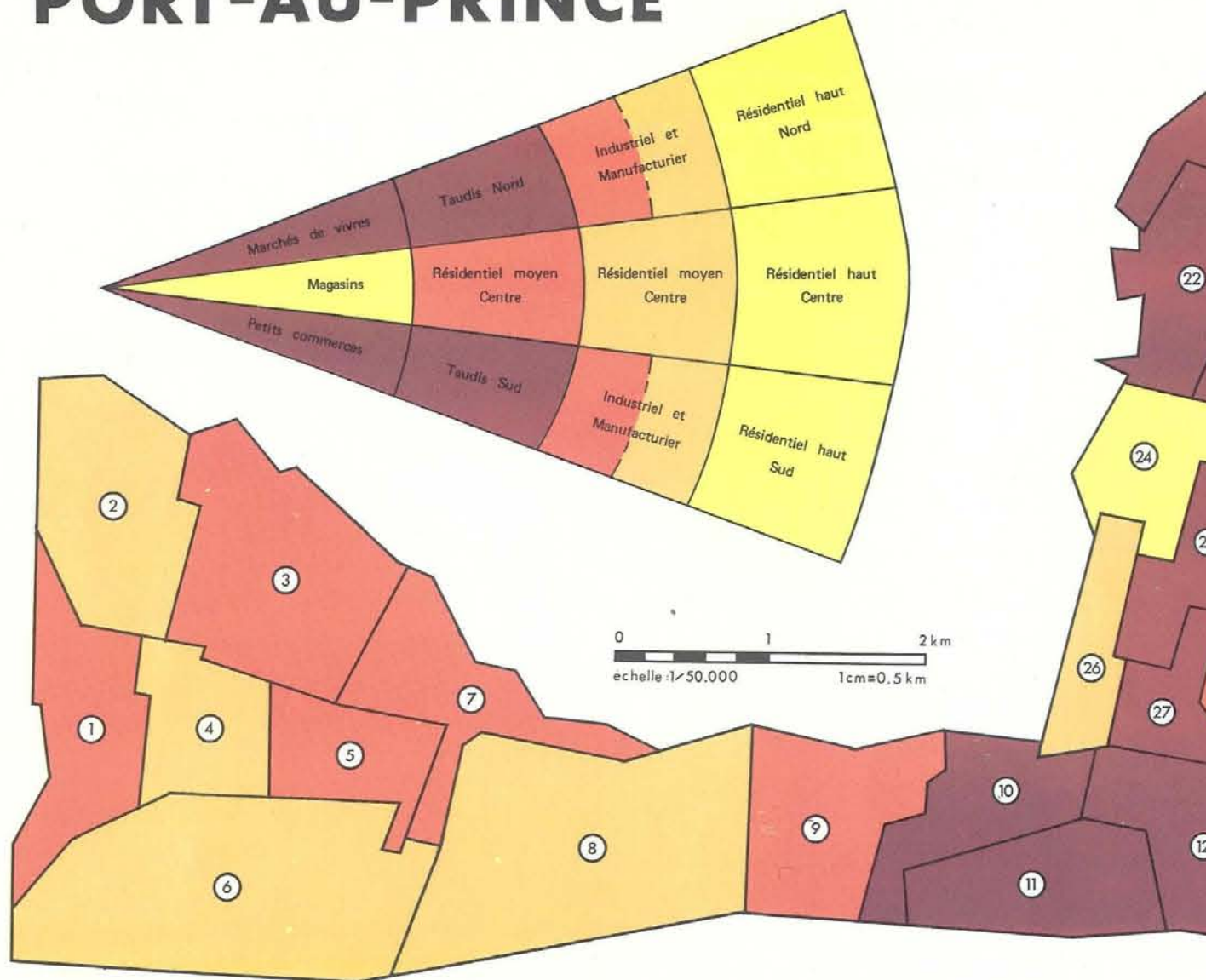
Le séisme du 12 janvier 2010 constitue une nouvelle crise dans l'histoire de la ville et a provoqué la situation urbaine chaotique que l'on connaît : la destruction d'une grande partie de la ville, 230 000 morts et 1,5 millions de déplacés.

Le présent rapport tentera d'analyser les différentes problématiques liées à la reconstruction de la ville de Port-au-Prince, ses principaux enjeux ainsi que quelques-unes des stratégies d'interventions urbaines, notamment mises en place dans les quartiers informels.

Page suivante :

"L'espace social de Port-au-Prince", extrait de Georges ANGLADE, Atlas critique d'Haïti, Montréal, Université du Québec à Montréal, Groupe d'études et de recherches critiques d'espace, 1982, p. 29.

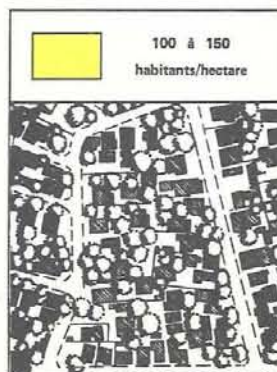
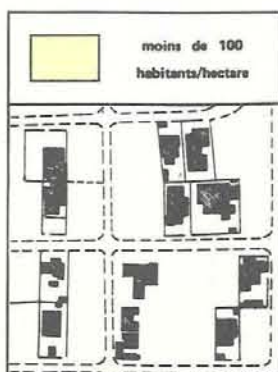
L'ESPACE SOCIAL DE PORT-AU-PRINCE

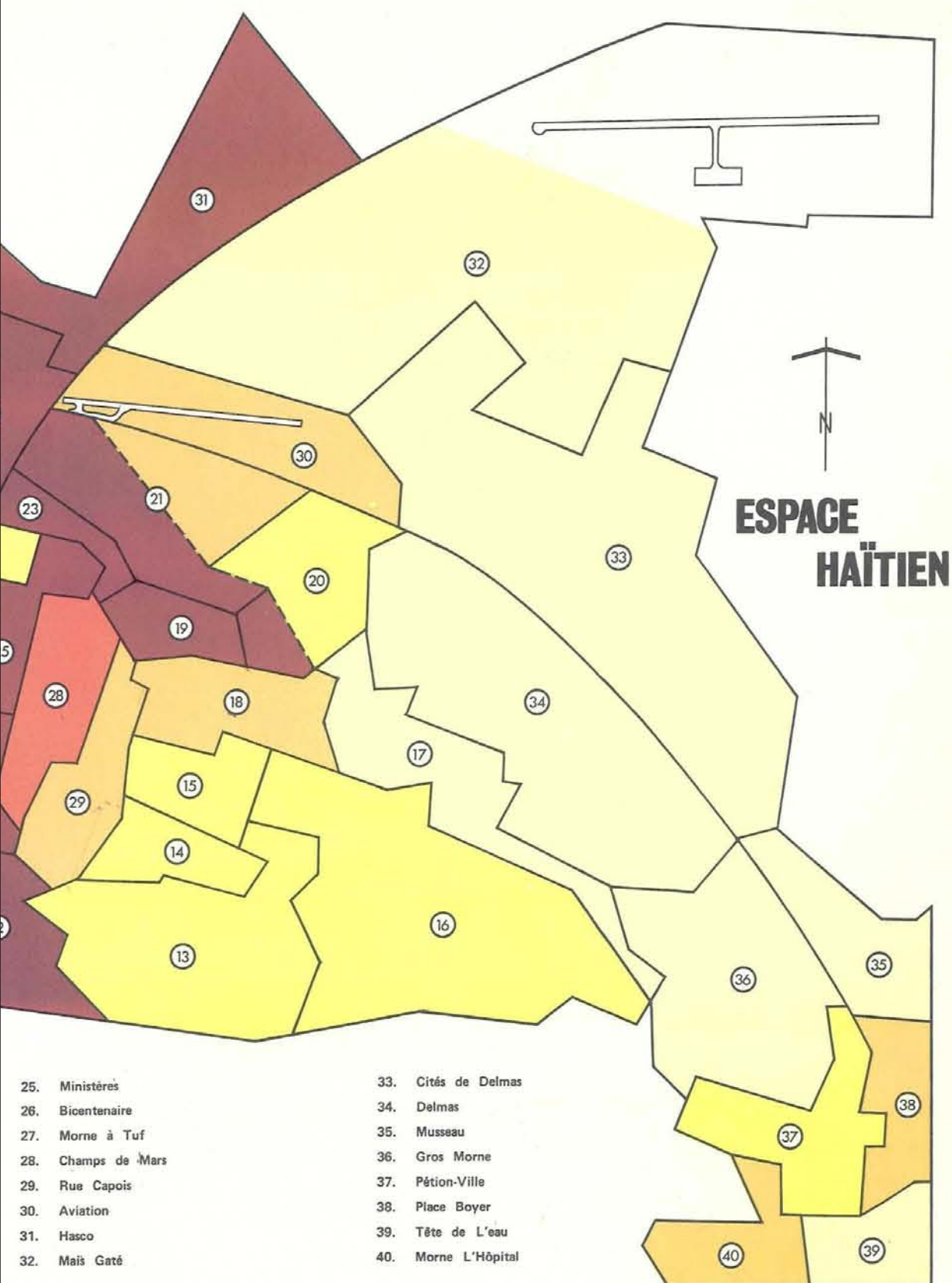


1. Carrefour
2. Nan Coucou
3. Arcachon
4. Waney Bijou
5. Thorlande
6. Mahotière
7. Côte Plage
8. Bizoton

9. Fontamara
10. Martissant
11. Bolosse
12. Carrefour Feuille
13. Déprez
14. Sacré-Cœur
15. Bois Verna
16. Bois Patate

17. Bourdon
18. Lalue
19. Poste Marchand
20. Ravine Pintade
21. Saint-Martin
22. La Saline
23. Bel Air
24. Bord-de-Mer







Un des camps du quartier de Bristout-Bobin

2

QUELQUES ENJEUX ET PROBLÉMATIQUES CLEFS DE LA RECONSTRUCTION

LES CAMPS

On a beaucoup reproché aux ONG d'urgence d'avoir travaillé dans les camps au risque de « sédentariser » les personnes venues y trouver refuge, dont les maisons sont souvent situées à quelques dizaines ou centaines de mètres. Malgré l'encouragement à agir dans les quartiers, les distributions d'aide (eau potable, kit hygiène, suivi de santé,...) se sont majoritairement adressées aux personnes vivant sous les tentes. L'épidémie de choléra y a ancré encore davantage la présence des ONG. Aujourd'hui, avec la fin des financements d'urgence, la volonté gouvernementale de « vider les camps », et les propriétaires réclamant la restitution de leur terrain, l'aide internationale a déplacé son action vers les quartiers afin d'encourager les populations au retour. Pourtant aujourd'hui, presque deux ans après la catastrophe, 600 000 personnes vivent encore dans les quelques 1000 camps de Port-au-Prince : entre évictions forcées et dégradation des conditions de vie, la population des camps est toujours très vulnérable.

Des typologies de camps différentes

Tous les camps de Port-au-Prince ne se ressemblent pas : certains sont installés en plein cœur de la ville, d'autres dans la périphérie, à plusieurs kilomètres de la ville ; quelques camps regroupent des dizaines de milliers de personnes et forment de véritables villes précaires, tandis que plusieurs ne sont que le regroupement de quelques tentes glissées dans les interstices de

la ville ; certains occupent des lieux symboliques majeurs, comme le Champ de Mars, alors que d'autres se fondent dans le tissu urbain dense des quartiers informels. L'ONU-Habitat a entrepris de répertorier les différents camps selon ces caractéristiques afin d'envisager différentes stratégies d'action selon les configurations. Aujourd'hui, il est difficile d'anticiper leur devenir tant les situations personnelles et urbaines sont hétérogènes, mais nous pouvons dégager trois catégories principales :

- **Les camps situés sur des espaces publics symboliques**, tel le Champs de Mars ou la Primature devront, un jour ou l'autre, être entièrement démontés afin que les espaces retrouvent leur fonction d'origine. Les habitants de ces camps, s'ils sont conscients de devoir un jour quitter leur tente, sont pourtant dans une certaine position de force : face au palais présidentiel, la population occupe physiquement les lieux emblématiques du pouvoir, ils sont les plus visibles, ils sont nombreux et peuvent facilement attirer l'attention des médias. Pour cette raison, les projets prioritaires décidés par le gouvernement (16 quartiers / 6 sites) concernent en premier lieu ces camps symboliques.
- **Les petits camps insérés dans le tissu urbain** peuvent devenir des parties intégrantes des quartiers. Les quartiers informels se sont construits ainsi, par l'appropriation de terrains libres squattés illégalement, où l'habitat se consolide peu à peu, au gré des moyens dont dispose la famille. De nombreux occupants des tentes doivent aujourd'hui espérer pouvoir disposer de la petite parcelle sur laquelle ils sont établis, et s'installer de façon plus pérenne.
- **Les grands camps installés à l'extérieur de la ville**, tel Corail et ses conséquences que sont Canaan et Jérusalem, sont déjà des villes. La rapidité des installations est inédite : en l'espace de quelques semaines, plus de 100 000 personnes sont venues s'établir autour de Corail dans l'espoir de recevoir de l'aide, d'obtenir une terre ou de trouver du travail. Beaucoup ne sont pas des victimes directes du séisme et sont venus des provinces. Afin que le processus de bidonvilisation ne se généralise pas, il est urgent d'intervenir dans ces camps afin d'amorcer un processus d'urbanisation¹. L'accès aux services, la construction d'équipements et de réseaux, le développement des transports et la création d'opportunités de travail sont nécessaires, et cela est plus facile à mettre en œuvre et moins coûteux aujourd'hui que dans quelques années. Ce travail ambitieux n'est peut être pas du ressort des ONG (seules quelques unes travaillent actuellement à la viabilisation des quartiers périphériques), car face aux enjeux et sans l'appui de la municipalité², il est difficile d'agir sur la planification urbaine. L'ONG chilienne Un Techo Para Mi Pais (UTPMP) témoignait de la difficulté à proposer à la population des changements d'implémentation, tant les installations sont déjà rigidifiées : les habitants, dans leurs abris de fortune, ont délimité des parcelles et ne veulent pas en bouger. C'est un véritable processus de colonisation qui est à l'œuvre, et même si des comités tentent d'organiser les installations en attribuant des parcelles aux nouveaux arrivants et laissent libres quelques terrains pour les futurs équipements, un appui est indispensable pour amorcer le travail de planification urbaine.

1 Une projection réalisée par la FICR évalue à 175 000 le nombre de déplacés vivants encore en camps en 2014. *Federation-wide Strategic Framework - Haïti*, avril 2011, p.17.

2 Désormais les trois sites sont rattachés à la commune de Croix des Bouquets.

Le rôle des ONG n'est pas de vider les camps

« Les personnes qui vivent dans les camps y sont pour profiter de l'aide », entend-on souvent. Cela traduit certainement le désarroi de nombreux humanitaires face à la permanence des camps et à la responsabilité qu'on leur attribue désormais de « vider les camps ». Sans remettre en cause la nécessité du travail dans les quartiers, il semble pourtant difficile de se dégager de toute responsabilité devant les conditions de vie auxquelles sont réduites les habitants des camps. Les conditions d'hygiène, l'exposition aux intempéries, la promiscuité, le désengagement des ONG dans l'entretien des sanitaires, l'exposition des femmes à la violence : rien de cela n'est tolérable. « Nous vivons dans des conditions infrahumaines ! » nous interpelle un habitant du camp de l'Asile Communal, « pensez-vous que quiconque qui aurait une autre solution voudrait continuer à vivre ici ? ». La présence des ONG à Port-au-Prince devraient aider à garantir des conditions de vie dignes pour tous, dans les camps et hors des camps. Leur rôle n'est pas de pousser les gens hors des tentes, mais bien d'accompagner les habitants pour un retour sûr dans leur quartier, ou vers une autre solution viable de logement. La stratégie de délaissement des camps au profit des quartiers ne fonctionne pas : après plusieurs semaines de retrait des sites, la population n'y a que sensiblement baissée¹. Les raisons de la permanence des camps sont complexes, mais il s'agirait d'y faire face autrement plutôt que d'attendre que les évictions forcées ne règlent la question.

Les camps participent aux dynamiques urbaines

Gérer des camps de réfugiés est une tâche connue des ONG d'urgence. Distributions couvrant les besoins vitaux, recensement de la population, assistance médicale : dans des contextes d'isolement, toutes les nécessités doivent pouvoir être pourvues à l'intérieur du camp. Mais les camps de Port-au-Prince sont différents car ils se sont installés dans la ville, et ont peu à peu pris part au système urbain. Les résidents des camps vont et viennent, passent la journée dans leur maison, partent travailler, vont à l'école, et le soir venu, ils reviennent dormir dans leur tente. A l'intérieur des camps, les activités informelles se développent : petit commerce, cafés, prostitution, restaurants... la vie s'organise, la survie en dépend. Les flux et les mouvements de population sont nombreux, la construction de relations sociales et spatiales vient tisser des liens entre la ville et les camps. La précarité est telle que les camps font désormais partie de l'offre immobilière pour les plus pauvres : lorsqu'on ne peut pas payer un loyer dans un quartier, on peut toujours louer une tente dans un camp.

Les camps ne sont pas des poches hermétiques coupées de la ville, des espaces provisoires, temporaires ou en attente. La force de résilience de la population, et la pressante nécessité de survie les a rapidement intégrés dans la « machine Port-au-Prince ». Aujourd'hui, si l'ensemble des acteurs s'accordent pour se désengager des camps et se recentrer sur les quartiers, il semble important de ne pas commettre la même erreur à l'envers : après s'être focalisé sur les camps sans voir les quartiers, il ne faudrait pas, aujourd'hui, travailler dans les quartiers en tournant le dos aux camps. Car les deux font systèmes. Seule une stratégie d'intervention basée sur les réseaux et les échanges qui lient les entités urbaines parviendra à agir sur l'ensemble de

1 L'observatoire des camps la Displacement Tracking Matrix (DTM) d'IOM ne montre pas de baisse significative de la population aux cours des derniers mois mais les recensements d'août et de septembre ne sont pas encore publiés.

la ville. Chaque espace délaissé devient une opportunité pour les plus pauvres, il faut donc agir de façon globale afin d'aider l'ensemble de la population vulnérable.

Une stratégie : accompagner les projets individuels et familiaux

Les situations économiques, sociales et familiales sont variées dans les quartiers comme dans les camps. Un seul type d'aide au retour ne peut convenir à tous. C'est à partir de ce constat que la Fédération Internationale de la Croix Rouge a choisi de diversifier ses actions en proposant à chaque foyer différentes solutions pour réintégrer les quartiers¹ : déblaiement et installation d'un abri transitoire pour les propriétaires d'une parcelle, réparation des maisons endommagées (maisons jaunes), somme d'argent couvrant la location d'un logement pour six mois, appui financier et matériel pour les familles d'accueil en province, aide à l'installation hors de Port-au-Prince pour les personnes souhaitant retourner dans leur région d'origine. Cet éventail de solutions permet de mettre le projet individuel au cœur du processus de sortie des camps, et rend une partie de leur libre-arbitre aux habitants, après une longue phase d'assistance installant une forme de dépendance à l'aide.

A rebours des recommandations et des stratégies « retour quartier », un programme organisé autour du suivi individuel et personnalisé des familles d'un camp pourrait être pertinent, quoique non applicable à grande échelle. Le cas du camp de l'Asile Communal semble pouvoir s'y prêter pour plusieurs raisons.

L'Asile Communal, situé en limite du quartier de Bel-Air, est une maison de retraite qui s'étend sur un terrain municipal de plusieurs hectares. Les structures ont été fortement endommagées par le séisme, et un camp de sinistrés s'y est installé. Aujourd'hui 410 familles, soit plus de 2000 personnes, vivent à côté des quelques pensionnaires, toujours hébergés dans un des bâtiments du site. La direction de l'Asile et la municipalité souhaitent aujourd'hui récupérer l'espace, et construire un mur d'enceinte afin d'empêcher l'installation de nouvelles tentes : ils cherchent l'appui d'une ONG pour « vider le camp ». Cette proposition -quelque peu embarrassante pour une ONG- permettrait toutefois de conduire un programme en lien étroit avec la municipalité et les gestionnaires de l'Asile, ainsi qu'avec les familles du camp. Un contrat pourrait être passé entre les différentes parties : organiser le départ des familles, mais négocier une durée convenable pour pouvoir les accompagner individuellement et trouver des solutions de relogement adaptées et sûres. Ce contrat porterait sur une durée et sur une finalité : quitter le camp dans un délai d'un an par exemple. Durant cette période, les ONG pourraient ainsi améliorer le camp pour assurer des conditions de vie digne pendant la période donnée (abris surélevés du sol, aération, moustiquaires, lumière, circulation,...), puis aideraient chaque famille à définir et réaliser un projet de sortie du camp. Aide économique, activités génératrices de revenus (durables), formations, tontines et microcrédits,... permettraient aux foyers d'avoir des revenus, puisque cela semble être un des freins majeurs à la sortie des camps². Un volet

1 " Les destinations idéales des IDP sont multiples et dévoilent une certaine diversité des populations. 17% préféreraient retourner dans leur habitation d'origine, 12% sortir de Port-au-Prince et se rendre en province, 11% aimeraient attendre davantage d'information avant de partir, 10% voudraient s'installer sur un site planifié et 9% préféreraient retourner sur leur propriété même si cette dernière n'est pas sécurisée". Enquête IOM- ACTED, *Intention des déplacés*, Haïti, 2011, p. 4.

