



Programme d'appui à la reconstruction
et l'aménagement de quartiers
de l'Union européenne

Reconstruire et changer les quartiers

Synthèse
de capitalisation

Introduction

L'aide d'urgence internationale qui a apporté un soutien aux haïtiens victimes du terrible séisme de janvier 2010 a laissé la place à une phase de reconstruction à partir de 2012.

C'est dans cet objectif qu'a été lancé le « Programme d'Appui à la Reconstruction et à l'Aménagement de Quartiers », le PARAQ financé majoritairement par l'Union européenne et en partenariat avec le Ministère des Travaux Publics, des Transports et des Communications (MTPTC) ainsi que les institutions publiques haïtiennes impliquées dans l'aménagement urbain, particulièrement la Direction des Collectivités Territoriales du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales, l'UCLBP, et le Secrétariat Technique CIAT.

Le programme s'est développé à partir de deux idées majeures.

Une approche intégrée.

Les défis sont immenses et nombreux dans les quartiers touchés par le séisme : hyper densité urbaine, habitat précaire, faible accès aux services de base, insalubrité, risques environnementaux très élevés, insécurité.

Les interventions choisies s'effectuent dans le cadre d'une approche globale qui poursuit ces objectifs : accroître la sûreté des habitants, sécuriser le bâti, désenclaver les quartiers, améliorer la mobilité, améliorer l'accès aux services de base, ouvrir des espaces publics de qualité, recréer un lien avec la puissance publique... L'approche globale est synthétisée dans un plan d'aménagement pour le quartier.

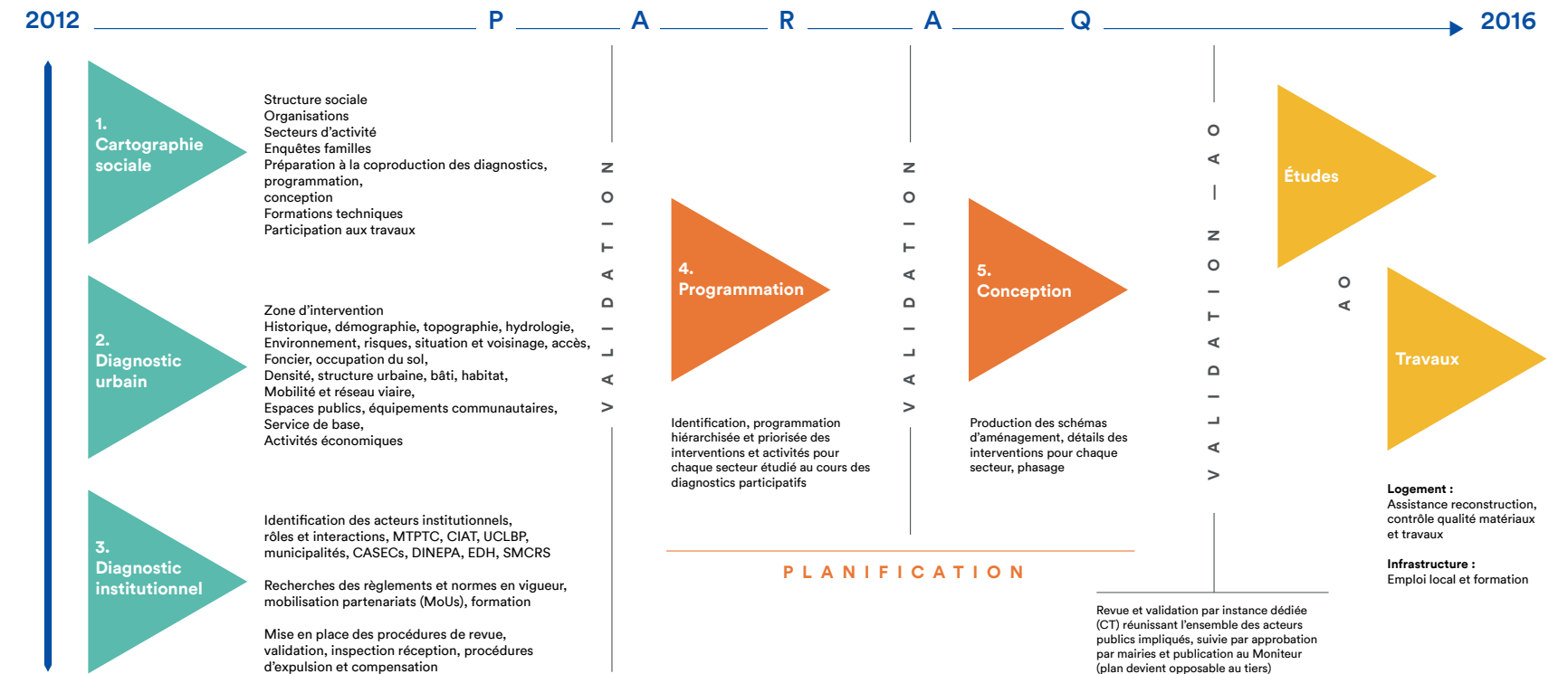
La stratégie d'intervention pour chacun des quartiers concernés, doit nécessairement être élaborée en collaboration avec les autorités publiques haïtiennes. Elle doit être cohérente avec la politique urbaine du pays et ses orientations stratégiques. Cette coopération a été complétée par un appui institutionnel, notamment au travers d'études, de formations et de renforcement de capacités.