2 Enquête IOM – ACTED, *Intention des déplacés*, Haïti, 2011

du projet pourrait s'attacher à la reconstruction des bâtiments et du site de l'Asile, fortement endommagés, en employant des personnes du camp dans le cadre de formations : ainsi les « indésirables » deviendraient les acteurs de la reconstruction de leur lieu d'accueil, ce qui permettrait de transformer les relations entre la direction de l'Asile et les résidents du camp.

Cette stratégie n'est envisageable qu'en raison du petit nombre de familles concernées, mais pourrait trouver sa place parmi les différentes approches actuellement réfléchies par les acteurs de l'aide. Elle a l'avantage de s'appuyer sur les projets individuels et familiaux, d'impliquer les autorités, et de permettre aux habitants de construire un projet de sortie du camp dans des conditions matérielles dignes, tout en étant pleinement informés du processus, puisqu'ils deviennent des acteurs de la négociation et des partenaires du contrat passé entre les différentes parties.

Les relocations

Les 594 000 personnes qui vivent à ce jour dans les camps ne pourront pas être toutes relogées à Port-au-Prince. Le déficit de logements est plus important aujourd'hui qu'avant le tremblement de terre, notamment en raison de l'éclatement des cellules familiales lors de la constitution des camps¹, les jeunes couples formant désormais de nouveaux foyers : ainsi ce sont 500 000 logements qui manquent après le séisme. Il faut reloger la population des camps, mais également les nombreuses personnes qui devront être déplacées à la suite des travaux d'aménagement des quartiers : zones à risques (ravines), élargissement des rues ou récupération du front de mer pour la création d'espaces publics. Ainsi les relocations vont concerner un très grand nombre d'habitants, résidents des camps ou des quartiers.

Dans de multiples contextes de nombreux projets urbains ayant entraîné le déplacement massif de population ont montré les conséquences négatives qu'ils génèrent fréquemment : perte de revenus pour les foyers, rupture des liens familiaux, sociaux et professionnels, dépendance aux transports,... Il s'agira donc dans les programmes de relocation de chercher à limiter les déplacements et à anticiper les impacts négatifs par des accompagnements individualisés, mais surtout par une réflexion approfondie sur les nouveaux lieux de résidence.

Plusieurs solutions sont envisageables pour accueillir les déplacés :

- La densification du centre, par la construction de petits immeubles, permettrait de maintenir une partie de la population au cœur de la ville, et de garantir ainsi l'accès aux services et aux opportunités propres au centre. De la même manière certains quartiers informels pourront être l'objet, lors des travaux d'amélioration, d'une densification en logements (en veillant toutefois de ne pas saturer les différents réseaux : eau, assainissement, voirie, équipements, ...)
- La densification et le développement des bourgs périphériques, selon les recommanda-

¹ La taille moyenne des familles avant le séisme était de 5 individus, après le séisme elle est d'environ 4 individus. En ce qui concerne uniquement les familles déplacées propriétaires d'une maison rouge, cette moyenne est aujourd'hui de 3 individus par foyer, soit pratiquement un doublement du nombre d'unités familiales. Voir Timothy T Schwartz, BARR, *Survey, Report Building Assessments and Rubble Removal in Quake-Affected Neighborhoods in Haiti*, USAID, 2011 et Marie Fressoz Pierre, *Rapport final de consultation, Programme d'appui au retour dans les quartiers d'origine : Volet psychosocial*, Solidarités International, 2011.

- tions du CIAT¹, en écartant la création de villes nouvelles sur des terres agricoles.
- Le développement des régions et des villes de province afin de rééquilibrer progressivement le territoire national et de limiter l'attractivité de Port-au-Prince.

Toutes ces possibilités ne seront viables qu'après plusieurs années, voire dizaines d'années de poursuite des programmes de développement actuellement en cours d'élaboration. Le sort des populations déplacées doit être anticipé et intégré dans ces plans de développement afin d'éviter la formation de nouveaux camps.

SYNTHÈSE

Sans remettre en cause les stratégies « d'approche quartier », la présence et la permanence des camps ne doivent pas être éludées. D'une part parce qu'une partie de la population la plus vulnérable habite aujourd'hui dans les camps, et d'autre part parce que les camps et les quartiers participent d'un même système urbain.

Il est difficile aujourd'hui de prévoir l'évolution des camps tant les situations sont variées. Sans adopter de stratégie définitive, il semble important d'être attentif à leurs évolutions, aux mobilités des populations, aux transformations des espaces.

Une partie des camps ne disparaîtra pas : ils seront à l'origine (s'ils ne le sont pas déjà) des nouveaux bidonvilles et quartiers informels de Port-au-Prince. Anticiper la consolidation de certains camps permettrait d'agir sur les futures conditions de vie de leurs habitants.

1 Entretien avec Rose-May Guignard du CIAT.



Un des camps du quartier de Bristout-Bobin



La parcelle déblayée d'une ancienne maison rouge

LE FONCIER

La question complexe du foncier reste aujourd'hui un des principaux freins à la reconstruction. L'absence de cadastre, les occupations illégales de terrains, la difficulté à retrouver les propriétaires (vivant parfois à l'étranger), le manque de directives claires de la part des autorités municipales ou nationales, l'absence de tout référent légal ... : tout cela a entraîné un retard dans le démarrage des interventions de démolition, de réparation ou de reconstruction. Pourtant, aujourd'hui, plusieurs expériences montrent qu'il est possible de reconstruire en s'appuyant sur un processus d'énumération du parcellaire.

Illégalité foncière et insécurité foncière

Si la reconstruction se trouve aujourd'hui freinée par l'absence de cadastre, la situation pré-séisme présentait les mêmes incertitudes. Les quartiers informels de Port-au-Prince représentent 20% de la surface bâtie, mais concentrent 80 % de la population : l'occupation illégale des terres est le seul moyen pour les plus vulnérables d'avoir accès au logement, mais également aux services (souvent informels) qu'offrent la ville (clientèle pour le commerce informel, transport bon marché, accès à l'eau...). Ces occupations de terres connaissent de fortes progressions dans les périodes d'instabilités (catastrophes naturelles ou ruptures politiques) : après la chute de Duvalier en 1986, le quartier de Jalousie (tout comme celui de Bristout Bobin) a connu de fortes extensions. Les crises sont les facteurs déclenchant de la croissance de Port-au-Prince : à chaque rupture, la ville informelle grandit.

Pourtant, si l'illégalité foncière est courante, les occupations de parcelles sont souvent légitimées par la communauté. L'occupation d'un terrain pendant plusieurs années confère une sorte de « propriété illégale » aux yeux des habitants du quartier. Ainsi *illégalité foncière n'est pas synonyme d'insécurité foncière*. Car le système illégal repose sur de nombreux accords, et s'il n'est pas légal, il n'a rien d'anarchique : les grands propriétaires afferment leurs terrains à un groupe de locataires, qui vont eux-mêmes affermer leur parcelle à des occupants, qui vont y construire leur maison (dont ils sont alors propriétaires), louant parfois à leur tour une pièce ou deux¹. Cette chaîne d'occupants ne se construit pas suivant des contrats notariaux, mais repose sur la reconnaissance mutuelle d'une légitimité à occuper un terrain. Légalement, après des années de présence continue d'une famille, la reconnaissance de la tenure peut conduire à une légalisation de la propriété (au-delà de 20 ans). Ainsi la loi permet de formaliser une situation déjà légitime dans le système informel.

1 " Sécurité foncière après une catastrophe naturelle : principes et leur application en Haïti ", résumé de la réunion du groupe de travail sur l'informalité foncière du 2 avril 2010, p. 6.

Reconnaissance de l'usage plutôt que l'obtention de titres de propriétés formels

Afin d'enclencher la dynamique de reconstruction, la reconnaissance de la propriété ou de la légitimité ne doit pas passer uniquement par l'obtention de documents légaux au risque de ralentir considérablement l'avancée des projets. L'utilisation de SIG et l'analyse de photographies aériennes permettent l'élaboration de cartes documentant l'usage du sol avant le séisme. Les occupants sans titres de propriété peuvent alors justifier de l'occupation de leur logement grâce au témoignage d'au moins deux ou trois personnes de la communauté, comme cela est déjà mis en place par la Croix Rouge Britannique, CHF, ou Cordaid. Ces informations doivent ensuite être rendues publiques afin qu'un droit de contestation puisse être opposé, puis validées par la municipalité. Cette démarche permet de faire avancer l'accès aux droits fonciers pour les plus pauvres.

Un exemple d'intervention urbaine basée sur des négociations avec les propriétaires

Dans le quartier de Ravine Pintade, CHF a mis en œuvre un projet de reconstruction d'abris temporaires, appuyé sur une nouvelle organisation spatiale. Si l'emplacement des maisons détruites sert de base à l'implémentation des abris temporaires, les négociations menées avec la communauté permettent d'introduire des améliorations dans le plan urbain du quartier. Cette démarche est facilitée par la présence des propriétaires des terrains dans le quartier, et par le long travail de mobilisation communautaire qui a permis de faire émerger un consensus autour du projet. Ainsi, la reconstruction d'un mur de soutènement à l'intérieur d'une propriété privée (marquant auparavant la limite de propriété) a-t-elle permis de dégager une voie d'accès plus large (2 mètres). **Différents chemin d'accès ont pu être ouverts entre les parcelles grâce à l'accord de familles acceptant de vivre dans des abris à deux niveaux, libérant ainsi de l'espace au sol.** Pendant la construction des abris, les familles sont logées temporairement sur des terrains situés à proximité du quartier, où elles peuvent suivre l'avancée des travaux. Si la première phase a comporté une longue période de négociation avec la communauté (3 à 6 mois), les premières réalisations ont permis d'enclencher une dynamique de transformation, renforçant la confiance des habitants, qui devancent désormais l'ONG dans la recherche d'accords entre les familles. Cette démarche prouve qu'une marge importante de négociation est possible, à la fois en direction des propriétaires et des locataires ou occupants, afin de parvenir à des consensus sur l'occupation du foncier. Mais le projet présente des limites quand à l'échelle d'intervention et au nombre de foyers relogés : le travail au cas par cas ne s'adresse pour l'instant qu'à une centaine de familles, loin de couvrir les besoins de l'ensemble du quartier, et exclut les familles les plus vulnérables vivant dans la ravine ; d'autre part, la densité construite aujourd'hui, même avec le recours aux abris à étage, n'équivaut pas à l'occupation pré-séisme, et laisse en suspend la question des nécessaires relocations pour une partie des familles. De plus, l'effort de planification gagnerait certainement à être accompagné de la construction de logements permanents : les sommes investies dans les abris transitoires (3500 à 4500 USD) pourraient être directement employées pour des logements sûrs et durables, en approfondissant la réflexion sur la densité.

Il est également regrettable que cette réorganisation spatiale du quartier n'ait pas donné lieu à une réflexion permettant la définition d'un plan urbain plus rationnel, incluant la création d'espaces communs, d'un réseau viaire hiérarchisé, et l'intégration d'équipements.

L'énumération participative

Ce procédé, qui consiste à établir avec l'aide de la communauté un plan d'occupation du sol en vue d'en reconnaître les usages, tend à se généraliser : l'énumération participative, associée à un processus de recensement, permet d'obtenir un corpus de données sur lequel s'appuiera la reconstruction. L'OIM, avec l'Institut Haïtien de Statistiques, le Centre National de l'Information Géo Spatiale et l'ONU-Habitat sont en charge de mener ce procédé à grande échelle, afin de couvrir rapidement l'ensemble des zones affectées par le séisme (le délai officiel annoncé est d'un an). Les ambitions vont même plus loin puisque l'ONU-Habitat travaille en parallèle avec des notaires haïtiens afin de légaliser les occupations reconnues, mettant en place les premières bases d'un nouveau cadastre.

Les limites au statu quo ante : les risques

Les processus d'énumérations participatives répondent à la volonté partagée par les acteurs de l'aide humanitaire de considérer les occupants de longue date des terrains comme légitimes, afin de permettre que les interventions sur le logement ne soient pas conditionnées par la possession d'un titre de propriété. Pourtant, ce processus ne sera pas suffisant pour garantir à l'ensemble des habitants des quartiers informels le maintien dans leur logement. En de multiples lieux, les risques encourus par une partie de la population constituent une limite à leur permanence sur place, les populations les plus pauvres étant les plus exposées car elles occupent généralement les zones dangereuses des ravines et du littoral. L'élaboration de carte des risques, à la fois par les communautés et par des ingénieurs et scientifiques, devrait permettre de cibler les zones à consolider ainsi que de définir des espaces inconstructibles, ou dédiées à d'autres usages que l'habitat. En planifiant ces quartiers et en donnant une fonction précise à ces zones à risques, on limitera la probabilité d'une future occupation. Mais ce processus ne pourra que réduire le nombre de relocations nécessaires. Les déplacements seront inévitables et des solutions de relogement viables devront être intégrées aux plans d'aménagement des quartiers.

Vers la légalité : les Déclarations d'Utilité Publique

Aujourd'hui les voix sont discordantes quand à la nécessité de légaliser ou non les statuts fonciers. Certains acteurs, tel le GRET ou l'urbaniste Paul-Émile Simon, soutiennent que la normalisation de l'occupation de la terre et l'élaboration d'un cadastre sont des étapes indispensables à la reconstruction de Port-au-Prince. Ils y voient l'occasion de remettre à plat une situation devenue incontrôlable, permettant à la fois d'assurer des recettes fiscales à l'État et de garantir la sécurité des tenanciers, notamment en permettant aux plus pauvres d'accéder à la propriété. Ce dernier aspect est aujourd'hui empêché par le prix prohibitif des terrains (de part leur rareté et la mainmise de quelques propriétaires qui en fixent librement la valeur), et l'impossibilité d'accès au crédit pour les ménages modestes et pauvres. Un outil pour contourner ces difficultés est la Déclaration d'Utilité Publique d'un terrain par l'État, obligeant le propriétaire à vendre son bien à prix raisonnable sous peine d'expulsion. L'État peut ensuite revendre des parcelles aux occupants à des tarifs abordables, et permettre à un grand nombre de familles d'accéder à la propriété. Si le dispositif juridique existe (le quartier de Jalousie bénéficie de ce classement), il n'est pas encore appliqué.

SYNTHÈSE

La tâche d'élaboration d'un cadastre, la réglementation accordant ou non les droits de propriété à un occupant informel ou l'arbitrage de conflit entre propriétaires des terrains et propriétaires des maisons : tout cela ne peut être que du ressort des autorités municipales et nationales.

Les ONG peuvent apporter leur appui dans les travaux de recensement, de relevé du parcellaire préexistants, d'identification des occupants propriétaires, locataires ou squatteurs, ou de cartographie des zones à risque.

Parallèlement, elles peuvent mener des travaux d'amélioration des quartiers en se dégageant des questions de propriété, en travaillant en premier lieu avec les habitants des quartiers sur la définition de plans d'aménagement, et en abordant le quartier par le prisme de l'espace commun (la voirie, les accès, l'assainissement, les services,...).



Une zone totalement détruite du quartier de Delmas 60



Les abris transitoires à deux niveaux construits par CHF, Ravine Pintade

L'HABITAT

Les quartiers informels de Port-au-Prince concentrent les problématiques liées à la marginalisation urbaine : absence de services, précarité de l'habitat, exposition aux risques,... Ils sont également les quartiers les plus touchés par le séisme. Pour les acteurs de l'aide humanitaire, ce sont les zones d'interventions principales pour les projets d'amélioration urbaine, mais la reconstruction ou la réparation de l'habitat demanderait d'intervenir sur des milliers de maisons, selon des méthodologies qui peuvent difficilement être généralisées face à la multiplication des cas particuliers. De plus, les besoins en nouveaux logements sont immenses : avant le séisme on estimait à 300 000 le nombre de logements manquants, désormais ce chiffre atteindrait les 500 000 logements¹, et les institutions publiques comme l'EPPLS (Entreprise Publique de Promotion de Logements Sociaux) ne sont pas en mesure de les construire².

L'habitat pauvre, un habitat qui se construit dans la durée

Les manques sont nombreux au sein des quartiers, leurs habitants en sont conscients, et identifient généralement l'éducation, l'aide économique, l'assainissement comme des besoins majeurs. Quand à l'habitat, il est rarement cité parmi les besoins prioritaires, les Haïtiens s'estimant capables de trouver eux-mêmes une solution. Louer, déménager, faire construire ou agrandir son logement : toutes les dynamiques du marché immobilier formel se retrouvent à l'intérieur des quartiers informels.

L'habitat informel est en perpétuelle évolution : il est agrandi, consolidé, embelli au gré des opportunités financières et des besoins de ses occupants. Les maisons ne sont jamais « terminées », elles sont en attente d'un étage supplémentaire ou d'extensions successives qui les consolident, transformant les abris de tôles en des constructions en béton et parpaings. Les capacités de construction et d'investissement financier sont réelles. De ce fait, l'habitat est rarement considéré comme un objet fini et se projette toujours vers des besoins à venir. S'ils bénéficient d'un soutien financier et technique adéquats, beaucoup de ménages « ont les capacités de construire des habitations plus susceptibles de répondre à leurs besoins et préférences que les habitations fournies par des organisations externes³ ».

Les maisons sont petites (jusqu'à 4 ou 5 m²), et leurs formes aléatoires s'adaptent à tous les interstices, au gré des découpages et redécoupages de terrain ou des aléas topographiques. Leur reconstruction sur place pose donc de nombreux problèmes, et implique que chaque logement soit pensé au cas par cas.

1 Paul Emile Simon, architecte et urbaniste, entretien du lundi 19 septembre.

2 En charge de la question du logement social, l'Entreprise Publique de Promotion de Logements Sociaux a construit 5000 logements neufs en 10 ans (entretien avec P. E. Simon).

3 Dwayne Barenstein in *Réponse aux catastrophes urbaines, Leçons tirées d'opérations de secours et de reconstruction précédentes*, ALNAP.

Au sein des quartiers, les savoir-faire existent : les *boss*, maçons ou charpentiers, organisent les travaux et conduisent les chantiers. Cependant, si ce système de petit entrepreneuriat assure efficacement et depuis longtemps la construction de logements individuels, il ne suffit pas à garantir la qualité du bâti, car les problèmes constructifs sont fréquents et les économies se font souvent au détriment de la qualité des matériaux.

Des abris transitoires inadaptés au contexte urbain

Concernant le relogement des populations hors des camps, la première réponse apportée par les humanitaires furent les abris temporaires. Ils font partie de la boîte à outil classique de l'aide et offrent un moyen efficace de reloger une population, dans des délais relativement courts, pour une durée allant de quelques semaines à deux ou trois ans, suivant la qualité de l'abri. Ces abris assurent généralement des conditions de vie dignes, bien davantage que les tentes distribuées aux lendemains de la catastrophe.

Cependant, leur usage est inadapté au contexte urbain dense de Port-au-Prince. Ces abris standards couvrent difficilement les besoins spécifiques des différentes familles et leurs dimensions fixes ne peuvent pas s'adapter à la plupart des terrains des quartiers informels, trop petits et de formes aléatoires. De plus, ces constructions transitionnelles « figent » la reconstruction, car comme le disent souvent les Haïtiens « ici, rien n'est temporaire », et la présence des abris sur les parcelles empêche toute intervention ultérieure, car même consolidés, la faible qualité des matériaux en font des habitations précaires. L'argent et l'effort investis dans cette solution temporaire (jusqu'à 6 000 USD pour des abris qui sont parfois importés de l'étranger) se révéleraient plus utiles en terme de durabilité, d'efficacité et d'amélioration des conditions de vie s'ils étaient utilisés pour la construction de logement permanent.

Pourtant, dans d'autres contextes, comme les communes rurales haïtiennes¹, ces abris peuvent devenir de précieux outils pour la reconstruction. L'exemple de la reconstruction en Aceh nous le montre : les abris à structure métallique de la Fédération Internationale de la Croix-Rouge ont dans un premier temps abrités temporairement des populations, mais leur mobilité et la qualité des matériaux leurs ont donné par la suite de nombreux usages : extensions de maison, local commercial, cabane de chantier, chambre d'hôtel... Vendus ou loués, ils constituaient pour leurs propriétaires un véritable capital financier².

Comment utiliser la classification du MTPTC

Aux lendemains du séisme, le Ministère des Travaux Publics des Transports et de la Communication (MTPTC) a créé un Bureau Technique d'Évaluation des Bâtiments (BTEB) afin d'évaluer l'état structurel des **édifices et de préparer la reconstruction. Avec la collaboration de Miyamoto** (bureau d'étude d'ingénierie statique et parasismique) plus de 500 ingénieurs ont été formés et 380 000 bâtiments (publics comme privés) évalués en l'espace de 11 mois. Ce travail d'envergure a permis le classement des bâtiments suivant trois catégories :

1 La Croix Rouge Suisse implémente, par exemple, un programme d'abris durables (structure et menuiserie métalliques) à Palmiste-à-vin.

2 S.Deprez et E.Labattut, *Après le tsunami, reconstruire l'habitat en Aceh*, Paris-Plaisians, Karthala-Groupe URD, 2010, p. 138.

- Bâtiments verts : ceux qui n'exposent leurs occupants à aucun danger. Ils représentent 54% de l'ensemble des bâtiments soit 205 539 édifices.
- Bâtiments jaunes : ceux qui présentent des problèmes structurels mais peuvent être réparés ; 26% du total (99 043 bâtiments)
- Bâtiments rouges : ceux qui sont structurellement instables ou qui sont menacés par des bâtiments adjacents menaçant de s'effondrer ; le cas de 20% des édifices soit 77 674¹.

La fiabilité, l'efficacité et l'utilité de ce travail est certaine. Cependant, l'approche technique adoptée semble n'avoir pas été convenablement expliquée aux populations. Certaines études montrent que 38% des déplacés ne connaissent pas l'état de leur maison² (malgré la simplicité du classement en trois couleurs) et que 85 % des maisons jaunes (soit environ 115 000 maisons) et 64 % des maisons rouges (environ 74 000 maisons), considérées comme dangereuses, sont aujourd'hui occupées³. Beaucoup regrettent que cette ambitieuse étude technique n'ait pas été accompagnée d'un volet d'information et de communication, afin de rassurer les uns sur la sécurité de leur habitat, et de dissuader les autres de vivre sous des structures instables. Différents types d'interventions peuvent rendre habitables chacune des trois catégories de maisons :

- Les maisons vertes sont considérées comme sûres. Pourtant quelques petits travaux pourraient parfois être entrepris afin d'assurer un confort basique (par exemple lorsque l'absence de portes et de fenêtres empêchent de clore la maison) et d'encourager le retour des familles.
- Les maisons jaunes, qui doivent être réparées ou renforcées, obligent à mener cette tâche au cas par cas, les défauts structurels devant être soigneusement identifiés et les travaux convenablement exécutés. Ce travail est un enjeu majeur pour la reconstruction de Port-au-Prince, car il permettra à de nombreux sinistrés de retrouver un logement sûr à l'intérieur des quartiers. Au-delà de la sécurité, les travaux entrepris peuvent également permettre d'améliorer l'habitat en prenant en compte les projets des propriétaires, tels que la construction d'un deuxième étage ou le démarrage d'une activité commerciale. En leur proposant d'investir des fonds personnels en plus du budget alloué à chaque maison, les possibilités de transformation de l'habitat seront ainsi optimisées⁴. Il est important que les propriétaires conservent leur pouvoir de décision sur la nature des travaux effectués, afin de faciliter la réintégration et l'investissement dans le logement. En effet, les réparations effectuées par UNOPS, sans échange avec les propriétaires, ne permettent pas toujours une réappropriation des maisons car l'absence de communication alimente les méfiances et les mécontentements.
- Les maisons rouges, quand à elles, doivent être reconstruites. Certaines ne sont pas

1 Timothy T Schwartz, *BARR Survey, Report Building Assessments and Rubble Removal in Quake-Affected Neighborhoods in Haiti*, USAID, 2011

2 *Enquête IOM – ACTED, Intentions des déplacés, Haïti*

3 Timothy T Schwartz, *op. cit.*

4 Le travail d'Uplink à Banda Aceh est un exemple intéressant puisque certains bénéficiaires ont doublé les sommes investies par l'ONG pour parvenir à répondre à leurs besoins. (*Op.cit. Quatre ans après le tsunami*).

entièrement écroulées, et la première tâche consiste à convaincre les propriétaires de les démolir. Les accords sont difficiles à obtenir, notamment car la démolition n'engage pas immédiatement à des travaux de reconstruction. Mais un travail de sensibilisation aux risques permet de dépasser les réticences : dans le quartier de Delmas 9, où travaille la Croix Rouge Française, l'ensemble de la communauté commence à faire pression auprès des propriétaires hésitants, au nom de la sécurité du quartier.

Les maisons rouges représentent une double opportunité : d'une part il est possible d'agir significativement sur la qualité de l'habitat, d'autre part, le déblaiement de la parcelle ouvre des espaces libres à l'intérieur de quartiers très denses. Ainsi plusieurs acteurs cherchent des alternatives à la reconstruction de maisons individuelles : le GRET à Martissant et Baillergeau réfléchit à la possibilité de construire des petites unités de logements collectifs ; la Croix Rouge Britannique étudie de potentielles reconstructions par blocs de trois ou quatre maisons, afin de mutualiser les systèmes structurels, les assainissements ou de dégager des espaces libres collectifs.

De plus, les terrains dégagés par le déblaiement des maisons rouges peuvent ouvrir des perspectives pour les exercices de planification, en offrant de potentiels emplacements pour de futurs équipements, services ou espaces ouverts, à condition que des accords de dédommagement soient trouvés avec les propriétaires.

Le classement du MTPTC est donc un formidable outil permettant à tous les acteurs d'obtenir des informations précises sur l'état du bâti, à la fois à l'échelle de Port-au-Prince, mais également à l'intérieur de chaque quartier. Facilitant les premiers diagnostics, cette classification ne résout pas pour autant la question des modalités d'intervention sur l'habitat : réparations structurelles ou programme d'amélioration des logements, les ambitions restent à définir.

Quel engagement pour les ONG dans la reconstruction de l'habitat ?

Fortes d'une expérience de reconstruction de maisons définitives dans différents contextes récents (Indonésie, Inde, Sri Lanka, ...), plusieurs ONG auraient souhaité mettre œuvre de vaste programme de construction de logements. Cependant le contexte port-au-princien est bien différent des campagnes indonésiennes, et le tissu urbain informel et dense empêche toute opération de construction massive et standardisée, obligeant les ONG à définir de nouvelles stratégies.

La Croix Rouge Britannique a mené un projet pilote à Delmas 19, où la reconstruction des maisons tient une place centrale. Cinq maisons individuelles ont été construites dans ce cadre. Cependant les coûts élevés nécessaires à leur construction, ainsi que leur implantation sur de parcelles plus larges que la moyenne, en font une expérience non reproductible. Un autre volet du projet a tenté de travailler à partir de plusieurs maisons rouges ou jaunes, afin d'utiliser l'ensemble des parcelles déblayées pour concevoir un projet d'ampleur (comme un petit immeuble). Pourtant, là encore, les obstacles sont nombreux et jusqu'à aujourd'hui, aucun projet de ce type n'a pu être mis en place.

Cependant, le problème d'implantation des maisons peut être surmonté. CHF, dans le quartier de Ravine Pintade, a réussi à obtenir l'accord du propriétaire du terrain pour redéfinir le découpage foncier afin d'installer des abris temporaires de 12 m², certains à structure bois (3 500 USD pour le coût des matériaux et 1 500 USD pour le coût de la construction), et d'autres à structure métallique sur deux niveaux (pour un coût de 4 500 USD, plus le coût de la construction). La densité préexistante ne semble pourtant pas être retrouvée ; une vingtaine d'abris ont été construits de cette manière et une centaine est en prévision. Mais les limites du projet



*Le projet d'Iquique construit par l'agence Elemental :
la maison donnée / la maison appropriée
photos Cristobal Palma*

restent les coûts engagés car, bien que les abris soient de bonne qualité, ils demeurent des solutions non pérennes. De plus, l'échelle d'intervention reste réduite et les habitants de la ravine, dont la situation est plus précaire encore, ne bénéficient pas du projet.

D'autres stratégies sont possibles pour intervenir sur l'habitat. Elles impliquent des mises en œuvre plus souples, donnent davantage de libertés aux bénéficiaires et impliquent le secteur privé formel ou informel.

A Iquique au Pérou, partant du principe que les habitants des quartiers informels ont une grande capacité d'autoconstruction et que l'habitat évolue perpétuellement, l'agence d'architecture chilienne Elemental a proposé aux habitants du quartier de Monroy une maison en devenir. Le logement donné contient les éléments les plus difficiles à réaliser en autoconstruction ou en disposant d'un petit budget : des fondations solides, une structure résistante, un bloc sanitaire, une cuisine. Chacune de ces unités peut recevoir facilement une extension qui double la surface habitable de la maison. Ainsi, anticiper et faciliter les extensions permet aux futurs habitants d'adapter le logement à leurs besoins et de disposer à terme d'une surface supérieure à celle qu'autorisait le budget initial. En utilisant des standards uniquement pour les bases structurelles, ce projet laisse ouvertes les possibilités de transformations de l'habitat et permet de sortir du carcan des minimas.

Une autre stratégie consiste à travailler au renforcement des capacités des acteurs de la construction afin d'agir durablement sur la qualité du bâti. C'est ce que propose Build Change¹

1 Entretien réalisé avec Nol Tuffani

LES *ILHAS* DE PORTO

Porto, tout comme les principales villes portugaises, a connu au cours de la seconde moitié du XVIII^{ème} siècle une forte croissance démographique, due à l'afflux massif de main d'œuvre attirée par les industries naissantes. S'en suivit une crise du logement à laquelle les industriels eux-mêmes apportèrent une solution : une typologie particulière d'habitat ouvrier, appelée *ilhas*, fut massivement construite.

Installés en cœur d'îlot, les *ilhas* sont un ensemble de petites maisons dont l'accès s'effectue par un étroit couloir longeant une maison bourgeoise, donnant sur la rue. C'est cette caractéristique qui leur a donné le nom « d'îles » (*ilhas*). Sans relation directe avec la rue, les *ilhas* échappèrent aux réglementations urbaines : les maisons, desservies par un couloir extérieur large d'un mètre ou deux, ne font généralement qu'une dizaine de mètres carrés, des toilettes extérieures et un seul point d'eau devant servir à l'ensemble des résidents. Dégradés au fil des années, les *ilhas* restèrent longtemps des logements insalubres et précaires.

Les *ilhas* conservèrent leur statut d'habitat ouvrier jusqu'à la révolution de 1974 qui mit fin au régime de Salazar. A cette date, afin de pallier au manque de logement et d'éviter le déplacement des habitants des *ilhas* en périphérie, de nombreuses associations d'habitants entamèrent une collaboration avec des architectes autour d'un projet d'auto-reconstruction des quartiers

défavorisés, structuré autour d'un nouveau service municipal, le S.A.A.L (Service d'Aide Technique Local). Le programme S.A.A.L s'inspirait de principes d'autogestion : il coordonnait les projets d'auto construction ou de reconstruction des logements, et prévoyait de doter les quartiers dégradés d'infrastructures de base (sanitaires, eau, électricité). Le S.A.A.L proposait ainsi aux habitants un appui technique pour l'auto construction ou la réhabilitation de leurs habitations, un appui logistique pour l'approvisionnement en matériaux de construction, et facilitait l'accès aux crédits bancaires. De plus, afin de renforcer l'impact social du programme, le S.A.A.L privilégiait les petites entreprises ou les coopératives de construction pour l'attribution des marchés de réalisation des travaux, plutôt que de les confier à de grandes structures. Ce choix a impliqué la mise en œuvre de solutions techniques simples, adaptées aux équipements et aux capacités technologiques de ces petites entreprises.

Le programme S.A.A.L. se poursuivit selon ces modalités jusqu'en octobre 1976. Au cours de ces deux années, 11 568 familles, soit à 40 233 habitants, ont été impliquées dans le programme, partagées sur 33 zones d'intervention à Porto. Aujourd'hui encore les *ilhas*, dont beaucoup n'ont pas bénéficié d'un programme d'amélioration, restent un habitat pauvre mais paradoxalement cette précarité assure à des habitants parmi les plus défavorisés la possibilité de vivre en plein cœur de la ville, à proximité des services urbains.

en Haïti, en concentrant son action sur la formation des différents acteurs de la chaîne de construction : ingénieurs, boss maçons, ouvriers et propriétaires. En améliorant les savoir-faire et les connaissances de chacun, l'ONG utilise la capacité du secteur privé à pouvoir répondre au cas par cas aux besoins et aux envies des propriétaires.

Les programmes de reconstruction pilotés par les bénéficiaires

L'idée première de Build Change n'est pas d'améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers informels mais d'assurer leur sécurité en diffusant des savoirs constructifs adaptés. A Port-au-Prince, ils ont choisi d'intervenir en priorité sur les maisons jaunes, laissant aux programmes de planification urbaine le soin de décider du devenir des maisons rouges. L'approche de l'ONG est pragmatique : les quartiers informels ont été construits par le secteur privé informel ; les propriétaires engagent des *boss maçons* sur la base d'un projet entièrement ou partiellement réalisé selon le budget. Ce mode de construction va se perpétuer, et afin d'agir durablement sur la qualité de l'habitat, c'est toute la chaîne des acteurs de la construction qu'il s'agit de renforcer.

Build Change met en place trois types de formations pour trois acteurs essentiels :

- La formation des **ingénieurs** : en quelques mois, ils apprennent les gestes et les techniques de construction, afin de pouvoir former par la suite les boss maçons. Ils travaillent également à partir d'un catalogue de détails de renforcement structurels, permettant de renforcer les structures existantes et de les rendre parasismiques. Ce sont eux qui assureront la supervision des chantiers et le suivi de qualité tout au long des travaux, devenant ainsi des relais de l'ONG dans le transfert de compétence.
- Les **boss maçons** sont formés en amont du début des travaux, et « diplômés » par Build Change, afin d'être engagés par les propriétaires. La suite de la formation se fait sur le chantier, grâce au suivi de l'ingénieur.
- Les **propriétaires** commencent par définir leurs besoins. Cela comprend la prise en compte des futurs projets envisagés par le propriétaire (comme la construction d'un deuxième étage par exemple) afin de les anticiper au niveau structurel. Ils reçoivent ensuite une formation de sensibilisation sur le comportement des structures, sur l'importance de la qualité des matériaux, ou une introduction au dosage pour le béton et les mortiers,...

Quelques règles communes ont été instaurées entre les différents acteurs de l'aide afin d'harmoniser les programmes d'intervention sur l'habitat, notamment l'accord sur un barème fixant le montant maximum des interventions : 3 500 USD pour la construction d'une maison et 1 500 USD pour la réparation. Le travail au cas par cas permet de pouvoir adapter les fonds nécessaires à chaque intervention (250 USD suffisent parfois pour viabiliser un logement) et réaliser des économies afin d'aider davantage de sinistrés.

C'est donc toute la chaîne du secteur de la construction qui est renforcée, non seulement à l'occasion d'un projet particulier, mais en se généralisant, ces formations devraient permettre de changer durablement la culture constructive dans les quartiers.

Les opérations de ce type menées dans d'autres contextes (Sri Lanka, Pakistan, Indonésie, ...)

ont fait preuve de rapidité dans la mise en place des formations¹, elles ont permis une très bonne appropriation des logements par les bénéficiaires² et ont eu un impact positif majeur sur le renforcement des savoir-faire professionnels, entraînant une redynamisation du tissu socio-économique.

Sur le plan économique, l'opération permet de renforcer les artisans indépendants et les petites structures, ainsi que de former les ingénieurs à la conception de structures parasismiques, donnant les moyens à différents secteurs de la société de participer activement à la reconstruction. Le programme d'aide économique du PNUD repose d'ailleurs sur ce postulat : le secteur de la construction sera le plus sollicité lors des prochaines années et, s'il est convenablement renforcé et soutenu, il peut devenir un moteur pour le développement économique national³. Le PNUD assure la coordination du volet « développement économique » de l'ambitieux programme « 16 quartiers / 6 sites ». Dans ce cadre, ils mettent en place (avec d'autres acteurs qu'ils accompagnent) des formations pratiques validées par des diplômes d'état ainsi que des aides à la gestion d'entreprise, afin de donner à toutes les entreprises et artisans du secteur les chances de pouvoir s'investir dans la vaste reconstruction qui s'annonce.

Ainsi, parce qu'ils permettent d'apporter des réponses individuelles aux besoins des familles, parce qu'ils agissent sur le développement des capacités locales et l'amélioration globale des qualités de l'habitat, les programmes de reconstruction pilotés par les bénéficiaires semblent être la meilleure stratégie d'intervention, garantissant une reconstruction durable et à grande échelle de l'habitat dans les quartiers informels.

SYNTHÈSE

Les habitants des quartiers informels de Port-au-Prince ont les moyens de faire construire ou de transformer leur logement, et lors des enquêtes, l'habitat est rarement cité comme un besoin prioritaire.

Les ONG ne pourront pas implémenter de grands programmes de reconstruction comme elles l'ont fait ailleurs, en ayant recours à la mise en oeuvre de centaines de maisons standardisées.

A Port-au-Prince, afin de mettre en place des opérations d'envergure de reconstruction et de consolidation de l'habitat, il conviendra de s'appuyer sur le secteur privé informel ; afin d'améliorer durablement la qualité de l'habitat, le recours à des formations et des programmes de sensibilisation permettra de renforcer tous les acteurs du secteur de la construction (ingénieurs, maçons, propriétaires).

1 Duyne Barenstein, *Housing reconstruction in Tamil Nadu one year after the Tsunami*, SUPSI et A. van Leersum, 2009, *Implementing Seismic Resistant Construction in Post-Disaster Settings: Insights from Owner-Driven Reconstruction in Pakistan* (MSc thesis, Eindhoven University of Technology) cité par Abhas K. Jha (sous la dir. de), *Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing After Natural Disasters*, World Bank Publications, 2010

2 *Op.cit.*, *Quatre ans après le Tsunami*.

3 Réunion du groupe de travail « Livelihood », présentation du projet 16/6, bureau du PNUD, le 14 septembre 2011.



Un contexte urbain dense et complexe : Delmas 60



La ravine de Nérette, Delmas 60

LA RÉDUCTION DES RISQUES NATURELS

Comme nous l'avons vu, les quartiers informels de Port-au-Prince concentrent les problématiques liées à la marginalisation urbaine (absence de services de base, pauvreté, exposition aux risques, ...) et sont de ce fait les quartiers les plus touchés par le séisme. Ainsi, ce sont dans ces zones pauvres que sont concentrés la majorité des enjeux en termes de réduction des risques.

La pauvreté aggrave le risque

L'aire métropolitaine de Port-au-Prince est soumise à une série de risques naturels, qui affectent différemment les quartiers selon leur localisation géographique et la qualité constructive du bâti. Risque sismique, cyclonique, inondations ou glissements de terrain, les mesures de réductions des risques à mettre en œuvre sont cruciales pour garantir une amélioration de la sécurité des personnes, notamment des plus vulnérables.

Les fortes pluies qui s'abattent régulièrement sur la capitale ont des conséquences aggravées par la topographie de la ville : le ruissellement le long des pentes aiguës des mornes est accéléré par l'absence de végétation et l'augmentation constante des surfaces bâties qui contribue à l'imperméabilisation des sols. Ces écoulements d'eau creusent les ravines, transformées lors des fortes précipitations en véritables torrents de boue, charriant des sédiments et des déchets jusqu'à la mer. Les conséquences sont différentes selon la « hauteur » du quartier dans la ville :

- Perchés sur les mornes, les quartiers informels construits sur de fortes pentes subissent des glissements de terrains qui emportent régulièrement une partie des constructions ;
- Les habitations installées le long des ravines sont exposées à l'effondrement des berges, érodées par les écoulements d'eau. Ceux qui vivent à l'intérieur même de la ravine sont menacés par les rapides montées des eaux et les importants dépôts de déchets ;
- En bas de la ville, près du littoral, les habitations sont construites sur des terrains instables, constitués de l'amoncellement de déchets et de sédiments. En plus d'être devenus les décharges de toute la ville, les inondations fréquentes ont fait de ces quartiers de véritables marécages insalubres.