Une approche participative.

Chaque choix majeur dans le quartier, de la construction de routes en passant par l'aménagement de ravines ou la rénovation d'un marché ou d'un lavoir, est décidé en commun, avec les habitants des quartiers, les pouvoirs publics (mairies, instances gouvernementales,...) et les opérateurs.

Ainsi, se dessine le triptyque – résidents, institutions publiques, opérateurs – qui va conduire et diriger l'ensemble des opérations de la phase de diagnostic à celle de la reconstruction.



Quels enseignements peut-on tirer du programme ?

L'étude de capitalisation dont est issue ce document fait apparaître de nombreux éléments qui peuvent servir aux pouvoirs publics haïtiens, ainsi qu'à des opérateurs ou des bailleurs intervenant en Haïti, mais également dans d'autres pays pour des interventions en quartiers précaires.

Cette étude reprend les 6 étapes principales du projet et fait apparaître les faits saillants en indiquant un cheminement, un déroulement chronologique. Dans la réalité, ce parcours n'est pas aussi linéaire : par exemple, la reconstruction a commencé avant le démarrage du PARAQ et, quelques fois, il a été nécessaire de lancer des travaux immédiatement avant ou pendant la phase de diagnostic. Néanmoins, ce phasage offre des points d'appuis aux intervenants étrangers ou haïtiens en leur permettant d'y voir plus clair dans le fourmillement et la complexité du contexte.

1. Diagnostic institutionnel

Identifier les règles et les normes, impliquer les partenaires publics

Après la stratégie générale d'intervention dessinée avec les autorités publiques, généralement à l'échelle nationale, les opérateurs doivent également prendre connaissance des modes opératoires sur le terrain : les dispositions légales, les normes en cours, les habitudes, les moyens et les connaissances dont disposent leurs interlocuteurs institutionnels, généralement à l'échelle locale.



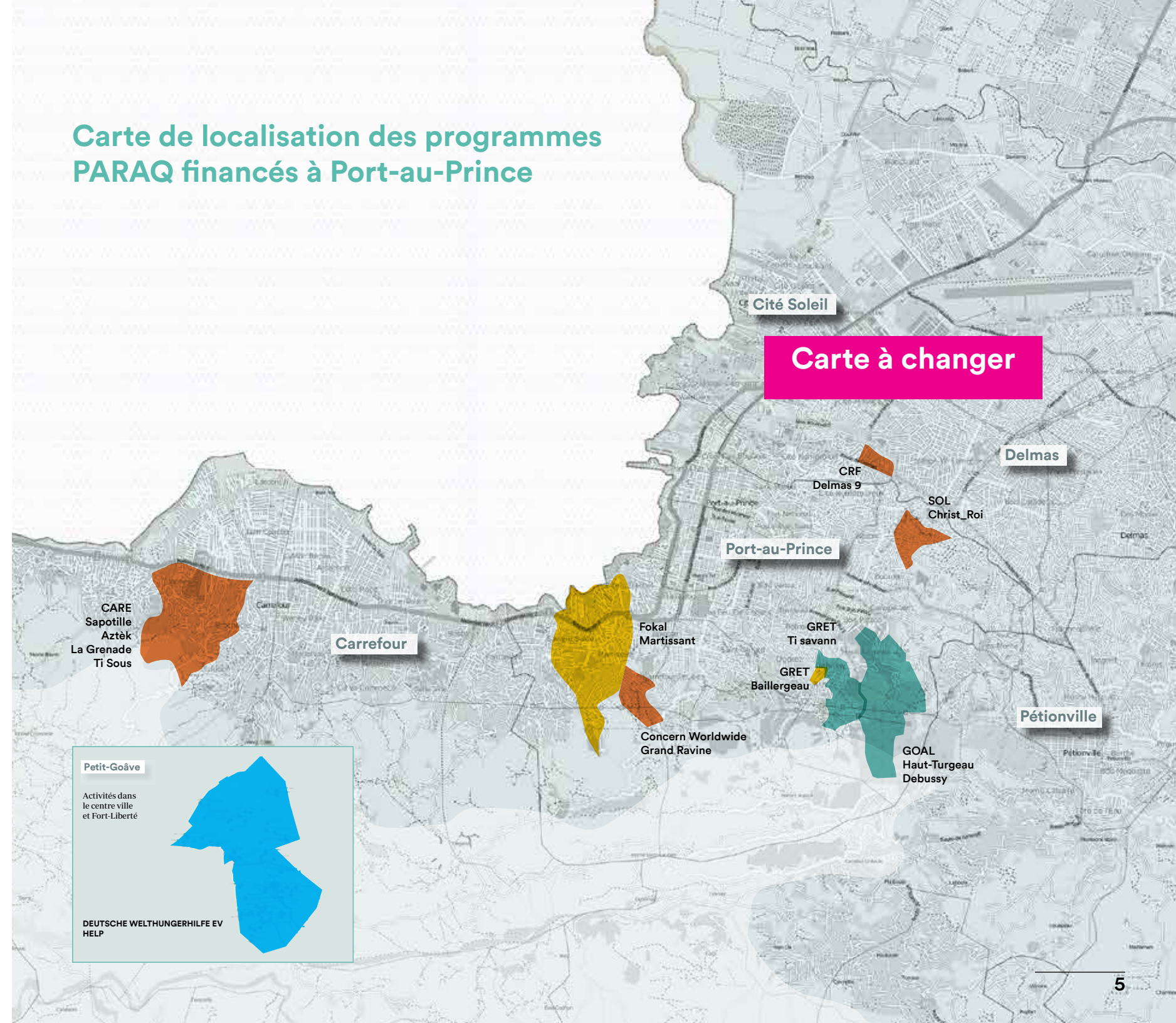
Lien avec les institutions locales
Le maire visite les travaux à Grand Ravine