Ainsi, les populations ne sont pas exposées aux mêmes dangers selon leur situation géographique. Et l'inégalité face au risque se retrouve à l'échelle même des quartiers, où les inégalités sociales ont des conséquences spatiales, poussant les populations les plus pauvres et les moins à même de se prémunir contre le risque, vers les zones les plus dangereuses, le plus souvent le long des berges des ravines.

Comment réduire les risques

« Le séisme ne tue pas, l'habitat de mauvaise qualité tue »¹

En vue de la réduction des risques, plusieurs types d'interventions sont possibles : intervenir sur la sphère privée pour garantir un habitat sûr, réduire les zones à risques par des projets d'ingénierie ou encore construire des équipements publics plus résistants aux catastrophes.

Au sein de la chaîne de construction de l'habitat, il est important que chaque acteur, dans la mesure de ses moyens et de ses responsabilités, sache participer à la prévention des risques : les ingénieurs par un contrôle de la qualité de réalisation des bâtiments, les ouvriers et artisans par la mise en œuvre de techniques sûres, et les propriétaires par le suivi du chantier et la prise en compte du risque dans les choix de conception. Ainsi, par une amélioration des connaissances des risques et des moyens de les réduire, on peut espérer une baisse significative de l'habitat dangereux. Mais les habitants des quartiers ne peuvent intervenir sur l'ensemble des risques auxquels ils sont exposés : les glissements de terrains, inondations ou pollutions, doivent être résolus à une autre échelle, même si la sensibilisation des populations jouera un rôle important dans leurs résorptions.

Intervenir sur des risques localisés comme la stabilisation d'un terrain en forte pente, la consolidation des berges d'une ravine ou la construction d'un canal d'évacuation des eaux usées, demande la mise en œuvre d'ouvrages complexes. Si leur dimensionnement, les choix constructifs et les techniques employées auront pour but de protéger les populations, leur conception demande de connaître précisément la fréquence et l'ampleur des risques (données pluviométriques, historique des secousses sismiques, montées des eaux,...). Or, ces données sont difficilement accessibles (elles se construisent sur de longues périodes ou nécessitent de coûteuses études). Cependant, à l'échelle de la ville et des quartiers, l'identification des zones à risques est en cours et devrait rapidement permettre l'élaboration de cartes de micro zonage des lieux sensibles. Ces documents contribueront à définir les zones d'interventions pour les travaux de consolidation ainsi qu'à renforcer les réglementations existantes (mais non appliquées) d'occupation des sols.

Afin d'assurer des refuges sûrs aux populations en cas de catastrophe, la conception d'équipements publics parasismiques et anticycloniques tient une place importante dans les programmes de réduction des risques. Leur résistance participe au maintien des services publics pendant la crise et au cours de la période de résilience. De plus, par un transfert de connaissances et la généralisation des normes parasismiques et anticycloniques, leur construction participera à l'amélioration à long terme de la qualité de la construction en Haïti. Dans la perspective du travail de décentralisation en cours et du renforcement de la présence de l'état au sein des quartiers, il est important de considérer les bâtiments publics dans leurs différentes échelles, depuis les sièges des institutions nationales, jusqu'aux centres communautaires et petits équipements des quartiers.

1 « *Earthquakes don't kill people ... Poorly built buildings do* » est le slogan de l'ONG Build Change qui agit sur le renforcement des capacités de prévention du risque sismique à l'aide de programmes de formation et de sensibilisation.

Les ravines, lieux de concentrations des risques

Au sein des quartiers informels, les risques sont nombreux mais leur répartition est inégale : les zones les plus vulnérables sont les berges des ravines. La grande complexité de ces zones (population la plus pauvre du quartier, souvent uniquement des locataires ou des squatteurs, impossibilité de consolider l'habitat à cause de l'exposition majeure aux risques) a conduit les acteurs humanitaires à travailler en priorité dans d'autres parties des quartiers, où les projets sont plus faciles et plus rapides à mettre en place (comme le fait CHF à Ravine Pintade).

Cependant, quelques acteurs se sont saisis de l'enjeu des interventions sur les ravines. Les ouvrages d'ingénierie de consolidation ou d'assainissement qu'ils mettent en place sont complexes et coûteux mais indispensables. Cependant, une opportunité serait manquée si ces programmes n'intégraient pas des enjeux supplémentaires. En effet, des travaux de moindre coût et à fort impact social peuvent être aisément intégrés à ces plus vastes chantiers. Face aux efforts déployés pour consolider une ravine, inclure un franchissement ou aménager un espace communautaire renforcerait la qualité et l'impact du projet, sans demander beaucoup plus d'investissement. La Croix Rouge Britannique a pu initier ce type de réflexion lors des travaux d'assainissement du canal de Delmas 19 : ce canal a été couvert pour devenir une voie d'accès majeure à l'intérieur du quartier, qui sera intégrée par la suite aux travaux de planification urbaine.

Ainsi, ces grands travaux, indispensables pour assurer la sécurité des habitants, peuvent devenir des occasions d'intervenir avec davantage d'ambition sur le développement urbain du quartier. Potentialiser les travaux d'infrastructure demande de les penser à l'intérieur d'un projet urbain global, où chaque intervention doit pouvoir servir différents objectifs au sein d'un unique projet : assainissement, désenclavement, développement économique, renforcement communautaire, etc. Plusieurs programmes d'amélioration des conditions de vie dans les quartiers informels en ont fait l'expérience : la conduite de projets intégrés permet de potentialiser les impacts d'initiatives qui rencontrent moins de succès lorsqu'elles sont menées isolément¹.

Mener des projets intégrés implique également de mobiliser largement la communauté afin de permettre au plus grand nombre d'habitants de pouvoir participer à leurs conceptions et à leurs réalisations. Si le risque majeur représenté par une ravine concerne directement les habitants qui vivent à proximité, réfléchir à l'implantation de passerelles ou à l'intégration de jardins communautaires mobilisera une plus large partie des habitants du quartier.

La conception des projets avec l'ensemble de la communauté permet également de penser et de résoudre collectivement le problème posé par le déplacement inévitable d'une partie des habitants. La qualification des espaces impropres à l'habitat, en servant des usages communs, préviendra l'installation de nouveaux habitants dans le futur (une zone tampon sera d'autant plus respectée qu'elle revêt pour la population un usage précis : agriculture urbaine, espace communautaire, ...).

La ravine qui longe le quartier de Delmas 60 est emblématique de cette « concentration des risques ». Elle cumule à la fois les dangers en matière de risques naturels (inondations, glis-

¹ L'exemple de Programme *Favela Bairro* à Rio, que nous développons plus loin en détail, le prouve : les initiatives de développement (intégration de services publics, création de coopératives, etc...) menées dans les *favelas* durant de nombreuses années n'ont eu de réels impacts que lorsque qu'elles ont été intégrées au programme d'amélioration urbaine.

sement de terrain, érosion), d'exposition aux pollutions, concentre les problématiques liées à l'assainissement et provoque la rupture du réseau viaire : pour toutes ces raisons, la ravine est le lieu majeur de concentration de la pauvreté au sein du quartier. Ainsi, agir sur la ravine permettrait d'agir sur l'ensemble de ces problématiques à condition d'inclure dans le projet un ensemble de solutions. Il serait alors envisageable d'inclure à la fois la consolidation des berges et d'agir ainsi sur la réduction des risques naturels ; d'établir des circulations de part et d'autre de la ravine et ainsi contribuer au désenclavement du quartier ; d'améliorer la qualité de vie par un projet paysager ; d'offrir des emplacements privilégiés pour des espaces ou équipements publics et communautaires ; de prévoir des espaces d'agriculture urbaine ; d'agir sur l'habitat à risque en consolidant les habitations dangereuses et en déplaçant les familles trop exposées ; d'améliorer l'assainissement (déchets, drainage, pollution)...

Mettre en oeuvre de tels projets -ambitieux, répondant à de nombreux besoins et ayant un impact sur l'ensemble de la communauté- nécessite de mobiliser de nombreux savoir-faire et de les mener sur plusieurs mois voire plusieurs années, mais permet de mettre en oeuvre des stratégies de lutte contre tous les aspects de la pauvreté.

SYNTHÈSE

Si les risques naturels menacent l'ensemble de la ville, les habitants de Port-au-Prince ne sont pas égaux face aux dangers : l'inégalité sociale et la pauvreté accentuent l'exposition aux risques. Ainsi, intervenir sur la réduction des risques permet d'améliorer en premier lieu les conditions de vie des populations les plus vulnérables.

Pourtant, afin que ces actions soient réellement des moteurs pour la transformation des quartiers informels, il est important que les efforts investis dans ces lourds travaux d'ingénierie servent d'autres ambitions et deviennent la base d'améliorations urbaines plus riches.



Un habitat informel dangereux



L'intervention urbaine du GRET précédant le séisme à Villa Rosa

LA PLANIFICATION

Si les ONG ont parfois acquis une expérience en construction (notamment lors de la reconstruction post-tsunami de 2004), l'intervention urbaine reste un domaine non exploré par la majorité des acteurs. Intervenir sur la transformation de la ville relève-t-il du mandat des ONG, notamment des ONG d'urgence ? Chaque organisation présente à Haïti se pose aujourd'hui la question. La partie qui suit tentera de dresser les enjeux de la planification urbaine afin d'identifier la place que peuvent tenir les ONG dans ce vaste processus, les méthodes possibles, et surtout les enjeux de la planification urbaine, qui vont bien au-delà d'une simple amélioration du cadre urbain. En effet, grâce à l'approche urbaine, par nature « systémique », les projets peuvent servir de nombreuses ambitions et parvenir à enclencher une véritable transformation sociale.

Les différentes échelles de la planification : du territoire national au micro-quartier

Le séisme du 12 janvier 2010 a révélé les faiblesses d'un état fragile, et l'urgence à repenser l'urbanisation des villes et l'organisation du pays, afin de parvenir à un développement équitable sur l'ensemble du territoire national, et de faire de la capitale une métropole moins soumise aux risques et plus inclusive.

- La décentralisation : un chantier national

La décentralisation est inscrite dans la constitution haïtienne depuis 1987, mais n'a pas encore été mise en œuvre depuis. Elle apparaît aujourd'hui comme une nécessité première afin de désengorger la capitale, et de permettre aux habitants des provinces de bénéficier d'une offre scolaire et de santé de qualité, d'un meilleur accès au logement et aux infrastructures, et de davantage d'opportunités de travail.

Le CIAT (Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire) a mené une réflexion sur ces enjeux nationaux¹, basée sur la structuration du pays en trois grandes régions, chacune présentant des risques spécifiques à maîtriser (risque hydraulique, sismique et cyclonique) et des potentiels de développement propres (agriculture, tourisme, industrie). Au sein de ces régions, la restructuration du réseau routier, associée à des débouchés portuaires et des connexions aéroportuaires, permettra de développer un réseau de villes moyennes sur l'ensemble du territoire, base d'une meilleure répartition des investissements et d'une croissance équilibrée.

¹ *Haïti demain. Objectifs et stratégies territoriales pour la reconstruction*, Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT), 15 mars 2010.

Le CIAT présente la dimension environnementale comme le cœur de la dynamique de développement : avec l'aide du secteur agricole, l'aménagement du territoire doit désormais relever le défi écologique en implémentant de grandes campagnes de reboisement, associées à des programmes de substitution du bois dans les énergies domestiques.

La stratégie consiste à penser le territoire dans sa globalité, le travail d'aménagement de la zone métropolitaine de Port-au-Prince ne pouvant se faire sans une prise en compte de ses relations avec le territoire national. La gestion intégrée du territoire national est donc un enjeu majeur, enjeu au sein duquel les ONG peuvent apporter leurs expertises (souvent acquise dans les zones rurales, en lien avec les milieux agricoles, dans la gestion des ressources par exemple ou les économies de substitutions), à condition que leurs programmes puissent s'intégrer dans des stratégies nationales.

- L'aire métropolitaine de Port-au-Prince

La croissance rapide et non régulée des dernières décennies a transformé Port-au-Prince en une vaste agglomération vulnérable, violemment inégalitaire, ne fournissant aucun service de base à une grande partie de la population, contrainte de s'auto-organiser. Par le passé, plusieurs plans directeurs ont essayé de réorganiser la ville. Le « plan-programme de développement de la zone métropolitaine de Port-au-Prince » rédigé en 2003 par les architectes-urbanistes Paul-Emile Simon et Leslie Voltaire¹, le document proposait un schéma directeur organisé autour de quatre pôles urbains majeurs, une réorganisation de la gouvernance métropolitaine et plusieurs projets urbains prioritaires.

Cette vision de l'urbanisme « du haut vers le bas » semble peu adaptée au contexte de Port-au-Prince où les processus informels ont construit la ville et continuent de la transformer, en une dynamique venant « du bas ». Imposer des plans rigides dans un contexte d'état faible, où les réglementations urbaines existantes ne sont pas appliquées, n'est ni réaliste ni cohérent avec les dynamiques urbaines actuelles.

Aujourd'hui, face aux échecs récurrents, une nouvelle stratégie est mise en place, afin de doter l'agglomération d'un plan global devant orienter les politiques publiques en matière d'aménagement urbain au cours des prochaines décennies. La Planification Urbaine Stratégique est un processus en plusieurs temps, basé sur une longue période de consultation des différents acteurs de la ville (groupes d'intérêt, habitants, associations, entrepreneurs, municipalités...). Cette première étape est fondamentale puisqu'elle doit permettre d'arriver à un consensus entre les différents représentants autour des grandes orientations stratégiques. Cette vision commune est ensuite spatialisée et formalisée par un plan urbain, document flexible qui pourra être réadapté au fil de l'avancée des projets afin de le maintenir en cohérence avec la stratégie globale et les réalités urbaines changeantes.

Cette consultation est actuellement en cours à Port-au-Prince, et permettra d'articuler des réflexions à différentes échelles, de l'agglomération (à partir du travail confié à l'agence canadienne DAA) au quartier. L'ONU-Habitat appuie le gouvernement dans la mise en place de ce processus, qui prendra notamment la forme d'un grand forum citoyen au cours duquel les différentes équipes confronteront le résultat de leur travail. La Planification Urbaine Stratégique

¹ Avec le soutien de l'agence de développement régional et urbain Daniel Arbour & Associés, qui planche à nouveau sur l'aménagement de la zone métropolitaine de Port-au-Prince pour la Commission présidentielle sur Port-au-Prince et la Banque Interaméricaine de Développement.

oblige à repenser la production de la ville : il ne s'agit plus d'imposer des transformations urbaines à l'aide de plans figés et rigides, mais d'en faire un processus plus démocratique, souple, évolutif et attentif aux dynamiques urbaines. Plus ambitieux en somme, mais également plus cohérent avec la réalité des processus urbains.

- Le centre-ville, future vitrine de la reconstruction

La reconstruction du centre porte plusieurs objectifs, différents de ceux des quartiers informels. Tout d'abord, il s'agit de reconstruire les lieux symboliques du pouvoir (le palais national et les ministères) afin d'affirmer le redressement des structures de l'État. Car « le projet de reconstruction sera le support de la transformation de l'État, et non l'inverse¹ » : une reconstruction physique au service d'une profonde transformation institutionnelle. Matérialiser la présence de l'État et son engagement dans la reconstruction du pays passe également par les symboles, et redonner des espaces aux différents corps du gouvernement fait partie des tâches prioritaires. Doit-on pour autant reconstruire à l'identique ou bien inscrire le changement dans des architectures nouvelles ?

Un autre objectif est de retrouver la structure urbaine caractéristique du centre, organisée par une grille orthogonale délimitant des îlots réguliers, composés de bâtiments à arcades de deux ou trois étages. Avant le séisme, la lisibilité de la trame urbaine était perturbée par les nombreuses constructions informelles à l'intérieur des îlots, par devant les façades ou dans les rues même. De plus, le tremblement de terre a touché très durement le centre puisque 80 % des bâtiments ont été affectés, justifiant ainsi une transformation ambitieuse.

Un plan d'aménagement² a été proposé dans ce sens, introduisant trois nouveaux objectifs par rapport à l'existant : la densification, le développement durable, et la récupération du front de mer. Le plan repose sur une régulation de la construction des îlots, sur la base d'arcades continues sur rue à vocation commerciale, et des immeubles d'habitation à l'intérieur de l'îlot, laissant le cœur de l'îlot non construit afin d'accueillir des stationnements ou des espaces verts partagés. Une réflexion est menée sur la circulation et le transport en commun afin de redonner une fluidité au trafic tout en maintenant les activités commerciales. Le front de mer est converti en un vaste espace public destiné à la promenade et aux loisirs, afin de redonner à Port-au-Prince une façade urbaine, à l'image de nombreuses villes maritimes (La Havane, Rio de Janeiro,...). Ce projet permettrait de retrouver l'esprit des travaux menés à l'occasion de l'Exposition Universelle du Bicentenaire de la fondation de la ville, qui ont initié la campagne de travaux la plus ambitieuse de l'histoire de la ville (1948-1968), se traduisant notamment par l'ouverture du boulevard Harry Truman, alors bordé de jardins publics et d'espaces récréatifs.

Porté par des urbanistes internationaux mais soutenus et conseillés par des professionnels haïtiens influents (tel l'urbaniste Paul-Émile Simon), ce projet de transformation du centre-ville, selon son degré de réalisation, marquera sans doute l'ambition du gouvernement à la fois pour la ville mais également pour le pays.

- Les quartiers informels : zones d'intervention pour les ONG

Les quartiers informels de Port-au-Prince demandent un tout autre registre d'interventions. La dimension symbolique et « exemplaire » laisse place à d'urgentes nécessités : apporter les

1 *Haïti demain. Objectifs et stratégies territoriales pour la reconstruction*, p. 5.

2 *Projet de la Fondation Prince Charles et Duany Plater-Zyberk & Company*

services de base, réduire la vulnérabilité et les risques, et permettre à quelques centaines de milliers de personnes de continuer à se loger en ville dans des conditions dignes. Devant l'ampleur des besoins, un premier critère pour les interventions sera leur capacité à toucher un très grand nombre d'habitants. En effet, il ne s'agit pas de mener deux ou trois projets pilotes en direction d'une centaine de foyers, mais bien d'agir en direction de presque 80% de la population de Port-au-Prince, de lancer une dynamique massive d'amélioration des quartiers. Cette tâche ne peut-être menée que par les habitants eux-mêmes : ils ont construit ces quartiers, ils ont tissé des réseaux économiques, ils se sont auto-organisés face à l'absence de service public. Appuyés et formés par les organisations internationales, les habitants doivent rester les acteurs de la reconstruction de leur quartier afin que les transformations soient pertinentes, massives et durables.

De nombreuses expériences internationales d'intégration de quartiers informels à la ville formelle

Si la tâche est immense, il est possible de s'appuyer sur des expériences similaires menées dans d'autres pays, afin d'en analyser les méthodologies, les réussites et les limites. S'inspirer de ces projets permet de mesurer ce qu'il est possible de réaliser (et permet d'oser avoir de l'ambition), mais également de s'appuyer sur l'expertise de ces acteurs de la transformation des quartiers précaires, dont les années d'expérience contrastent avec l'absence de référence de nombreuses organisations présentes en Haïti.

Les regards portés sur les pratiques informelles liées à l'habitat et à la ville ont considérablement évolués au cours des années 90: jusqu'il y a peu, les « bidonvilles » étaient considérés comme une accumulation d'erreurs et d'horreurs et les projets de relogement avaient vocation à « éradiquer » l'habitat auto-construit afin de bâtir des quartiers normés et ordonnés. Beaucoup ont échoués, obligeant au déplacement massif de population vers des terrains éloignés des opportunités offertes par les centres-villes, sans solution de transport adaptée, où les projets d'urbanisme et d'architecture médiocres n'offraient pas une réelle amélioration de la qualité de vie. Désormais la plupart des programmes de développement portent un autre regard sur les quartiers informels, dont on préconise aujourd'hui la viabilisation plutôt que la destruction. « Normaliser » les quartiers informels, passe en premier lieu par un relevé cartographique des espaces afin de les intégrer aux cartes officielles des villes¹, puis les programmes s'attachent généralement à désenclaver les quartiers afin de les intégrer au tissu urbain. Le travail sur la trame viaire est donc essentiel : élargissement des voies, ouverture de rues, raccordement aux axes majeurs de la ville afin de défaire ces « poches urbaines », partant du principe que l'intégration à la ville est un premier pas vers l'intégration sociale. Ainsi l'habitat n'est pas au cœur de ces programmes d'amélioration des quartiers informels, centrés davantage sur l'accès aux services urbains (eau, électricité, assainissement, transport,...) et sur la reconnaissance officielle des quartiers comme partie intégrante de la ville. En légitimant (ou légalisant) la présence des habitants, ces programmes parient sur l'effet d'entraînement de ce nouveau statut officiel, encourageant les foyers à améliorer leur habitat ou développer leurs activités économiques, n'étant plus sous la menace d'éviction.