Dans une perspective plus longue que celle de la durée du projet, cette co-construction des projets avec les autorités locales va nourrir trois éléments qui vont appuyer la durabilité du programme :

- ▶ Renforcer l'appropriation des projets d'aménagement par les institutions publiques à l'échelle locale.
- ▶ Créer ou renforcer le lien entre les résidents et les autorités locales.
- ▶ Identifier les lacunes techniques ou règlementaires en vue de léguer, en fin de programme, les outils complémentaires nécessaires.

Ainsi se met en place la relation tripartite opérateurs – habitants – institutions publiques. Elle se concrétise de deux manières : par la signature d'accords d'interventions et de partage des tâches et de responsabilités entre les opérateurs et les institutions publiques, et par la mise en place de Centre d'Aide à la Reconstruction (CAR). Ces CAR ont vocation à héberger les plateformes communautaires, à centraliser l'assistance et à continuer leurs activités après le projet.

Carte de localisation des programmes PARAQ financés à Port-au-Prince



2. Cartographie sociale

Qui vit où, comment et avec quels moyens ?



Chaque quartier possède une histoire singulière, ses propres dynamiques d'occupation de l'espace, des compositions sociales, des relations inter communautés et des typologies d'associations particulières (régions d'origine des habitants, églises, notables, associations, gangs...) qui sont différentes d'un quartier à l'autre et constituent une identité unique.

L'absence de données démographiques et socio économiques à jour est très fréquente dans les quartiers précaires. Pourtant, la connaissance du quartier, des services et équipements disponibles, des besoins et des aspirations de sa population, est indispensable pour déterminer les types d'interventions nécessaires et les conditions dans lesquelles elles seront mises en œuvre.

Cette première étape de cartographie sociale des populations, des organisations et des activités, va également permettre à l'opérateur d'identifier et de mobiliser des représentants de la communauté qui seront ses interlocuteurs lors du déploiement de l'approche participative et tout au cours du projet.

Choisir un opérateur qui a une expérience d'intervention sur la zone



Familier dans le quartier
La Croix Rouge Française dans Delmas

Cela permet de s'appuyer sur sa connaissance du quartier et des relations de confiance qu'il a pu tisser précédemment. La cartographie ne cherche pas nécessairement à produire une base de données exhaustive mais plutôt à obtenir une bonne compréhension des dynamiques sociales du quartier.

Comment constituer la représentation communautaire et quelles sont ses missions ?



L'objectif de ces groupes de résidents est qu'ils forment une représentativité pertinente de la composition sociale du quartier.

Les opérateurs ont utilisé des méthodes différentes, souvent en fonction de la zone d'intervention. Par exemple, à Carrefour, Care a choisi de s'appuyer sur la quarantaine d'organisations existantes pour appuyer la constitution d'une plateforme communautaire. A Petit-Goâve, WWH a effectué un long travail de consultation, zone par zone, pour solliciter, par une démarche ouverte et en fonction de critères de représentativité, la participation des habitants.

A Christ-Roi, il y a peu d'organisations communautaires et les relations sociales sont plus tendues qu'ailleurs. Solidarité Internationale s'est alors appuyée sur des « référents », des personnalités reconnues par les résidents, pour soutenir la création de plateformes par quartier.

L'intervention des plateformes est à double sens : elles font remonter les opinions et les choix des habitants du quartier et elles disséminent les informations provenant des opérateurs ou des organismes publics vers la population.

Au-delà de ce rôle pivot de communication, elles jouent un rôle fondamental dans la discussion des choix d'aménagement et des stratégies de développement du quartier. Par exemple, à Christ Roi, plus d'une trentaine d'ateliers de travail ont eu lieu pour aborder les problématiques urbaines, thème par thème, et pour retenir les meilleures solutions.

Grand Ravine
Un local communautaire

3. Diagnostic urbain

Collecter et documenter la composition du tissu urbain

C'est une étape cruciale en vue de l'établissement d'un schéma d'aménagement précis et réaliste. Ce document sera la pierre angulaire des phases suivantes : il servira à la validation des aménagements par les habitants et les institutions publiques, à la planification puis à la construction.

D'une part les opérateurs ont documenté le plus précisément possible la structure du tissu urbain, en termes de voies de circulation, bâti, infrastructures économiques et services.

D'autre part un diagnostic des risques a été systématiquement réalisé : les conditions topographiques et hydrologiques des mornes les rendent particulièrement vulnérables aux risques environnementaux qui ont souvent affecté les habitants : glissement de terrain, inondation, cyclone, séisme. Ce diagnostic des risques qui concerne à la fois les sols mais également le bâti, souvent construit avec des matériaux de mauvaise qualité, va fonder plusieurs démarches des opérateurs :

- la sensibilisation à la construction sûre,
- la qualification des espaces, notamment les zones impropres à la construction,
- La création de zone de protection environnementale et de gestion des risques : corridors écologiques, renforcement des ravines par exemple.



Baillergeau
Vue d'ensemble de la ravine Georges

Associer les résidents au diagnostic urbain

Les diagnostics urbain et sociaux vont de pair : la plupart des opérateurs ont effectué le relevé du bâti et des zones à risques à partir d'images satellites suivi d'une enquête systématique sur le terrain, accompagné par les habitants, l'enquête renseigne également même si imparfaitement, sur les conditions foncières. C'est alors l'opportunité de discuter de l'historique des constructions, de l'origine des résidents, de leurs conditions de vie, de leurs besoins.



Haut-Georges
Avant réaménagement en escaliers



Sensibiliser à la construction sûre

Un important travail de sensibilisation a été réalisé dès les premières phases du projet, sur la qualité des matériaux (sables, graviers, fers à béton) et leur mise en œuvre. Cette action s'est déroulée auprès des plates-formes communautaires, des familles candidates à l'auto-construction et, au total, l'opération a atteint près de 12500 personnes.

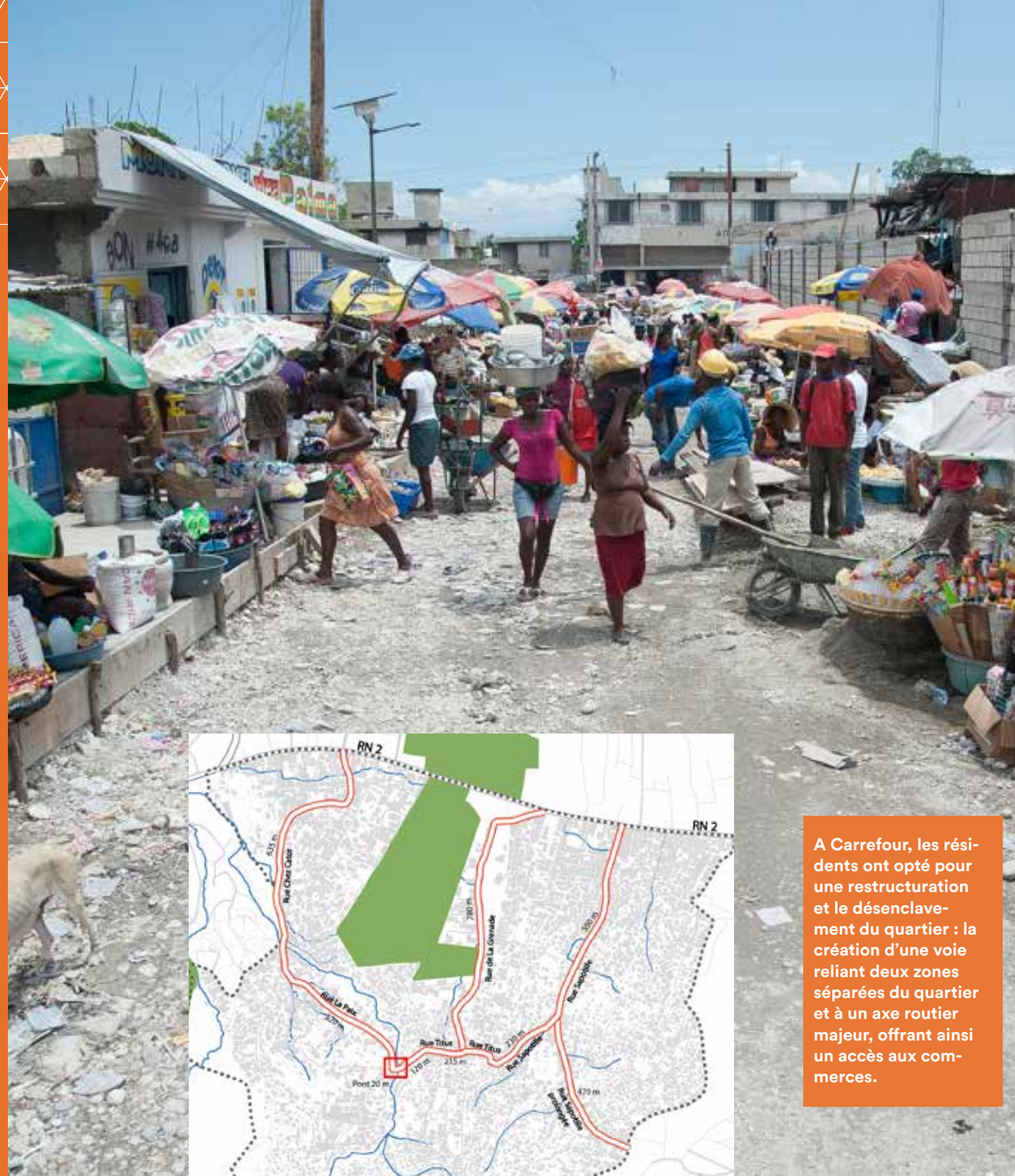
Une formation certifiante des professionnels, boss maçons, du bâtiment, qui porte également sur la qualité des matériaux et les modes de construction, a concerné près de 1300 entrepreneurs.