1 Les bidonvilles sont souvent absents des cartes officielles, représentés par des zones blanches, vierges, traduisant leur marginalité, à l'écart des règles urbaines. Cette situation n'est pas propre aux villes des pays du Sud, comme le montre le livre de Philippe Vasset, *Un livre blanc*, qui s'est rendu méthodiquement sur les « zones blanches » de la région parisienne.

FAVELA BAIRRO

Avec une population de 6,1 millions d'habitants, la municipalité de Rio de Janeiro est le cœur d'une zone métropolitaine qui regroupe 11 millions d'habitants. Bien que son indice de développement humain soit élevé (0,84), la municipalité fait face depuis de nombreuses années à un grave problème d'urbanisation informelle. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer : la topographie montagneuse qui a permis le maintien de terrains libres dans le centre-ville, l'absence d'offre de logements ou de terrains à des prix abordables pour les populations à faible revenu, la rapidité de la croissance urbaine ou encore l'incapacité à faire appliquer partout les règlements d'urbanisme. Environ 25% des habitants de Rio vivent dans ces quartiers informels, bidonvilles ou quartiers irréguliers consolidés.

Dans les années 90, en rupture avec la méthode classique de relogement des habitants des *favelas* dans des quartiers périphériques, un nouveau type de programme est mis en place afin de lutter contre l'habitat précaire. La stratégie consiste à améliorer les conditions de vie dans les quartiers par la construction d'infrastructures et l'accès aux services de base. En 1995 est lancée la première phase opérationnelle de *Favela Bairro*, au cours de laquelle le programme rencontre de très bons résultats. Les interventions se basent sur le concept « d'urbanisation intégrée » comportant un volet de développement des infrastructures (désenclavement du quartier et programme de réduction des risques), d'accès aux services sociaux et d'amélioration des conditions sanitaires et environnementales. Au cours des phases suivantes¹, le programme a enrichi son action sociale en aidant à la création de différents équipements : garderies, coopératives d'entretien et de construction, cuisines communautaires, centres de formation professionnalisant, centres de scolarisation pour adulte, centres de ressources informatiques ou centres d'aide aux travailleurs indépendants. Le projet a révélé l'importance de mener des programmes intégrés, en incluant dans une même dynamique les travaux d'urbanisation et les programmes sociaux, ces derniers rencontrant davantage de succès que lorsqu'ils étaient menés isolément.

Piloté par le Secrétariat Municipal de l'Habitat de la municipalité de Rio de Janeiro, le programme

Favela Bairro repose sur une étroite collaboration avec les habitants des *favelas* regroupés en associations de quartiers, représentant des classes sociales et des intérêts différents. Ce sont eux qui formulent leurs besoins, établissent des priorités et valident les plans proposés par les architectes et ingénieurs. Les différents travaux exécutés dans les quartiers impliquent parfois le déplacement d'une partie de la population. Limitées à 20% des habitants d'un quartier, ces relocations s'imposaient face à la nécessité d'ouvrir de nouvelles rues, de construire des équipements publics, d'installer des infrastructures, ou dans les cas de construction sur des terrains en pente ne pouvant être sécurisés par des travaux de renforcement (berges, soutènements, pilotis). Un programme spécifique (*Morar sem Risco*) prend en charge les familles devant être déplacées en s'appuyant sur une grille d'indemnisation, tout en proposant plusieurs options de relogement : la construction de nouveaux logements, l'achat d'une maison à l'intérieur ou hors du quartier ou encore l'accès à un terrain non bâti accompagné de l'achat de matériel de construction. Si les solutions de relogement sont perçues comme viables et équitables, les personnes concernées acceptent facilement d'être déplacées.

Depuis 1995, 143 *favelas*² ont été réhabilitées par le programme, transformant le cadre de vie de 101 504 foyers soit 366 470 habitants. Tous ont désormais accès à l'eau et à l'électricité, et l'habitat à risque a été considérablement réduit. Au terme du projet, une équipe de techniciens (architectes, ingénieurs, assistants sociaux et agents communautaires) est affectée au quartier pour assurer la durabilité des actions mises en place. Cette équipe symbolise la présence municipale dans un quartier autrefois illégal, coordonne les différents organismes pour assurer le bon fonctionnement des services publics et effectue un suivi des nouvelles constructions ou extensions, afin qu'elles n'empiètent pas sur les espaces publics et les zones à risques. Ce suivi est fondamental car il garantit au projet d'amélioration des quartiers une viabilité à long terme.

Le succès de *Favela Bairro* a influencé de nombreuses municipalités, notamment en Amérique latine, entraînant un changement radical de perception des quartiers informels.

1 Le Programme initie sa troisième phase toujours co-financé par la Municipalité de Rio de Janeiro et par la Banque Interaméricaine de Développement.

2 Sur un total de 756 favelas que comptait Rio de Janeiro en 2006.

- Favela Bairro au Brésil

(voir encadré page précédente)

- Villes sans Bidonville au Maroc

Cet ambitieux projet national a été lancé en 2004 en réaction à l'augmentation du nombre de ménages vivant dans des bidonvilles. En 2003, 5 millions de marocains vivaient dans les quartiers précaires, soit 900 000 foyers dont presque 300 000 en milieu urbain. C'est cette population urbaine qui est au cœur du premier volet du programme qui devrait s'achever en 2012 : l'objectif est de reloger ou d'améliorer les conditions de vie dans 1000 bidonvilles répartis dans 83 villes du Maroc. Aujourd'hui les premiers bilans sont partagés, le principal obstacle identifié étant le manque d'accompagnement social pour un programme finalement très technique, soucieux du chiffre et du calendrier¹. Quatre types d'interventions ont été retenues² : la réhabilitation du bidonville (centrée essentiellement sur l'accès aux services de base et le désenclavement du quartier), le transfert des ménages vers des parcelles entièrement viabilisées (60 m²) ou partiellement viabilisées (70 m²) dont les familles obtiennent la propriété et sur laquelle elles reconstruisent progressivement leur logement, ou encore l'attribution d'un appartement (60m²). Les conclusions d'un rapport d'évaluation intermédiaire³ indiquent que chacune des solutions proposées peut correspondre aux besoins de certaines catégories sociales (les jeunes couples apprécient d'être relogés dans des appartements, tandis que les résidents de longue durée préfèrent la réhabilitation dans leur quartier de résidence). Les coûts sont très variés, à la fois pour les habitants et pour les bailleurs (qui financent un tiers du logement, le reste étant à la charge des familles) : la réhabilitation du quartier coûte dix fois moins cher que la construction d'appartements, n'entraîne pas de perte de revenus pour les foyers, et engendre de faibles coûts supplémentaires pour l'accès aux services publics. Cette solution semble donc la plus efficace, même si elle ne concerne que 70 000 ménages soit environ 23% des bénéficiaires. Il semble toutefois intéressant de pouvoir offrir des solutions différentes afin de s'adapter aux projets des familles. Une limite sérieuse est posée par la participation financière des bénéficiaires du programme qui écarte ainsi une partie des personnes les plus vulnérables.

- Un précédent à Port-au-Prince : le projet Jalousie

Entre 1996 et 2001, l'UNESCO a mené un programme intitulé « les Villes : gestion des transformations sociales et de l'environnement », au sein duquel le quartier de Jalousie, situé dans la commune de Pétiion-Ville, a été choisi comme site-pilote. Les partenaires de l'UNESCO pour ce projet ont été les associations de quartier et le GRET. Les deux objectifs visaient à l'amélioration du quartier et au renforcement des structures sociales. Les réalisations ont concerné : l'amélioration de la voirie, la réalisation d'un mur de soutènement et d'une passerelle permettant de franchir une ravine, la création d'un terrain de football ainsi que de trois petites places

1 Fadoua Ghannam, « Les défaillances du plan Villes sans bidonvilles », *La Vie Eco*, 4 mai 2007.

2 Programme « Villes sans bidonvilles » du Maroc. Rapport de l'analyse d'impact social et sur la pauvreté, pp. 35-42.

3 *Idem*.

publiques équipées (lampadaire solaire, bancs, traitement du sol...)¹. Le volet culturel du projet est particulièrement réussi puisque chacune des réalisations a intégré les œuvres d'artisans du quartier, auxquelles s'ajoute la réalisation d'une fresque murale en mosaïque marquant désormais l'entrée de Jalousie. Ceci illustre parfaitement l'ambition que peuvent porter des projets urbains : renforcer la communauté en l'aidant à définir ses besoins prioritaires², répondre à un besoin matériel (un lieu pour se réunir : la réalisation d'une place), diversifier les fonctions de l'espace créé (installer des bancs et un éclairage permettant aux enfants d'y faire leurs devoirs le soir, d'en faire un lieu de rencontre rassurant la nuit), intégrer des critères esthétiques permettant de revaloriser l'identité d'un quartier très stigmatisé (les artisans ont réalisé le mobilier en mosaïque) en mobilisant un savoir-faire traditionnel populaire³.

Ces quelques exemples permettent de donner des repères en matière de résultats potentiels, d'échelles d'intervention et d'impacts négatifs à anticiper. L'exemple de l'ONG Viva Rio est intéressant à cet égard puisque après des années de travail de pacification dans les favelas de Rio de Janeiro, l'organisation a adapté ses méthodes au contexte de Port-au-Prince. Arrivée en 2004 en même temps que la MINUSTHA, elle a initié un programme de désarmement dans le quartier de Bel Air et de Cité Soleil. Aujourd'hui, Viva Rio a créé un vaste complexe à l'entrée de Bel Air regroupant de nombreuses activités : cantine scolaire, centre de santé, pépinière, création et production de vêtements sérigraphiés, centre d'entraînement sportif de haut niveau, activités sportives et culturelles (notamment autour de la capoeira). Le cœur du projet de Viva Rio est l'éducation (vue dans une dimension plus large que l'éducation scolaire) envisagée comme un moyen de sortir de la violence. Ainsi toutes les activités invitent à valoriser les capacités de chacun, et poussent à la réalisation de soi dans le respect de valeurs communes. En intégrant le secteur privé, Viva Rio parvient à transformer ces initiatives en projets économiques viables. Des expériences intéressantes sont développées, telles les toilettes publiques⁴ fonctionnant au biogaz, qui alimentent toute une chaîne de projets (le gaz fournit les cuisines de la cantine scolaire⁵, tandis que les eaux de rejet chargées en nutriments alimentent les pépinières et les bassins de pisciculture).

Il est regrettable que de nombreuses organisations se lancent dans des projets urbains sans référence, car les échanges d'expériences permettent d'améliorer les pratiques et de constater qu'il est possible d'agir malgré l'importance des défis auxquels font face aujourd'hui les Haïtiens. Aucune « bonne pratique » ne peut être utilisée comme une recette miracle : chaque contexte impose d'y adapter des objectifs, une méthodologie et des moyens propres. Mais une utilisation adaptée de ces références permet d'éviter de reproduire des erreurs déjà commises,

1 Denis Merklen, *Le projet Jalousie : développement intégré d'un bidonville haïtien*, Paris, UNESCO, octobre 2000.

2 Denis Merklen s'interroge sur le choix du terrain de football comme projet prioritaire décidé par la communauté, ne relevant pas a priori d'une nécessité première. Or la portée sociale du projet et l'importance qu'il revêt pour les jeunes de Jalousie montre à quel point il est essentiel de laisser les habitants décider des projets à mettre en œuvre.

3 De même pour le mur de soutènement qui consolide une partie du quartier qui est devenu le support de la fresque murale qui marque désormais l'entrée de Jalousie.

4 Une contribution d'une gourde est demandée pour l'utilisation des toilettes. La fréquentation est actuellement de 400 personnes par jour en moyenne.

5 La fosse de 50 m³ est suffisante pour 1000 personnes, et parvient à produire du gaz pour 100 personnes.

d'ouvrir des perspectives et d'élargir les ambitions.

Un outil : la planification participative

Pourquoi la participation doit-elle être au cœur du travail de planification urbaine ? Il est pourtant communément admis que la fabrication de la ville relève d'un travail technique et spécifique, confié à des professionnels qui maîtrisent les fonctionnements urbains, les normes et les standards, les cadres juridiques. Mais cette phase de « **réponse** » à une série de problèmes ou de besoins donnés ne peut précéder la phase de définition de la « **question** », pour laquelle il est nécessaire d'établir un **constat**. La ville informelle possède des fonctionnements aussi complexes et aussi structurés que la ville formelle : ce que le visiteur perçoit au premier coup d'œil (étroitesse des rues, précarité de l'habitat, absence d'espace libre,...) peut l'amener à penser que le quartier est chaotique, que son fonctionnement est anarchique et qu'aucune règle ne s'y applique : il n'en est rien. Comprendre le fonctionnement et les règles propres au quartier est primordial. Jean-Camille Etienne, jeune architecte haïtien, résumait ainsi les malentendus entre les pourvoyeurs d'aide et les bénéficiaires : la rue est l'espace social par excellence en Haïti, c'est également l'espace marchand ; une ONG a voulu améliorer les conditions de travail des vendeurs de rue en leur fournissant de petites échoppes, mais s'est étonnée de les voir toujours vides après plusieurs semaines. Elle n'avait pas saisi un des fonctionnements du petit commerce : le marchand doit aller au-devant du consommateur, il ne peut se résoudre à attendre que le client pousse sa porte. Certaines rues sont ainsi devenues des *drive-in* géants, ou tout peut s'acquiescer sans sortir de sa voiture ! Ainsi les projets de restructuration des quartiers doivent-ils prendre en compte les multiples usages de la rue afin que les différentes activités puissent coexister au sein d'un même espace plutôt que de « normaliser » les pratiques selon des critères non reconnus (la rue pour circuler et desservir ; le trottoir pour les passants ; la vente dans des espaces privés).

La consultation de l'ensemble des habitants permet de prendre en compte les obstacles dès le début du processus, notamment la question du déplacement d'une partie des familles : le travail autour d'un intérêt commun engageant la communauté à trouver des solutions collectivement pour les personnes concernées par une relocation. La négociation communautaire permet de créer un consensus fort qui facilitera la phase opérationnelle.

Plusieurs exercices et outils permettent aux habitants de mener cette réflexion sur leurs espaces quotidiens. L'agence d'architecture SODADE, qui travaille notamment dans le quartier de Delmas 32, s'est appuyée sur les travaux de Kevin Lynch¹ pour demander aux habitants de dessiner des « cartes mentales ». Ces cartes n'ont pas pour but de représenter fidèlement le quartier, mais bien de symboliser la perception qu'en ont les habitants : repères urbains, rues importantes, lieux non fréquentés, symboles, distances ressenties, limites, barrières, passages... Ces cartes ont été dessinées individuellement et en groupe, puis font l'objet de discussions afin de comparer les perceptions, de noter les recoupements et les différences.

D'autres cartes ont été réalisées par groupe, chacun travaillant sur un thème (environnement, risque, habitat,...) : les groupes ont ensuite présenté le résultat de leur travail à l'ensemble des participants, chacun des thèmes étant discuté collectivement. Ce travail a permis de définir une série de projets correspondant à chacun des thèmes.

1 Urbaniste américain, auteur de *L'image de la cité*, paru en 1960 (1971 pour la traduction française).

Une troisième phase de travail, toujours en groupe (mais en ayant soin de modifier leur composition), proposait aux habitants de spatialiser les différents projets. Avec la liste obtenue lors de la phase précédente, chaque groupe a dessiné un plan urbain. Les projets ont été superposés, débattus, discutés et priorisés afin de parvenir à une synthèse, représentant le consensus autour duquel la communauté était parvenue.

Munis de cette somme de travail, les architectes et urbanistes de SODADE ont travaillé à l'élaboration de deux plans urbains : l'un formalisant les transformations *a minima*, reprenant uniquement les projets prioritaires, dans le cas où le montant des fonds serait peu élevé ; le second représentant la solution *a maxima*, c'est-à-dire la réalisation de la ville selon les ambitions et les rêves des habitants.

Cet éventail des possibles est essentiel à formaliser. L'investissement de la population dans le processus de planification fait naître beaucoup d'espoir qu'il ne s'agit pas minimiser, mais plutôt de hiérarchiser, d'ordonner dans le temps. Si, dans le cadre de la reconstruction post-séisme, seule une partie des travaux est réalisée (comme la modification de la trame viaire ou la construction d'un équipement), le processus peut se poursuivre puisque les habitants ont défini collectivement leur projet de quartier. De plus, le maire de Delmas, très engagé dans la transformation de sa municipalité¹, a assisté à toutes les phases et se considère comme un partenaire actif du projet. Le travail collectif a permis d'amorcer des relations de dialogue et de concertation, un rapprochement des habitants avec les autorités municipales, gage d'une poursuite des échanges après le départ des acteurs de l'aide internationale. Ainsi, c'est cette dynamique qu'il convient de rechercher dans le processus de planification participative, et non la seule justification d'une opération urbaine.

La planification participative permet d'établir un dialogue entre habitants, élus et professionnels : les premiers sont les meilleurs connaisseurs de leur lieu de vie, de ses potentiels et de ses manques ; les seconds sont à même d'aller au-delà de la demande en enrichissant la réponse afin de donner aux projets des usages et des qualités multiples.

Le rôle des habitants :

L'essentiel est de permettre à chacun de pouvoir s'exprimer sur son environnement quotidien. Chaque usager voit la ville selon ses parcours quotidiens, son âge, son statut social,... Ainsi il serait trop restrictif de ne s'adresser qu'aux leaders communautaires : les femmes, les enfants, les vendeurs de rue, les charbonniers,... bien que chaque personne puisse se sentir concernée par plusieurs groupes, il faut s'efforcer de s'adresser à chaque groupe d'utilisateurs afin d'obtenir une participation représentative des acteurs du quartier. Au cours du processus de planification et de définition des projets, il peut être intéressant de maintenir ces groupes de réflexion organisés par intérêt commun (par exemple, le projet d'élargissement d'une voie doit se discuter, entre autres, avec les habitants de la rue concernée).

Le processus ainsi que l'ensemble des documents produits deviennent ainsi des bases de tra-

1 Le maire a notamment mis en œuvre le projet « Mairie Delmas en Action », afin de donner de la cohérence et de la visibilité aux transformations urbaines conduites par la municipalité (comme des espaces de jeux pour les enfants, l'ouverture du « palais municipal » à des activités culturelles,...). En 2008-2009, SODADE avait été chargé par le MTPTC (Ministère des Travaux Publics des Transports et de la Communication) de définir un schéma directeur pour la commune. Après le tremblement de terre, le maire de Delmas a souhaité que SODADE poursuive ce travail, en le recentrant sur Delmas 32 (qui concentre la présence d'acteurs de l'aide internationale). Afin de faciliter le démarrage du projet, il a mis en œuvre une réforme fiscale permettant de disposer de fonds de départ. Son souhait est de transformer Delmas en un « village urbain ».

vail, le socle stratégique, pour la conduite du projet urbain. L'objectif n'est pas de parvenir à un plan rigide et définitif, mais d'avoir permis à la communauté de se saisir des questions urbaines, de prioriser ses besoins, et de constituer une base d'échange avec les futurs intervenants opérationnels. La méthode permet ainsi aux habitants de traduire spatialement les risques et les besoins de la communauté.

Le rôle des professionnels :

Cette approche ne remet pas en cause le savoir-faire des professionnels de la ville, mais insiste sur le rôle essentiel des habitants en tant qu'acteurs de la fabrication des quartiers, meilleurs connaisseurs de leurs fonctionnements et de leurs manques. Les professionnels traduisent les besoins et envies, enrichissant la formalisation des projets en y intégrant des solutions techniques, environnementales, fonctionnelles ou esthétiques, afin de créer des espaces riches en qualité et en usages.

Le rôle des élus :

La participation des élus tout au long du processus est essentielle pour la bonne réussite du projet. Les degrés d'implication varieront selon les responsabilités (et les personnalités), mais ils représentent l'autorité légitime que le processus ne cherche pas à contourner. L'échange avec les habitants engagera la municipalité face à ses devoirs, et la collaboration avec les professionnels renforcera ses capacités de gestion urbaine

Quelles transformations pour les quartiers informels ?