4. Programmation

Arbitrer et fixer un horizon au-delà de la durée du projet

L'objectif principal est de décider des interventions à réaliser dans le quartier et de produire un schéma d'aménagement qui sera l'outil principal de planification.

L'approche participative entre alors dans une phase concrète, les résidents deviennent des décideurs du développement de leur quartier, et des interlocuteurs reconnus par la puissance publique. Schématiquement le triptyque - plateformes communautaire - institutions publiques - opérateurs, fonctionne de cette manière : les résidents, ou leurs « représentants », expriment leurs priorités sur les aménagements à réaliser. Les mairies, les ministères et les services techniques indiquent les faisabilités techniques et réglementaires (raccordements aux réseaux viaires, libération d'emprise...). Les opérateurs apportent leurs visions de l'aménagement issues des diagnostics et cadrent les interventions dans le budget disponible.



A Carrefour, les résidents ont opté pour une restructuration et le désenclavement du quartier : la création d'une voie reliant deux zones séparées du quartier et à un axe routier majeur, offrant ainsi un accès aux commerces.

D'autres approches efficaces ont été mises en place : l'opérateur Goal et les services techniques haïtiens ont effectué un long travail pédagogique et de formation dans le quartier de Haut Turgeau : les membres des plateformes ont été formés à la lecture des cartes, aux règles et normes de construction, à la gestion des déchets, etc. Ce travail pédagogique a permis de réduire considérablement les tensions qui peuvent naître entre les désirs d'aménagement des résidents et les obligations techniques avancées par les experts.

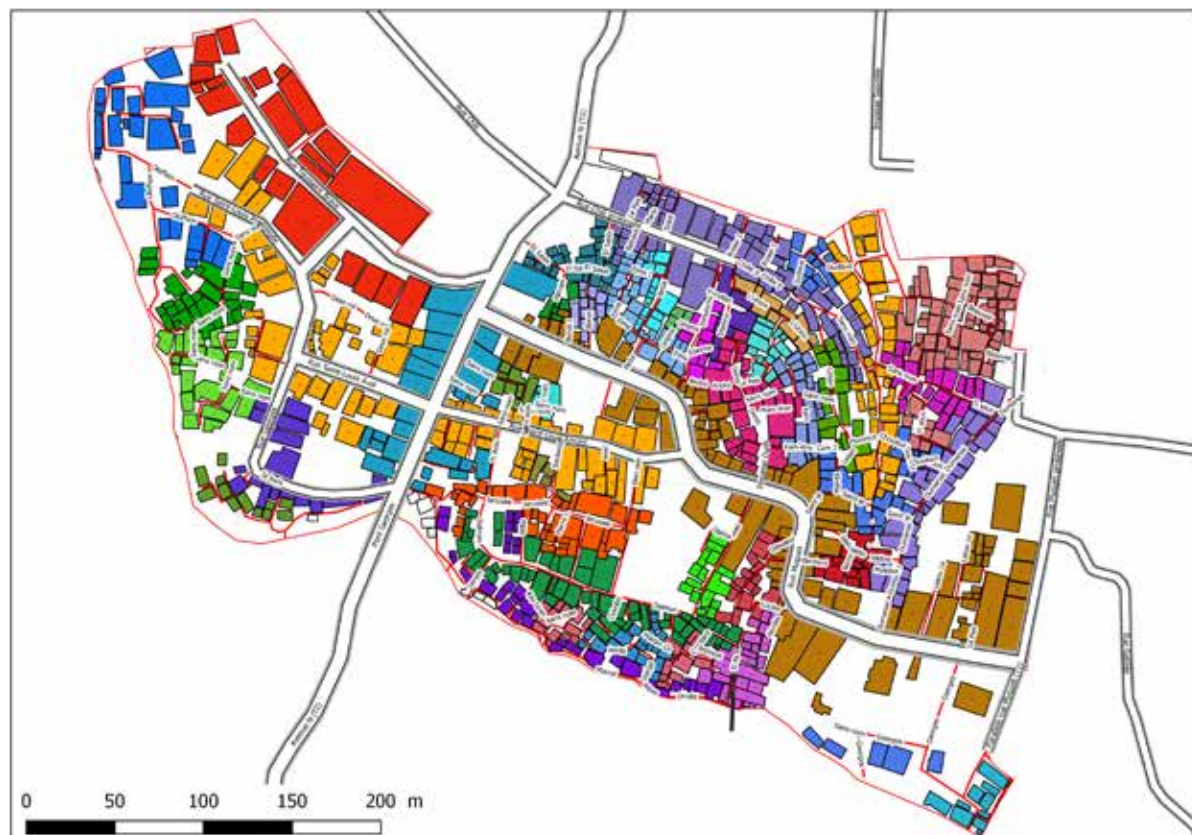
En complément de ces approches techniques, d'autres ont également renforcé les capacités de gestion mais aussi de gouvernance de ces associations, dans l'objectif de les rendre autonomes et pérennes.