- Des ambitions différentes : de la transformation radicale à l'amélioration urbaine

Dans un quartier, un habitant nous interpelle : « mais vous aller dépenser des millions pour reconstruire des bidonvilles alors ? ». Il épingle en une phrase le risque et le défi de la reconstruction de Port-au-Prince : quelles ambitions peut-on nourrir pour les quartiers informels ? Sans verser dans l'utopie, l'enjeu de la reconstruction est de parvenir à amorcer une dynamique de développement, qui permettra une progressive amélioration de la vie des habitants. Les projets actuellement mis en place à Port-au-Prince ont des objectifs variés : l'ONG Build Change s'attache à la qualité constructive, à la sécurité des personnes sans aborder les questions de standards d'habitabilité (peut-on reconstruire une maison de 9 m² ?) ; la Croix Rouge Britannique a mis en œuvre un projet-pilote pour une centaine de famille et, dans ce cadre, a construit cinq maisons modèles mais leur coût et leur surface n'en font pas des projets reproductibles à grande échelle (vaut-il mieux faire beaucoup pour un petit nombre – les projets-pilotes rarement reproduits- ou bien faire moins mais toucher un très grand nombre de bénéficiaires ?). Entre ces deux exemples, il y a tout un éventail de possibles. Mais la diversité des situations urbaines oblige à multiplier les approches et les stratégies, et aucun projet ne parviendra à solutionner l'ensemble des maux dont souffrent la ville et les habitants. Voici trois exemples qui attestent de différentes ambitions :

Le GRET / FOKAL / ACT-Consultants à Martissant : transformer le quartier par un projet exemplaire

Ce projet, financé par l'AFD (Agence Française de Développement), se veut un exemple pour Port-au-Prince en matière d'ambition urbaine. Le choix des partenaires est stratégique : le GRET, ONG de développement française, est présent à Haïti depuis 1995 et mène un programme reconnu d'accès à l'eau potable dans les quartiers informels, impliquant à la fois la DINEPA et

les communautés ; la FOKAL (Fondation Connaissance et Liberté) est une ONG installée à Port-au-Prince au cœur d'un vaste centre culturel qu'elle a fait construire en 2003, elle travaille sur l'accès à la connaissance, et sur la promotion d'une culture démocratique et solidaire ; enfin ACT Consultants, basé en France, regroupe des experts travaillant sur le développement économique et social. Loin du mandat et de la culture urgentiste, ces trois partenaires ont l'habitude de travailler sur des projets à long terme et ont une excellente connaissance du contexte haïtien.

Le projet est né autour de la volonté de restaurer le parc de Martissant, espace boisé mal entretenu au cœur d'un quartier très défavorisé. La gestion du patrimoine naturel que représente le parc est devenu le catalyseur d'un projet ambitieux, prévoyant la restructuration complète du quartier, jusqu'à la construction d'immeubles collectifs de qualité pour reloger la population. L'accès à la propriété, la densification, la gestion des risques, l'amélioration de l'environnement,... : il s'agit de démontrer que le meilleur peut être construit pour les habitants de Martissant, et de faire de l'opération un modèle. La stratégie choisie est celle de l'étude-action : durant dix mois de nombreuses consultations sont menées avec la population jusqu'à l'élaboration d'un plan d'aménagement ; au cours de cette phase d'étude, certains projets prioritaires sont mis en œuvre afin de lancer la dynamique de transformation du quartier et d'encourager la mobilisation communautaire.

Ce projet bénéficie des meilleures conditions pour parvenir à la transformation du quartier : une équipe de professionnels travaillant chacun dans son domaine d'expertise, des partenaires présents de longue date dans la communauté, un calendrier confortable, un soutien financier conséquent et un appui politique ferme. Si les résultats de ce projet parviennent à être exemplaires, ils constitueront certainement un espoir et un exemple pour l'ensemble des quartiers de Port-au-Prince, mais ces conditions idéales seront difficiles à reproduire ailleurs.

Cordaid / Build Change / Architecture for Humanity / OIM / CHF à Villa Rosa : améliorer l'existant

Le projet de Villa Rosa constitue un exemple convainquant de coordination d'ONG. La constitution de ce consortium permet à chacun des acteurs de travailler dans son domaine d'expertise tout en menant une approche intégrée (prise en compte d'un ensemble de besoins sur une même zone). Cordaid coordonne les projets, construit quelques abris transitoires et mène l'approche participative ; OIM est en charge de l'assainissement ; CHF assure le déblaiement ; Build Change mène son travail de formation et d'encadrement de la reconstruction par les propriétaires ; Architecture for Humanity assure le volet planification urbaine participative.

L'objectif commun est de parvenir à une amélioration du cadre de vie, de rendre le quartier plus fonctionnel, de renforcer les liens communautaires, d'aider une partie des résidents des camps à rentrer chez eux (reconstruction de maisons jaunes et abris transitoires) et de permettre un accès à certains services de base. Certaines limites ne peuvent être dépassées dans le cadre de ce projet : les locataires ne sont pas pris en compte dans les solutions de relogement et seule une partie de la communauté est concernée par le projet urbain, les habitants de la ravine en sont exclus (l'exposition aux risques naturels ne permet pas de consolider les logements, mais aucune solution de relogement n'est envisageable sans mener un vaste projet de construction en direction des locataires). Ainsi la partie de la population la plus vulnérable du quartier est écartée du projet.

Cependant, les transformations en cours à Villa Rosa représentent de réelles améliorations dans la vie quotidienne des habitants. De tels projets, modestes dans leurs mises en œuvre mais impactant pour la vie communautaire, avaient déjà vu le jour dans le quartier : une voie

principale parcourt Villa Rosa de bas en haut, prenant parfois la forme d'un escalier urbain mais doublé d'une pente pour faciliter la circulation des brouettes, puis s'élargit pour dessiner une petite place et dessert quelque uns des équipements existants, tel le point de distribution d'eau potable (installé par le GRET) ou le terrain de sport. Ses dimensions généreuses et l'attention portée au dessin (élargissements permettant la station sans gêner la circulation, drainage bien dimensionné, plantations qui amènent de l'ombre,...) permettent de multiples usages et en font un lieu public majeur, un espace où se déroule la vie publique : marché, restaurant de rue, espace de jeu pour les enfants, lieu de rencontre,... Ce projet, réalisé avant le tremblement de terre grâce à la mobilisation communautaire, encadré par le GRET et financé par Cordaid, est un exemple de ce que les projets d'amélioration urbaine peuvent concrétiser. Ici une simple rue devient la colonne vertébrale du quartier, et la réflexion sur la forme même de la rue permet d'en multiplier les usages. Un seul projet, non pas destiné à un groupe de bénéficiaires ou à quelques familles mais à l'ensemble des habitants, parvient à transformer la physionomie du quartier.

Réalistes dans leur capacité de mise en œuvre et face aux moyens dont ils disposent, de tels projets ne manquent pas pour autant d'ambition. Proches d'expériences comme Favela Bairro, ils ont l'avantage de s'adresser à un grand nombre d'habitants avec des moyens limités. La clef de réussite des projets d'amélioration urbaine réside dans la relation avec la communauté, qui doit pouvoir décider pour elle-même de la nature des projets et de leur implémentation, mais également dans la qualité de la réflexion urbaine. En effet de petits projets peuvent être construits sans cohérence et en ayant des impacts minimes (l'élargissement d'une rue peu fréquentée, le sous-dimensionnement de la rue, la construction d'un équipement mal desservi, l'absence d'éclairage la nuit,...), mais en potentialisant chaque micro-projet, on peut réellement parvenir à améliorer un quartier tout entier, au bénéfice de tous les habitants.

SODADE à Delmas 32 : un éventail de possibles

L'approche de Sodade diffère des autres organisations dans sa capacité à mobiliser différents acteurs autour du projet urbain. L'équipe parvient à fédérer de multiples énergies et savoir-faire autour du cas particulier d'un quartier. Ce travail commun permet d'élargir l'impact du projet au-delà du quartier et des bénéficiaires directs, grâce à un travail de formation, d'échanges et de collaboration. Les universités ont été mises à contribution : l'université d'État de Port-au-Prince, New York University et Colombia University afin que les futurs architectes et urbanistes, notamment haïtiens, s'emparent de la problématique des quartiers informels tout en élargissant leur champs de référence grâce à l'échange international. D'autre part, comme nous l'avons déjà signalé, les échanges avec la municipalité sont au cœur du processus : en s'intégrant à la démarche du maire (Municipalité Delmas en Action) tout en élargissant les ambitions initiales, Sodade parvient à créer un lien de travail entre les autorités et la population, chose suffisamment rare à Port-au-Prince pour être soulignée. Ce projet s'inscrit dans la lignée des projets habituellement menés par Sodade, tournés sur la commande publique et attachés au renforcement des capacités municipales en matière de gestion urbaine¹. Enfin, Sodade fait partie des rares organisations haïtiennes à avoir trouvé une place parmi les acteurs de l'aide internationale. Sans la logistique et la capacité de gestion des grandes organisations

1 Voir notamment le séminaire de formation organisé pour la mairie de Carrefour sur les enjeux de la reconstruction post-catastrophe en 2010, le programme de renforcement des capacités locales de gouvernance pour la municipalité de Petit Goave en 2007, le séminaire organisé dans la ville des Cayes en 2006 pour renforcer les compétences du personnel chargé du développement régional...

humanitaires (ils ne sont que trois !), Sodade est parvenu à obtenir des fonds internationaux (de la Banque Mondiale) tout en conservant ses méthodes de travail et son rôle d'acteur de la société civile. Pour finir, le lien établi avec les habitants, la subordination du projet aux décisions communautaires, le renforcement des capacités d'organisation, de discussion et de décisions de membres de la communauté témoignent de la volonté d'articuler dans le projet les contraintes amenées par les différents décideurs institutionnels et représentants légaux aux besoins autodéterminés de la population. Conscients de ces différentes échelles de décisions et de la complexité du projet urbain, ils ont établi deux plans urbains déployant un éventail des possibles : de l'intervention minimale à la transformation radicale.

Ainsi le travail de Sodade parvient-il à fédérer des ambitions et des objectifs différents (transformation du quartier pour les habitants, formation pour les étudiants, renforcement de la légitimité et de la capacité des autorités locales, choix d'un partenaire national pour les bailleurs internationaux) pour les mettre au service d'un quartier particulier. Sachant que la réalisation du projet dépend de nombreux facteurs, Sodade tente de multiplier les possibles sans exclure aucune solution. L'organisation est de taille modeste et ne peut travailler sur plusieurs quartiers à la fois : en ce sens, son impact reste restreint. Pourtant la richesse des réseaux et des collaborations que met œuvre l'agence permet de lancer une dynamique qui pourrait s'étendre au-delà de Delmas 32 et favoriser la formation et les échanges entre un grand nombre d'acteurs essentiels à la transformation urbaine (étudiants, municipalités, habitants...).

- Quels impacts escompter grâce à l'intervention urbaine ?

Aujourd'hui, beaucoup de programmes de développement en milieu urbain sont axés sur l'amélioration des quartiers et mettent les projets d'urbanisme au cœur de leurs interventions. Agir sur la ville n'est pas un but en soi dans de tels contextes : il s'agit bien de mener des programmes de lutte contre la pauvreté et de parvenir à des avancées sociales notables pour les personnes les plus vulnérables. Les projets urbains intégrés, élaborés en concertation avec les habitants, ne sont pas des projets d'embellissement, voire de camouflage de la pauvreté, mais bien des moyens efficaces de lutte contre l'exclusion urbaine. Au-delà des infrastructures réalisées, l'intervention urbaine permet d'agir sur différents domaines :

Amélioration de la sécurité des personnes

Aujourd'hui à Port-au-Prince, dans les quartiers et dans les camps, le viol est un crime quotidien et tu. Les victimes sont plus nombreuses que celles du tremblement de terre ou des cyclones. La proximité, l'absence d'éclairage de nuit, les sanitaires éloignés des habitations : un ensemble de facteurs expose les femmes aux violences encore davantage aujourd'hui qu'avant le séisme. Équiper les rues d'éclairage public et élargir les accès permettent de créer un environnement plus sécurisant la nuit venue.

L'accessibilité des quartiers informels est essentielle en cas de catastrophe : une voirie adéquate permet l'accès aux véhicules de secours, et facilite l'évacuation de la population. Associé à des programmes de sensibilisation aux risques, la présence d'un espace dégagé et facilement accessible constituerait un lieu de rassemblement sûr à rejoindre en cas de danger.

Faciliter l'essor économique

Le désenclavement des quartiers permet de faciliter la circulation des personnes et des marchandises et permet un meilleur accès aux services de base.

Favoriser le développement durable

Le développement durable n'est pas un luxe : l'économie et le recyclage sont utilisés par les pauvres pour des questions de survie. Appuyer et améliorer ces pratiques permet de renforcer l'autonomie des personnes vulnérables. Ainsi la gestion des déchets, de l'eau et de l'énergie doit être prise en compte dans la conception et la réalisation des équipements collectifs : éclairage solaire, bassin de récupération des eaux de pluie, toilettes communautaires écologiques (sèches ou biogaz), tri et recyclage des déchets (fabrication de compost, revente des matières plastiques,...), cuisines collectives fonctionnant au gaz ou équipées de fours solaires,... Ces solutions demandent de nouvelles méthodes de mises en œuvre, des formations auprès des habitants pour la gestion, l'entretien et l'utilisation des équipements, ainsi que la recherche de nouveaux fournisseurs et partenaires.

En Inde, le *Barefoot college* forme des « ingénieurs solaires aux pieds nus » afin de permettre aux villages reculés l'accès à une technologie adaptée. Des programmes de formation permettent aux habitants d'apprendre à fabriquer, réparer et entretenir des panneaux solaires, et ainsi d'équiper les écoles, les rues et les maisons de leur village. Le succès est tel¹ que le programme s'exporte désormais en Afghanistan, en Éthiopie, au Bhoutan ou en Bolivie.

De même, les programmes d'agriculture urbaine peuvent être pensés en lien la planification urbaine : la surface occupée par une maison détruite peut devenir un jardin collectif si une solution de relogement satisfaisant est trouvée pour le propriétaire. Dans les quartiers informels de La Havane à Cuba, de Rosario en Argentine ou de Bogota en Colombie, les programmes de formation des urbains pauvres à la production de semences, à la culture, la vente et la transformation des produits agricoles sont mis en place depuis des dizaines d'années et rencontrent un succès grandissant. Les manuels et les séminaires d'apprentissages ont été développés et perfectionnés afin de s'adapter à une population sans savoir-faire agricole, parfois illettrée, et vivant des conditions de grande précarité. Des échanges d'expériences avec les initiateurs des projets, la venue à Port-au-Prince d'habitants participant activement à ces programmes, et des actions de plaidoyer envers la municipalité pour aider la mise en place du programme permettraient d'engager une dynamique durable et de développer de nouvelles activités au sein des quartiers.

Le développement des quartiers pauvres de Port-au-Prince doit être durable, sans phase de transition mettant en œuvre des technologies polluantes, des solutions techniques non pérennes, des infrastructures à durée limitée. Si, dans le monde développé, le développement durable est un enjeu écologique, dans le contexte d'Haïti c'est un enjeu social majeur, une question d'autonomie pour les personnes les plus vulnérables, et, à une plus large échelle une stratégie de développement indispensable pour le pays dont l'état de « désastre écologique » pèse lourdement sur la vie des populations.

- L'intervention urbaine : une approche intégrée

« Approche intégrée » : cette expression, à force d'être employée, commence à être vidée de son sens, tout comme « approche communautaire » ou « approche participative », toutes les organisations s'en revendiquent, mais aucune de ces « approches » ne se ressemblent. Mettre en place des projets intégrés demande de s'extraire des fonctionnements sectoriels pour initier

1 Plus de 600 villages ont désormais accès à l'électricité solaire à travers l'Inde, grâce à la formation de plus de 400 villageois dont la moitié sont des femmes. <http://www.barefootcollege.org>.

des stratégies globales, pour lutter contre l'ensemble des facteurs responsables de la pauvreté. Ces nouvelles théories du développement demandent aux organisations de repenser leur fonctionnement : soit en élargissant leurs domaines de compétence, soit en multipliant les partenariats et les coopérations avec des spécialistes de secteurs complémentaires.

Intervenir en contexte urbain oblige à travailler ainsi. Penser la ville demande de développer une vision systémique : les réseaux, l'habitat, les équipements, les espaces non construits sont interdépendants. Agir sur un secteur modifie l'équilibre global, c'est pourquoi un plan d'urbanisme est un outil à la fois technique et stratégique.

Comme nous l'avons déjà évoqué avec l'exemple de la construction ou de la réhabilitation d'une rue¹, chaque projet peut être potentialisé pour multiplier ses usages et ses répercussions à l'échelle du quartier².

SYNTHÈSE

Les lieux privilégiés d'intervention pour les ONG, en matière de planification urbaine, sont les quartiers informels. La reconstruction du centre-ville et les choix stratégiques pour l'agglomération seront pris en charge par d'autres acteurs, privés et institutionnels.

Les habitants doivent être les acteurs principaux des interventions menées dans leur quartier : il ne s'agit pas simplement de leur concéder un droit à l'information, mais bien de leur permettre d'exercer leur droit à l'autodétermination, par la prise de décision et la priorisation des projets à mettre en œuvre.

Les projets urbains portent de grands potentiels d'amélioration des conditions de vie dans les quartiers informels, même lorsqu'il ne s'agit pas de transformations radicales et massives. Si les moyens sont ceux de l'urbanisme et de l'architecture, le but est social : il s'agit bien d'une stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion urbaine.

Chaque projet doit être potentialisé afin de servir de multiples usages : l'économie de moyen et la pensée en « système urbain » permet de multiplier les impacts des projets les plus simples. La qualité des interventions dans la perspective du développement durable doit guider chaque projet.

1 Voir le projet de Villa Rosa ou les stratégies d'intervention du programme Favela Bairro.

2 Voir l'enjeu des interventions sur les ravines dans la partie « Réduction des Risques ».

3

QUELLES STRATÉGIES ?

Au cours du mois de septembre 2011, le cadre politique et opérationnel de la reconstruction a considérablement évolué. La présidence a présenté une stratégie de reconstruction destinée à un ensemble de 16 quartiers et 6 sites, désignés comme prioritaires. En parallèle, le gouvernement, appuyé par les agences des Nations Unies, a défini un programme précis de renforcement des institutions haïtiennes, afin qu'elles puissent être mesure d'assurer pleinement leur fonction au cours de cette reconstruction.

Ces grandes décisions stratégiques ont été notamment prises en direction des acteurs de l'aide internationale, car elles visent à homogénéiser, cadrer et orienter les futures opérations de reconstruction. Si nombre d'ONG s'interrogeaient jusqu'alors sur leur stratégie d'action, la nature de l'aide à apporter ou le choix des quartiers d'intervention, ces nouvelles orientations nationales rendent ce questionnement en partie obsolète.

Pourtant, l'ampleur et l'ambition du projet de reconstruction de Port-au-Prince, prenant place dans un contexte urbain complexe, obligent chaque organisation à s'interroger sur la pertinence de sa présence à long terme en Haïti, afin de rester en cohérence avec leur mandat et leur domaine d'expertise. Développer de nouveaux champs d'action ou se recentrer sur un savoir-faire reconnu : le contexte haïtien ébranle les organisations humanitaires, qui doivent elles-aussi travailler à leur propre renforcement.

I | Les premières orientations du gouvernement haïtien pour la reconstruction

1 | Le renforcement des capacités du gouvernement haïtien

Au cours des derniers mois, malgré l'absence de premier ministre, le gouvernement haïtien¹ a défini -avec l'appui des agences des Nations-Unies, de l'OIM, de la CIRH² et du FRH³- un « Programme d'appui à la reconstruction du logement et des quartiers ». Présenté en septembre

1 Par l'implication du Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales, de l'Institut Haïtien de Statistiques, et le Centre National de l'Information Géospatiale.

2 Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti

3 Fonds de Reconstruction d'Haïti

2011, ce programme vise à renforcer, à différents niveaux de l'état, les capacités de décision et de coordination des institutions, afin d'encadrer l'aide humanitaire.

Quatre composantes ont été définies, chacune prise en charge par un ministère de référence et appuyée par une agence des Nations Unies ou l'OIM :

- La mise en place d'un recensement de la population et des quartiers affectés, afin de centraliser les données relatives aux quartiers, aux bâtiments et aux ménages.
- La création d'un système d'information géo localisée sur le logement et les quartiers, pour appuyer la définition, la mise en œuvre et le suivi des programmes de reconstruction.
- Le renforcement des capacités techniques au sein des mairies par la création d'Agences Techniques Locales ; le développement des échanges entre la communauté et les différentes institutions par la création des Centres de Ressources Communautaires.
- Le développement d'un processus de planification urbaine et régionale stratégique.

Ce programme s'intègre plus globalement dans un processus national de décentralisation qui cherche à donner davantage de responsabilités aux institutions locales, notamment aux municipalités.

Ces grandes annonces permettent d'espérer une reconstruction de l'État haïtien, longtemps jugé défaillant, car leur mise en application lui donnerait enfin les moyens techniques et la légitimité pour coordonner et orienter les opérations de reconstruction.

2 | La reconstruction du centre-ville et des édifices institutionnels : un chantier ambitieux qui mobilise le secteur privé

La faiblesse institutionnelle de l'État haïtien est aujourd'hui tristement illustrée par son absence de représentation dans le paysage urbain. Le centre-ville, détruit à 60%, ne compte plus aucun symbole du pouvoir politique : le Palais National et les bâtiments des Ministères ne sont plus que des ruines.

Aujourd'hui, des experts, urbanistes et architectes, travaillent avec le gouvernement sur la création d'un nouveau « couloir urbain », rassemblant les institutions politiques nationales. Ce nouvel axe en forme de « L » partirait du Champ du Mars et permettrait de lancer une dynamique de reconstruction « par contagion » des îlots voisins, associant la Municipalité de Port-au-Prince et l'État dans un même effort de reconstruction.

Plus largement, les réflexions se précisent sur le devenir du centre-ville : le gouvernement haïtien, et plus particulièrement le Ministère des Finances, ont sollicité The Prince's Foundation¹ et l'agence d'urbanisme Duany Plater-Zyberk & Company (DPZ), pour la réalisation d'un plan de reconstruction d'une grande partie du centre-ville, précédemment déclarée zone d'intérêt

¹ Fondation créé par le Prince de Galles agissant notamment pour l'amélioration de l'environnement urbain. <http://www.princes-foundation.org>



Extraits de la présentation du projet de DPZ / Fondation Prince Charles

Image 1 et 2 : les différents degrés de régulations urbaine des îlots

Image 3 (ci-dessous) : le "couloir urbain" politique et institutionnel



public¹. La proposition des urbanistes intègre une réflexion sur l'informalité, qui concerne un pourcentage important des constructions, et propose différents degrés de régulation urbaine au sein des îlots.

Devant cette initiative gouvernementale, la municipalité de Port-au-Prince a cherché à son tour à s'investir dans la reconstruction du centre. Le maire Jean-Yves Jason a sollicité le Centre Haïtien de Recherche en Aménagement et Développement (CHRAD) pour la conception d'un second plan, basé sur une recherche de mixité sociale et de développement du secteur touristique.

Ces deux plans traduisent des préoccupations et des ambitions différentes pour le développement du centre, obligeant les deux commanditaires que sont l'État et la municipalité à trouver un terrain d'entente. Ils ont en commun d'avoir intégré à leur projet respectif de vastes opérations d'expropriation (notamment pour la récupération du front de mer) et une redéfinition des réglementations urbaines.

3 | Le recours à de nouveaux outils d'urbanisme pour penser le développement de la zone métropolitaine

Si un urbanisme réglementé (« du haut vers le bas ») peut être mis en place dans la zone réduite et fortement symbolique du centre, le reste de la ville impose une approche différente.

Plusieurs acteurs haïtiens travaillent depuis longtemps sur le développement de la zone métropolitaine de Port-au-Prince. Parmi ceux-là, le ministère de la Planification et de la Coopération Externe a commandé en 2003 un « Plan-programme de développement », confié aux architectes et urbanistes Leslie Voltaire et Paul-Emile Simon² ; parallèlement, le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT), alimente cette réflexion par une série d'études sur les stratégies possibles d'aménagement du territoire haïtien dans le cadre de la décentralisation ; d'autres urbanistes réfléchissent à des programmes de développement urbains qui s'appuieraient sur le secteur privé et la création de sociétés d'économie mixte³ afin de répondre au problème du logement.

Cependant, ces travaux se heurtent depuis toujours aux manques de moyens et de volonté politique de l'État. De plus, ces projections sont peu réalistes au regard du fonctionnement de l'État haïtien, aujourd'hui incapable d'assurer des services publics efficaces, ni même de faire respecter les règlements d'urbanisme. Car la situation urbaine est aujourd'hui incontrôlable : 80% des habitants de Port-au-Prince vivent dans un cadre urbain informel, contraints de s'auto-organiser pour la production de logements, d'infrastructures ou de services, sans recevoir aucun

1 La zone concernée de 200 hectares est délimitée au nord par la rue des Césars, au sud par la rue Saint-Honoré et à l'est par la rue Capois. La déclaration d'intérêt public pourrait permettre à l'Etat d'exproprier les propriétaires en les indemnisant. Les grands propriétaires s'indignent de cette mainmise de l'Etat sur leurs terrains et se rassemblent, notamment au sein du groupe « SOS Centre-ville ».

2 Alors respectivement Ministre des Haïtiens Vivant à l'Etranger et Coordonnateur général au Ministère du Tourisme.

3 Les SEM sont des sociétés dont le capital est majoritairement détenu par l'état, elles permettent des interventions urbaines motivées par des décisions politiques mais partiellement mises en œuvre sur la mobilisation de fonds privés.

soutien de l'État.

Aujourd'hui, le contexte de la reconstruction a créé des opportunités financières pour le développement urbain, impliquant des prises de position politique ; mais la mise en évidence de la ville informelle demandera d'avoir recours à de nouveaux outils de réflexion et de nouvelles stratégies d'interventions.

Le ministère des Travaux Publics, du Transport et des Communications, a sollicité l'agence d'urbanisme Daniel Arbour & Associés (DAA) afin de concevoir un plan de développement urbain qui intègre ces nouvelles problématiques. Un processus de planification urbaine et régionale stratégique a ainsi été mis en place, en collaboration avec l'ONU-Habitat. Il repose sur une phase de consultation de la population en vue de la formulation d'objectifs sociaux, économiques ou environnementaux et de leur traduction spatiale. Cela se traduira notamment par la tenue d'un grand forum citoyen : « la ville que l'on veut ».

A l'échelle des quartiers informels, ce projet innovant trouve son prolongement dans la généralisation des démarches de planification participative, préalables à la transformation urbaine.

4 | Le Programme 16 quartiers / 6 sites : lancement de la dynamique de transformation des quartiers informels

Au dernier recensement, 594 000 haïtiens vivaient encore dans les camps de fortunes installés dans Port-au-Prince. Les habitants, comme les humanitaires, attendaient de l'État qu'il se positionne face à cette situation insupportable.

Avec l'élection du nouveau président Michel Martelly, l'espoir de voir se dégager une politique de reconstruction s'est traduit par l'annonce du projet 16/6. Celui-ci vise à « relocaliser » les occupants de 6 camps « les plus vulnérables » et à réaménager les 16 quartiers dont ils sont majoritairement originaires. Le choix des quartiers et des camps ciblés par le programme a souvent été critiqué. En effet, son ambition ne semble pas tant d'apporter une aide aux populations les plus vulnérables, mais plutôt d'amorcer le travail de reconstruction par des sites ou des quartiers symboliques, tel le camp de la Primature, résidence du premier ministre aujourd'hui occupée par 70 familles. La décision est certes politique, mais ce projet représente une avancée stratégique certaine pour la reconstruction : d'une part, il insiste dans sa formulation même sur la nécessité de prendre en compte simultanément les camps et les quartiers pour résoudre la crise, et d'autre part, il initie un retour d'intérêt de l'État pour l'amélioration et l'aménagement des quartiers informels, dont il était totalement absent depuis longtemps.

Pour appuyer le gouvernement dans ses choix, trois agences des Nations Unies et l'OIM¹, réunis en une « Task Force », collaborent pour définir le cadre opérationnel de la reconstruction. Les ambitions du projet 16/6 sont multiples, il vise notamment à : renforcer les communautés par la création et le soutien aux activités génératrices de revenus (formation, échange d'informations, micro-crédit,...) ; améliorer le cadre bâti et la gestion des risques ; et proposer aux

¹ L'Organisation Internationale pour les Migrations reste en charge de la coordination des camps, L'Organisation International du Travail (OIT) et Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) collaborent à la coordination des moyens de subsistance et le Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) a pour mission de mettre en place la construction et la réparation des maisons.

sinistrés plusieurs solutions de relogements adaptées et durables.

En parallèle, afin de coordonner les interventions urbaines, ONU-Habitat vient appuyer l'ensemble des acteurs pour la mise en place de processus de gestion des débris et de planification participative. Cette mission est assurée dans le cadre du projet 16/6 mais également au sein d'autres quartiers (Turgeau, Bel-Air, Fort National, ..).

Les agences onusiennes ont donc pour mission de piloter l'ensemble du projet 16/6, ainsi que de mobiliser et d'accompagner les ONG dans sa mise en œuvre. En effet, la réalisation des programmes spécifiques sera assurée en partie par les ONG ayant répondu aux différents appels d'offre, avec l'appui (logistique, technique, financier) de l'agence onusienne en charge du secteur d'intervention. Des consortiums d'ONG, aux expertises complémentaires, permettront de mener les différents volets du projet au sein de chaque quartier. Cette démarche innovante permettra de constituer une alternative à la logique d'organisation en « clusters » caractéristique de l'aide humanitaire, mais peu pertinente pour la conduite de projets urbains.

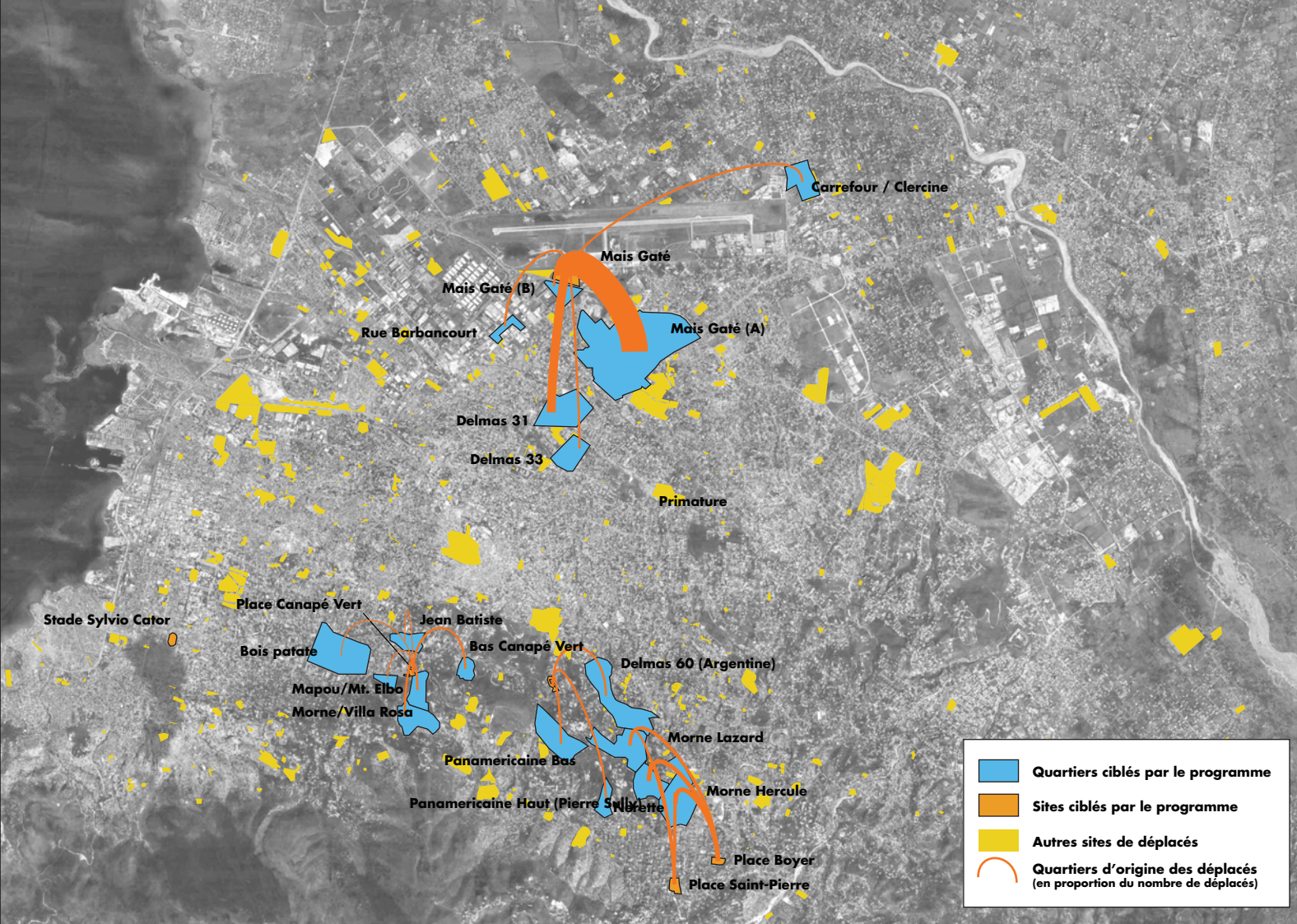
Une première phase du projet, qui ne concernera dans un premier temps que 8 quartiers et 4 sites, permettra de préciser et d'affiner les cadres opérationnels en les nourrissant des expériences des ONG, réunies au sein de groupes de travail thématiques.

Le projet 16/6 est ambitieux et très médiatisé, et n'a pas d'équivalent ailleurs à Port-au-Prince, ou dans le pays : il devient donc évident qu'il canaliserait une grande part des fonds disponibles, et l'intégration aux différents consortiums sera un moyen privilégié pour les ONG d'obtenir des financements.

Tableau réalisé par le PNUD et Oxfam, extrait du compte rendu du Groupe de travail "Aide économique" du 14 septembre 2011.

16/6 projet: Liste des camps et quartiers prioritaires

QUARTIERS		FAMILLES CAMPS						
		Le projet va commencer avec ces 4 camps						
		Pl. Boyer	Pl. St. Pierre	Pl. Canapé. Vert	Stade Sylvio Cator	Primature	MaisGaté	TOTAL
Le projet va commencer avec ces 8 quartiers	MorneHercule	174	126					300
	Morne Lazard	149	108					257
	Nerette	208	150					358
	Morne/Villa Rosa			88				88
	Bas Canapé Vert			85				85
	Bois patate			37				37
	Jean Batiste			15				15
	Mapou/Mt. Elbo			39				39
	Delmas 60					79		79
	Panaméricaine H					20		20
	Panaméricaine B					165		165
	Mais Gaté						1200	1200
	Barbancourt						82	82
	Clercine						22	22
	Fonds Delmas 31						412	412
	FondsDelmas 33						104	104
	Autre	356	258	106	499	135	622	1976
		887	642	370	499	399	2442	5239



La localisation des quartiers et des camps ciblés par le projet 16/6

III | Réflexions sur la poursuite des actions de Solidarités International en Haïti

1 | L'approche « retour quartier » à Bristout-Bobin : un projet reconnu comme exemplaire

Au cours de la première année qui a suivi le séisme, l'ensemble de la communauté internationale présente en Haïti s'est trouvée désespérée face à la complexité du contexte de Port-au-Prince. Multiplication des actions d'urgence, épidémie de choléra, incapacité de l'État à superviser la reconstruction... les difficultés se sont accumulées et les stratégies des différents acteurs ont manqué de cohésion, tardant à amorcer la phase de reconstruction. Pourtant plusieurs initiatives se sont distinguées, posant les prémices d'interventions durables et intégrées. Le projet mené à Bristout-Bobin par Solidarités International, la Fondation Architectes de l'Urgence et l'ONU-Habitat fait parti de ceux là.

Cette reconnaissance tient en grande partie à la qualité du document « profil quartier » qui dresse un diagnostic riche et transversal des différentes caractéristiques de Bristout et Bobin. Les avantages du partenariat dans la réalisation de ce document semblent évidents : les domaines d'expertises étant complémentaires, le travail commun reflète plusieurs angles d'analyses et différentes vision du territoire et de ses habitants.

Aujourd'hui, à Bristout-Bobin, après une première phase opérationnelle, un second volet est en cours de définition et devrait permettre de prolonger la portée des premières interventions. En effet, il est regrettable que la richesse du « profil quartier » n'ait pas été totalement exploitée dans la mise en œuvre des premiers projets. Les futures interventions de Solidarités Internationales permettront certainement d'approfondir et d'améliorer le lien entre la réalisation du diagnostic et l'orientation des interventions urbaines. En effet, le diagnostic urbain et social ne doit pas être un simple préalable à l'action, il doit permettre de soulever des questions à partir des informations récoltées, questions auxquelles les projets chercheront à apporter des réponses. Mais pour aller encore plus loin et s'assurer d'une action pertinente et durable, il est indispensable que la phase de diagnostic, la définition des projets, ainsi que les choix d'implémentation et de mise en œuvre soient discutés, priorisés et décidés avec les habitants. Ils doivent devenir les acteurs centraux de toutes les phases du projet.

L'expérience de Bristout-Bobin a donc permis à Solidarités International, ainsi qu'à ses partenaires, de donner un écho favorable à son action parmi la communauté internationale. Le choix du quartier s'est révélé particulièrement pertinent au regard des capacités et des modes d'intervention de SI : Bristout-Bobin est un quartier sans violence où l'acceptation de la présence des ONG est facile, loin du contexte de « guerre urbaine » de Cité Soleil ou Carrefour, quartiers

qui demandent des compétences spécifiques¹ ; l'échelle du quartier (15 hectares habités par 4 750 familles) a permis de créer des liens privilégiés avec les habitants, favorisant l'identification et la reconnaissance de l'action de SI par la communauté, permettant d'acquérir une très bonne connaissance de l'ensemble du quartier. Enfin, le choix des partenaires et l'appui de l'ONU-Habitat a aidé SI à élargir son champ d'action. Le renforcement de tels partenariats permettra certainement d'améliorer l'ambition, la portée et les impacts des futurs projets.

2 | Intégrer le programme 16 quartiers / 6 sites : la clef pour s'investir dans la reconstruction de Port-au-Prince

Parmi les quartiers déclarés prioritaires par le gouvernement haïtien, plusieurs présentent des caractéristiques proches de celles de Bristout-Bobin, notamment trois d'entre eux situés à Delmas 60 : Nérette, Morne Lazard et Argentine. Travailler dans ces quartiers, en s'inscrivant dans la stratégie définie par les Nations Unies et les ministères haïtiens, semblerait une suite logique au travail mené à Bristout-Bobin.

- Quelles interventions ?

L'approche intégrée, voulue par les initiateurs du 16/6, implique la formation de consortium d'ONG afin de pourvoir à l'ensemble des besoins d'un quartier au cours d'un même projet. En s'impliquant dans de tels partenariats, chaque organisation doit pouvoir définir précisément son champ d'action afin d'assurer la complémentarité des interventions.

En toute logique, l'avantage de ces consortiums est de permettre à chaque ONG de se recentrer sur son domaine d'expertise. Dans cette optique, SI pourrait assurer les volets « eau et assainissements » des programmes, et renforcer ses compétences en matière d'approche communautaire. Dans ce cas de figure, le défi principal consistera à mettre en place des infrastructures permanentes et durables qui participeront et s'intégreront au développement global du quartier. La recherche de technologies appropriées, la sensibilisation à leur utilisation et les formations nécessaires à leur maintenance devront être au cœur du projet, dans un objectif de développement durable et de recherche d'autonomie pour les populations vulnérables.

Si la reconstruction représente une opportunité pour Port-au-Prince d'inventer de nouvelles formes de développement urbain et social, il s'agit également d'une occasion pour les ONG d'étendre leurs champs d'action et de développer de nouvelles expertises. Par exemple, les projets de planification urbaine participative seront un enjeu majeur puisqu'ils permettront de définir des stratégies d'action adaptées aux besoins de chaque quartier. Or, très peu d'organisations² possèdent actuellement les compétences, l'expérience et les ressources humaines nécessaires à leur conduite. Il sera donc intéressant pour quelques unes d'acquérir de nou-

1 L'ONG Viva Rio, ayant acquis son expérience dans les favelas de Rio, intervient aujourd'hui dans ces quartiers. Son premier travail consiste à faire accepter sa présence au sein du quartier, puis d'entamer un processus de pacification en amenant les gangs rivaux à signer des accords de paix. Cette phase peut durer plusieurs années, et l'équilibre social reste toujours fragile. Ce type d'intervention demande une connaissance solide des phénomènes de violence urbaine, ici directement liés au trafic de drogue et au trafic d'armes.