Avis d'expert versus point de vue des résidents, qui l'emporte ?

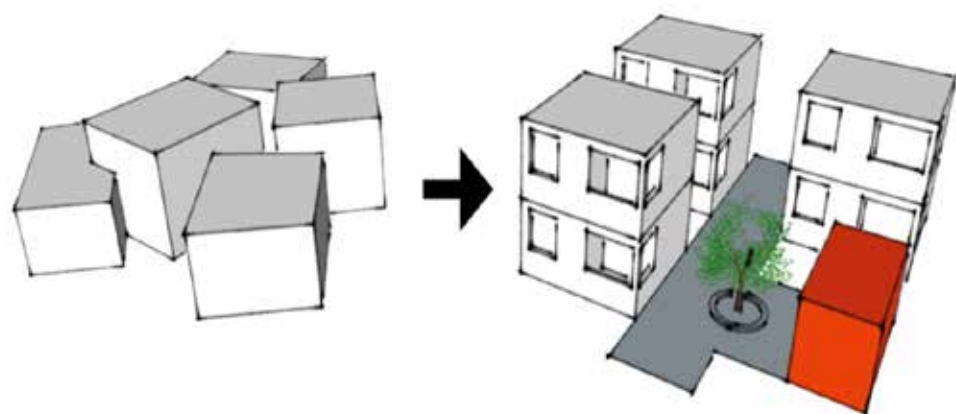
Les sources de tension sont multiples : entre les animateurs sociaux et les techniciens, entre les opérateurs et les résidents, entre les représentants du gouvernement local et les résidents ... Comment trouver un équilibre entre les choix techniques indispensables, par exemple sur la sécurisation d'une zone, et les désirs des populations qui ne concordent pas forcément ? Quelle stratégie adopter vis à vis des communautés pour qu'elles disposent d'une marge de manœuvre satisfaisante tout en tenant compte des impératifs techniques, budgétaires et de l'intérêt du plus grand nombre ?

A Christ Roi, Solidarité Internationale a utilisé un logiciel de modélisation rapide en 3D qui a permis aux habitants de visualiser en direct les modifications qu'ils souhaitaient aux plans d'aménagement du stade, tout en intégrant les caractéristiques techniques.



Rationaliser la structure urbaine

La recomposition des parcelles permet d'ouvrir de nouvelles voies de circulation et d'améliorer la mobilité. Elle facilite également la création d'espaces publics et la mise en place d'infrastructures et de services de bases.



Les introductions de murs mitoyens et d'étages sont des innovations de type d'habitat encouragées par les opérateurs et les pouvoirs publics haïtiens. La construction de maisons mitoyennes permet de mieux utiliser l'espace, l'ajout d'un étage va ouvrir d'autres fonctions à l'habitat : un espace de location - la ville souffre du manque d'offre locative - ou un espace économique de type artisanat, commerce...

La création d'espaces publics, petites places, aires de promenade, espaces polyvalents, stades, aménagement de berges, fonde une nouvelle relation au quartier. Le territoire urbain construit de manière chaotique et sans aucune vision collective, offre alors des espaces loïsibles, appropriables par tous et valorisant les quartiers et ses résidents.

À Martissant, cette promenade créée par l'UCLBP a modifié l'utilisation de l'espace : une zone à risque insécurisée a été transformée en un lieu de promenade et de détente.

5. Conception

Organiser et valider les aménagements

Résultat de l'approche intégrée et du processus participatif de consultation et de décision, le schéma d'aménagement est le document qui établit les lignes directrices des aménagements physiques du quartier.

Ces schémas d'aménagements, qui n'existaient pas avant le projet, introduisent un nouveau modèle d'analyse et de conception de l'intervention en quartier précaire considéré dans leur globalité avec les dimensions techniques, environnementales, sociales et économiques du territoire.

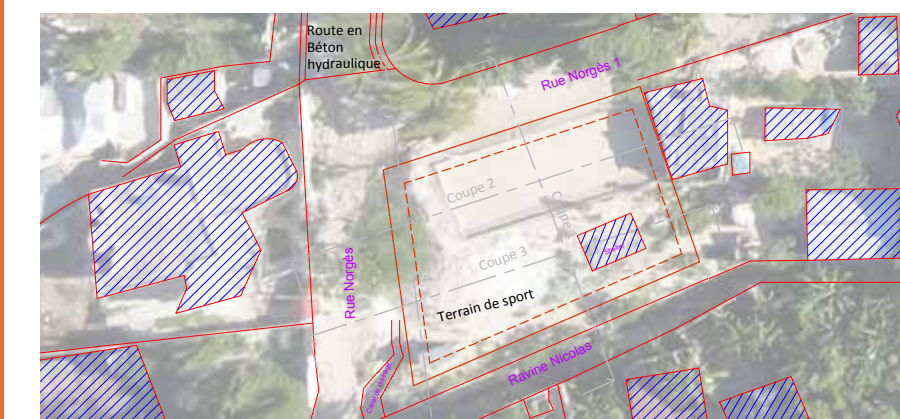
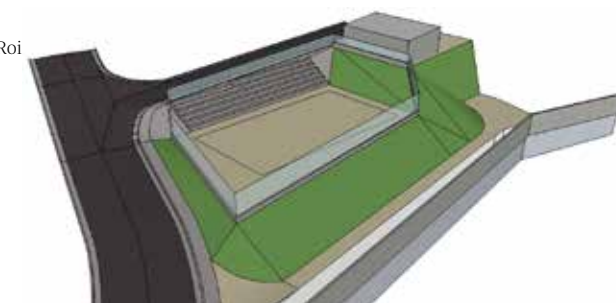
Ce document, legs du PARAQ et qui a vocation à être pérennisé, représente une plus value importante dans deux domaines :

- L'urbanisme : ce document qui prend en considération toutes les composantes du quartier (réseaux viars, voies de circulations, zones habitables et à risques, modes d'occupation, dynamiques sociales et économiques) offre ainsi une vision programmatique qui peut s'établir sur le long terme.
- Les institutions : ces schémas d'aménagement ont donné naissance à un organisme public transversal inter - institutions (mairies, ministères, agences techniques), le Comité Technique, chargé de commenter et de valider l'approche programmatique et les aménagements techniques.



Espaces publics

Espace loisir à Bas Norgès, Christ-Roi



6. Travaux

Matérialiser les changements

Les travaux sont effectués dans le prolongement de l'approche participative déployée tout au long du cycle du projet et sont également marqués par une attention particulière à la qualité des constructions réalisées avec le soutien de l'autorité publique concernée.

Participation et appropriation

Pour les travaux de grande ampleur - espaces publics, ravines, corridor, voies de circulation - réalisés par des entreprises, l'emploi de main d'œuvre locale est systématisé, généralement après une formation.

Pour les maisons individuelles, l'auto-construction est privilégiée avec un double système d'assistance technique et financière.

Sécuriser

Les opérateurs et les services techniques haïtiens ont mis en place des procédures de contrôle de qualité de la construction et de certification au cours du chantier, notamment pour les auto-constructions. L'emploi de matériaux de bonne qualité et leur mise en œuvre dans les règles de l'art peuvent conditionner la poursuite de l'aide financière.



Construction sûre
Les affiches du MTPTC pour le ferrailage

Petit-Goâve
Formation à la construction sûre

Sensibiliser, informer sans cesse

Pour réduire les risques, la qualité du bâti est une clé essentielle de la réussite du programme. À l'échelle nationale, une campagne de sensibilisation a été menée par le Ministère des Travaux Publics, des Transports et des Communications (MTPTC) en partenariat avec ONU-Habitat : affiches, concerts, émissions de radio et de tv, démonstrations de construction sûre ... La même approche a été développée par les opérateurs sur leur zone d'intervention.



Auto-reconstruction et politique urbaine

L'auto-reconstruction assistée est le mode privilégié de production de logements par le gouvernement haïtien. Si cette option entérine une situation de fait – la plupart des logements sont auto-construits - et permet à un grand nombre de familles d'accéder à un logement, cette approche a aussi des limites en terme de maîtrise du développement du tissu urbain, avec notamment un risque non négligeable du développement anarchique de celui-ci et de constructions de mauvaise qualité.

L'accompagnement à l'auto-reconstruction développé par le PARAQ consiste en des processus d'assistance technique tel que,

par exemple, l'attribution d'un permis de construire à l'engagement d'un Boss maçon (entrepreneur) certifié ; des processus d'assistance administratif où chaque étape de conception et de construction nécessite l'accord de la puissance publique ; et des processus d'assistance financière pour inciter à opter pour de nouveaux types de logement mieux adaptés au développement urbain croissant.

Ces trois processus, technique, administratif et financier, peuvent représenter à terme un complément efficace à la politique d'auto-reconstruction de l'État haïtien.

Martissant

Une promenade panoramique pour changer le quartier



Le PARAQ en chiffres

60 entreprises

ont été créées. Ces entreprises et la mise en œuvre de nouvelles activités génératrices de revenus ont bénéficié à près de 900 personnes. Les secteurs concernés sont bien entendu ceux du bâtiment, mais il y a une réelle diversification des activités notamment vers les domaines de l'environnement, de la pêche ou de la restauration.