2 Parmi les organisations que nous avons rencontrées, nous en avons identifiées trois : Architecture for Humanity, Sodade et Architectes de l'Urgence.

veaux savoir-faire. Mais mener des projets urbains demande davantage que la mobilisation de connaissances techniques et l'application de règlements d'urbanisme : la compréhension des systèmes urbains, l'analyse des mécanismes de fonctionnement des quartiers informels ou l'appui sur des expériences similaires pertinentes participent à l'élaboration de stratégies adaptées. Pourtant cette culture urbaine, aussi solide et étendue soit-elle, ne saurait se passer d'un travail engagé, ambitieux et transparent avec les communautés. La réussite, la pertinence et la durabilité des projets reposent essentiellement sur la richesse de cette collaboration.

- Quels partenariats ?

La formation des consortiums va contribuer à définir l'ambition des projets menés dans les quartiers. Depuis son arrivée à Port-au-Prince, SI a su développer un réseau de partenaires, ONG et agences onusiennes, qui continueront de jouer un rôle majeur au cours des prochains mois : ONU-Habitat, JP/HRO, Architectes de l'Urgence. Forte de ces premières expériences de collaboration, SI pourra améliorer l'entente, la coordination et les échanges avec ces partenaires. Il ne s'agira pas de chercher une position de leader, mais bien d'apprendre à réfléchir conjointement aux meilleures modalités d'interventions afin d'anticiper les erreurs stratégiques et de renforcer les impacts positifs de l'action commune.

L'ONU-Habitat étant mandaté pour coordonner et renforcer l'action urbaine des ONG, SI pourra s'appuyer sur sa connaissance du milieu urbain, bénéficier de la mise à disposition de ressources techniques et stratégiques, et profiter du relais qu'elle assure entre les ONG et les différents niveaux institutionnels haïtiens. Ainsi, le rôle tenu par l'ONU-Habitat permettra d'assurer à SI de travailler en cohérence avec les projets municipaux et gouvernementaux, et de participer à une dynamique commune et ambitieuse de reconstruction de la capitale.

La recherche de nouveaux partenaires pourrait s'avérer judicieuse si SI choisit d'étendre l'impact de ses programmes, ou souhaite privilégier une approche particulière. Ainsi, concernant la réparation des maisons jaunes, nous avons déjà souligné la pertinence du travail de Build Change : leur méthode de formation, de transfert de compétence et d'adaptation des projets aux souhaits des propriétaires, renforcerait le travail de mobilisation communautaire et d'intégration et de responsabilisation des habitants dans le processus de transformation du quartier. Au-delà des organisations humanitaires, de nombreux professionnels haïtiens présents à Port-au-Prince pourraient faire bénéficier SI de leurs compétences et de leurs connaissances de la ville et de la culture haïtienne. Étudiants, jeunes professionnels ou experts confirmés devraient pouvoir trouver leur place au sein des équipes de SI afin d'engager des échanges féconds avec la société civile haïtienne et les universités. Des conseils pourraient être trouvés auprès d'acteurs institutionnels comme le CIAT, ou d'agences privées comme Sodade, qui ont une excellente connaissance à la fois des professionnels de la ville et du monde académique. Cela a souvent été répété, mais les actes sont lents à suivre les paroles : la reconstruction d'Haïti doit se faire par les Haïtiens et avec les Haïtiens. Travailler avec les habitants des quartiers est un pas essentiel, mais cette collaboration devrait pouvoir s'étendre à tous les secteurs de la société.

Intégrer le cadre opérationnel mis en place pour le projet 16 quartiers/6 sites semble la meilleure façon de participer à la reconstruction de Port-au-Prince. Nous disons « la meilleure façon » dans le sens où ce projet est un appel clair du gouvernement haïtien en direction des ONG. Y prendre part permettra d'accéder plus facilement aux fonds (notamment de la Banque Mondiale), de s'intégrer à une politique globale de redressement et de développement du pays et des institutions, mais surtout d'inscrire l'action de SI en Haïti dans la durée. En effet ce projet mobilisera les ONG sur plusieurs années, les inscrivant clairement dans une démarche de développement. Pour SI, rester en Haïti dans ce cadre demandera certainement un changement

profond de ses modalités habituelles d'interventions : cela signifie adapter les méthodes au contexte urbain, penser les actions au prisme du développement durable et non de l'urgence, et enfin assumer un rôle de partenaire et non de leader sur les projets. Cette nouvelle démarche est inédite pour bon nombre d'ONG présentes à Haïti, et implique de s'y engager avec une ambition neuve et la résolution à travailler collectivement à la réalisation d'un projet commun, qui n'est ni celui de SI, ni celui d'aucune autre ONG mais bien celui du peuple haïtien.

3 | Travailler en dehors du cadre des 16 quartiers / 6 sites : s'engager en province

L'attention médiatique, les fonds disponibles et l'intérêt gouvernemental sont aujourd'hui focalisés sur la capitale. En effet Port-au-Prince représente un défi immense, et l'ambition de sa reconstruction influera sur la dynamique de relèvement de pays entier. Pourtant les enjeux de développement sont tout aussi cruciaux dans les régions pour l'avenir du pays. Les travaux du CIAT mettent l'accent sur l'effort de décentralisation à mettre en œuvre afin d'engager un rééquilibrage du territoire, en matière d'investissements industriels et agricoles, de création d'emplois, de construction d'infrastructures, et d'actions environnementales.

Beaucoup d'ONG ont développé une expertise dans des contextes ruraux ou faiblement urbanisés, et travailler en province permettrait de mettre à profit ces savoir-faire. Un des axes de travail proposé par le CIAT est la question de l'irrigation et de l'accès à l'eau potable dans les campagnes haïtiennes, notamment à partir de travaux d'aménagement du bassin de l'Artibonite, principal cours d'eau d'Haïti. Une étude¹ présente une série de grands projets stratégiques intégrés, allant de la construction d'ouvrages de retenue d'eau, au reboisement des bassins versants, en passant par l'entretien et de développement des systèmes d'irrigation. Dans ce cadre, la DINEPA a inscrit dans ses priorités l'accès à l'eau potable et la réalisation de travaux d'assainissement dans onze villes de la région ainsi que dans plusieurs bourgs et localités rurales.

Développer un partenariat sur de tels projets représente une alternative intéressante pour les ONG. SI pourrait y développer son expertise dans le domaine de l'accès à l'eau potable et la réalisation de travaux d'assainissement, en appui à la DINEPA et en lien avec les milieux ruraux et agricoles. Il y a là matière à la mise en place de projets d'envergures, ambitieux dans leur portée et leur échelle, et bénéficiant du soutien des structures nationales haïtiennes. Dans une telle éventualité, les premières réflexions devraient être menées avec le CIAT, dont les équipes développent actuellement les stratégies pour le territoire national, en mobilisant les ministères et institutions concernés, tout en recherchant les financements nécessaires. Ce cadre de travail permettrait à SI d'affirmer son expertise et ses savoir-faire, tout en les approfondissant dans le cadre de projets de développement mis en place au cours de plusieurs années. Cette perspective permettrait à SI de s'engager durablement en Haïti, peut-être sur le modèle du GRET dans le contexte urbain, arrivé en 1995 pour un projet d'urgence de 6 mois, et devenu depuis un des acteurs majeurs du développement dans les quartiers informels de Port-au-Prince.

1 *Haïti demain. Boucle Centre-Artibonite*, p. 31

Voilà bientôt deux ans que l'aide internationale est arrivée en Haïti. Pourtant, aujourd'hui seulement les grands projets semblent se mettre lentement en place. L'opinion mondiale et les médias interpellent régulièrement les acteurs humanitaires sur les raisons de cette « lenteur » : elle est pourtant toute relative. Certes, elle est intolérable au regard des conditions de vie des habitants des camps : il faut travailler et réfléchir à des moyens d'hébergements autres, car la reconstruction prendra du temps et les camps tels qu'ils sont aujourd'hui ne peuvent constituer une solution digne pour les mois et les années à venir. Mais le délai pris par le démarrage de la reconstruction est compréhensible au regard des enjeux politiques, sociaux, environnementaux et économiques auxquels Haïti doit faire face : il s'agit de transformer la catastrophe en opportunité. Aucune reconstruction durable ne pourra s'achever en l'espace d'un an, deux ans, ni même cinq ans. Ce processus engage le pays sur des dizaines d'années à venir, tant les chantiers à mettre en œuvre sont nombreux et complexes.

Face à de tels enjeux, il serait compréhensible qu'une partie des ONG décide de ne pas s'engager dans ce processus. Leur mandat d'urgence définit la mise en place d'opérations de secours destinées à sauver des vies et porter assistance aux sinistrés. Rien qui ne s'apparente à la reconstruction d'une capitale de 3,6 millions d'habitants ! D'ailleurs est-ce le rôle des ONG, y compris des ONG de développement, de mener de tels chantiers ? Ces questions sont légitimes, et chaque organisation y apportera une réponse en fonction de son histoire, de son ambition et de ses envies.

Pour les ONG qui décideront de partir, l'enjeu sera de mettre en place des stratégies de désengagement et de mieux les anticiper lors des futures opérations d'urgence. Les erreurs commises dans les phases « d'entre deux », plusieurs mois après la catastrophe, lorsqu'il ne s'agit plus d'urgence mais pas encore de développement, doivent permettre de penser de nouvelles stratégies d'interventions afin que le relais entre les acteurs d'urgence et de développement se fasse dans de meilleures conditions, évitant ainsi d'installer les populations dans une position de dépendance vis-à-vis de l'aide.

Affirmer son mandat d'urgence et ne pas s'engager davantage à Haïti est une position légitime et respectable. Pour chaque organisation, l'essentiel est de définir ses ambitions et de continuer à améliorer la portée de ses actions d'urgence et/ ou de développement, afin de renforcer la professionnalisation des ONG face à de si graves enjeux.

CONCLUSION

SE PRÉPARER AUX PROCHAINES GRANDES CATASTROPHES URBAINES

Parmi les nombreux rapports produits à la suite du tremblement de terre du 12 janvier 2010, l'un d'entre eux¹ mettait en avant l'obligation pour les ONG « de se préparer pour les 3 à 5 grandes catastrophes urbaines qui arriveront au cours des 10 prochaines années ». Si les conséquences du tremblement de terre en Haïti ont été si meurtrières et si déstabilisantes pour le pays, c'est parce qu'il a frappé en premier lieu Port-au-Prince, où se concentrent tous les services et ressources du pays, et que la ville a attiré au cours du XX^{ème} siècle plusieurs millions d'habitants pauvres, vivant aujourd'hui dans les quartiers informels très exposés aux risques.

Aujourd'hui, l'urbanisation croissante de la planète prend petit à petit la forme d'un bidonville mondialisé², et plus d'un milliard de personnes, un tiers des urbains, vit dans des conditions de grande précarité et de grande vulnérabilité : catastrophes naturelles, désastres écologiques ou accidents industriels³ ont des conséquences d'autant plus importantes qu'ils touchent des zones densément peuplées. Mais les villes ne sont pas des milieux à part, coupées du territoire : elles participent à des dynamiques plus vastes, nationales ou internationales, et entretiennent des réseaux avec les périphéries et les campagnes, sur lesquelles il est fondamental de s'appuyer pour comprendre les causes de la pauvreté urbaine.

Pour toutes ces raisons, il est urgent aujourd'hui de travailler à la réduction des risques dans les quartiers pauvres des villes : les ONG doivent se saisir de ces questions avant que les catastrophes n'adviennent, afin de mettre en œuvre des projets de prévention, mais également d'être mieux préparées lorsqu'elles doivent intervenir dans l'urgence. Mais pour agir en ville, il faut au préalable renouveler les stratégies opérationnelles de l'aide humanitaire : les systèmes urbains sont complexes, et demandent une compréhension des organisations sociales et spatiales toujours mouvantes, interconnectées, superposées. La multitude des opportunités et des acteurs en font des milieux riches et résilients. C'est pourquoi, plutôt que de craindre ce foisonnement, il faut s'y appuyer : cela demande de travailler avec les différents acteurs de la ville. Institutions gouvernementales, municipalités, associations et organisations de la société civile, habitants : les ONG ne peuvent pas agir seules en villes, d'une part parce qu'elles ne sont pas les uniques organisations ressources pour les victimes, mais également car elles n'ont pas la légitimité d'une municipalité ou la capacité de mobilisation d'une association de quartier.

Si les villes n'offrent souvent aux populations pauvres et vulnérables que des environnements hostiles et dangereux, elles peuvent également devenir les lieux de l'émancipation et des luttes pour les droits. De nombreuses associations et réseaux d'habitants pauvres⁴ se battent pour faire avancer la question du droit au logement et du droit à la ville. Il est important de soutenir ces luttes, et les interventions humanitaires en contextes de crises sont des occasions de les renforcer. Les villes sont les lieux par excellence des conflits, des échanges, des rencontres. Les lieux où des habitants organisés et mobilisés ont commencé à dire non à l'exclusion.

1 CLERMONT C., SANDERSON D., SHARMA A. et SPRAOS H., *Urban disasters – lessons from Haiti Study of member agencies' responses to the earthquake in Port au Prince, Haiti*, DEC, janvier 2010.

2 DAVIS M., *Le pire des mondes possibles: de l'explosion urbaine au bidonville global*, Paris, La Découverte, 2006.

3 On se souviendra notamment de la catastrophe de Bhopal en Inde, en 1984.

4 Comme l'*International Alliance of Inhabitants*.

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Architecture for Humanity

Frédérique SIEGEL, urbaniste | frederiquesiegel@architectureforhumanity.org | 3170-1225

Jean-Camille ETIENNE

Architecte, travaille à Jacmel avec la coopération espagnole

Cassandra MEHU

Architecte - conservateur, évaluatrice ; travaille en collaboration avec l'URD | raco2010@yahoo.fr | 34 61 88 70 / 34 19 64 95

FICR

Xavier GENOT, architecte, coordinateur pour le Mouvement Croix Rouge |

GRET

Jean LeDû ANNACACIS, responsable programme Aspects Sociaux et Institutionnels | grethaiti@yahoo.fr/annacacisl@yahoo.fr | 34 23 06 70 / 37 25 02 13

ONU-Habitat

Jean-Christophe ADRIAN, urbaniste, coordinateur des programmes | adrian@onuhabitat.org | 34 85 98 79

Ben ODUWA WOTSHU, appui aux municipalités | oduwa@onuhabitat.org | 36 00 71 15

Mairie de Port-au-Prince

Mme Altagrace H. ELIE, coordinatrice avec les ONG | altagracehelie@gmail.com | 36 07 29 24 / 28 13 13 11

Dantis FRANTZ | farlane15@yahoo.fr | 38 91 38 56

Réunion du groupe de travail des moyens de subsistances : Bureau du PNUD

Leo KORTEKAAS | leopold.kortekaas@fao.org | agriccluster.haiti@gmail.com | 34 36 03 04

Réunion du groupe Logement quartier

CHF International

Ann Young LEE, directrice de programme | alee@haiti.chfinternational.org | 37 01 40 88

Jérôme LEBLEU, manager pour l'Amérique | jlebleu@chfinernational.org

Thinking Development

Linda O'HALLORAN, directrice des projets | linda@thinkingdevelopment.org | 46 30 09 59

Gynna F.Millan FRANCO, coordinatrice pour la participation et le projet urbain | gynna@thinkingdevelopment.org

Paul-Emile SIMON,

Architecte – urbaniste | simonarchitecture@yahoo.com | 38 82 55 56.

Viva Rio

Valmir FACCHINI

Flavio SAUDADE, coordonateur projet | flaviosaudade@vivario.org.bre | 38 54 02 02

CIAT (Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire)

Rosemay GUIGNARD, architecte-urbaniste | rosemay@gmail.com | 37 24 24 07

SODADE

Sabine MALBRANCHE, architecte-urbaniste, enseignante à l'université d'état | sabinemalebranche@yahoo.fr | sodade.haiti@gmail.com | 37 02 40 17

UTPMP (Un techo para mi país)

Juan Ignacio ETCHECHURY VIANO, directeur de la construction | juan.etchechury@untecho-paramipais.org | 370 23424

Croix Rouge Française

Charles AUROURET, responsable abri |

Architectes de l'urgence

Patrick MARTIN, géographe en charge de l'urbanisme participatif | pmartin@archi-urgent.com | 34 20 85 03

GTIH (Groupe Technologique Intermédiaire d'Haïti)

Éric Alabré FRÉDÉRIC, Directeur Exécutif | gtihdoc@yahoo.fr | gtih@hotmail.com

Croix-Rouge Britannique

Richard CASAGRANDE, responsable de programme | rcasagrande@redcross.org.uk | 39 99 08 06

Cordaid

Jip NELISSEN, programme abris | jip.nelissen@cordaid.net

ACT consultants

Philippe RÉVAULT, architecte | act@act-consultants.fr

Sonia FAYMAN, sociologue

Build Change

Noll TUFANI, directeur des programmes | noll@buildchange.org | 3702-8250,

BIBLIOGRAPHIE

Références essentielles

CLERMONT C., SANDERSON D., SHARMA A. et SPRAOS H., *Urban disasters – lessons from Haiti Study of member agencies' responses to the earthquake in Port au Prince, Haiti*, DEC, January 2010.

Haïti demain. Objectifs et stratégies territoriales pour la reconstruction, Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT), 15 mars 2010.

Haïti demain. Boucle centre-Artibonite. Objectifs et stratégies territoriales pour la reconstruction, Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT), novembre 2010.

IASC Strategy, meeting humanitarian challenges in urban areas, IASC, 2010

JHA K. Abhas (dir.), *Safer Homes, Stronger Communities. A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters*, Washington, The World Bank / GFDRR, 2010.

O'DONNELL I., SMART K. e RAMALINGAM B., *Réponse aux catastrophes urbaines, leçons tirées d'opérations de secours et de reconstruction précédentes*, ALNAP, juillet 2009

Quelques autres références

ANGLADE G., *Atlas critique d'Haïti*, ERCE-CRC, Montréal, 1982

AQUILINO M-J. (sous la dir. de), *Beyond Shelter, Architecture and human dignity*, Metropolis Books, 2011

BOYER B, *Sources documentaires, villes et crises*, Groupe URD, 2010

COSGRAVE J., *Intervenir en cas de séismes, 2008, tirer un enseignement des opérations de secours et de reconstruction*, ALNAP, juillet 2008

DEPREZ S. LABATTUT E., *Après le tsunami, reconstruire l'habitat en Aceh*, KARTHALA-Groupe URD, Paris-Plaisians, 2010

EMMANUEL, E. ; Thermil, K. ; Philippe-Auguste, P.R. ; Metellus, E. ; Saint-Hilaire, P. ; Metellus, F., *Analyse de la situation de l'habitat en Haïti*. Éditions du LAQUE, Presses de l'Université Quisqueya, Haïti, 2000

Enquête IOM-ACTED, Intentions des déplacés, Haiti, ACTED-IOM-CCCM-CDAC, 2011

Federation -wide Strategic Framework - Haïti, FICR, 2011

GOULET J., *Les pauvres qui construisent la ville : Réseaux et stratégies dans les bidonvilles de Port-au-Prince*, Communication présentée lors du colloque étudiant « Réalités et transformations des milieux urbain et régional », 72e Congrès de l'ACFAS, Mai 2004

Humanitaires en mouvements n°7-Spécial Haïti, Groupe URD, Plaisians, 2011

Maroc : Programme Villes sans bidonville. Rapport final analyse d'impact social et sur la pauvreté, Banque Mondiale / Royaume du Maroc, juin 2006.

MERKLEN D., *Les projets de développement en milieu urbain. Le quartier, l'État et les ONG. Évaluation finale du projet Villes : gestion des transformations sociales et de l'environnement*. UNESCO - MOST, janvier 2001.

MERKLEN D., *Évaluation du projet Les Villes : gestion des transformations sociales et de l'environnement - UNESCO, Le Projet Jalousie :« développement intégré d'un bidonville haïtien »*, 2000

SCHWARTZ T., *BARR Survey, Report Building Assessments and Rubble Removal in Quake-Affected Neighborhoods in Haiti*, USAID, 2011

VOLTAIRE L. SIMON P-E., *Plan-programme de développement de la zone métropolitaine de Port-au-Prince*, République d'Haïti-BID, 2003