170 000 habitants

ont bénéficié du programme, que ce soit à travers des aménagements publics réalisés (places, corridors, routes, aménagements de ravines, maisons de quartier, bibliothèques, etc.) ou des maisons individuelles.

11 500 mètres d'aménagement

de corridors, de routes et de ravines ont été renforcés et aménagés, dont 2 586 mètres linéaires de corridors aménagés, 2 897 mètres de routes principales créées ou réhabilitées et 1 798 mètres de ravines consolidées.

1 000 logements

ont été renforcés ou reconstruits.

plus de 15 000 personnes

ont été sensibilisées ou formées à la construction sûre, dont plus de 1 300 professionnels du bâtiment et plus de 5 800 familles.

9 schémas d'aménagement

ont été réalisés pour les 9 quartiers concernés par le programme : Baillergeau, Martissant, Delmas, Christ-Roi, Grand ravine, Carrefour, Petit-Goâve, Haut Turgeau/Debussy et Desprez.



Les travaux

ACTIVITÉS	RÉSULTATS / VALEURS AJOUTÉES	POINTS D'ATTENTION / D'AMÉLIORATION
Cartographie sociale Diagnostic urbain	Qui vit où, dans quelles conditions et quels sont les principaux besoins ? Un inventaire urbain précieux pour les institutions haïtiennes et des méthodologies qu'elles peuvent réutiliser. Une prise de connaissance des résidents indispensable.	Amélioration : un cadre méthodologique commun aurait été plus efficace. Point d'attention : une étude socio économique exhaustive n'est pas indispensable, une enquête avec les résidents sur l'histoire du quartier, sa population, permet d'établir un bon état des lieux du territoire et de sa population.
Diagnostic institutionnel	Améliorer les normes et les règles Le diagnostic puis les outils et méthodologies qui ont été mis en place ensuite ont permis de combler certaines lacunes techniques et réglementaires.	Amélioration : une bonne concertation entre le bailleur et les institutions haïtiennes en début de programme permet, entre autre, une meilleure participation des autorités locales pour la mise en œuvre des projets.
Approche participative	Consulter pour mieux aménager Avec des résultats divers suivant les quartiers, cette approche a quand même permis une intervention pertinente et cohérente avec les besoins des résidents. Elle a aussi été l'occasion de renforcer les liens entre la population et la puissance publique.	Point d'attention : il est difficile de trouver la bonne mesure entre les désirs des résidents et les possibilités techniques. Un travail pédagogique, parfois long, est souvent indispensable. La pérennisation du dialogue État-citoyen au-delà du projet est souvent difficile.
Schéma d'aménagement et Comité Technique	Programmer, maîtriser le développement urbain Ces deux composantes du projet sont des legs importants du PARAQ destinés à être pérennes : ils permettent une vision globale du quartier, une approche programmatique sur le long terme et une action concertée inter agences gouvernementales.	Point d'attention : l'aménagement proposé doit être cohérent avec la politique nationale d'urbanisation quand elle existe. Le suivi de la mise en œuvre des schémas d'aménagement restent un défi majeur pour les institutions locales.
Sensibilisation à la construction sûre	Former et informer Un effort pédagogique remarquable a été fait, et les messages sont parfaitement cohérents, qu'ils proviennent des opérateurs ou des institutions publiques.	Amélioration : Les outils de communication sont nombreux, certains doublons auraient pu être évités, et ils auraient mérité une diffusion plus large.
Contrôle de la qualité des matériaux et du bâti	Réduire les risques Les institutions publiques et les opérateurs ont mis en place des étapes de validation du bâti qui permettent d'assurer des constructions « dans les règles de l'art ».	Amélioration : Ces procédures pourraient être étendues à l'ensemble des constructions, au-delà des zones d'intervention du PARAQ.

Les acteurs du PARAQ

Les bailleurs

Union européenne (74 500 000 €)
Agence Française de Développement (10 500 000 €)
Opérateurs (8 200 000 €)

Appui institutionnel

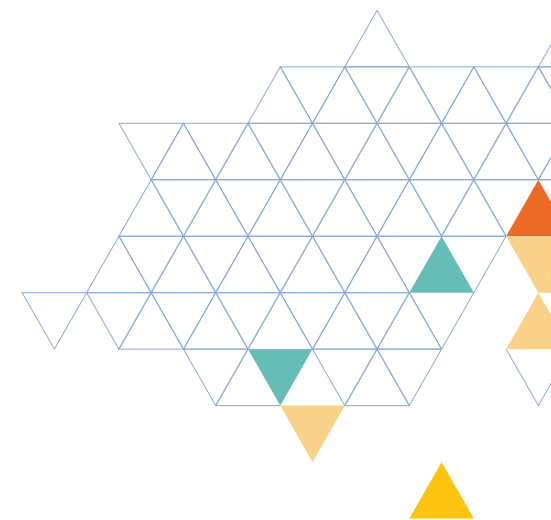
ONU-Habitat | Université Paris 8
Université du Québec à Montréal (UQAM) | AGIR

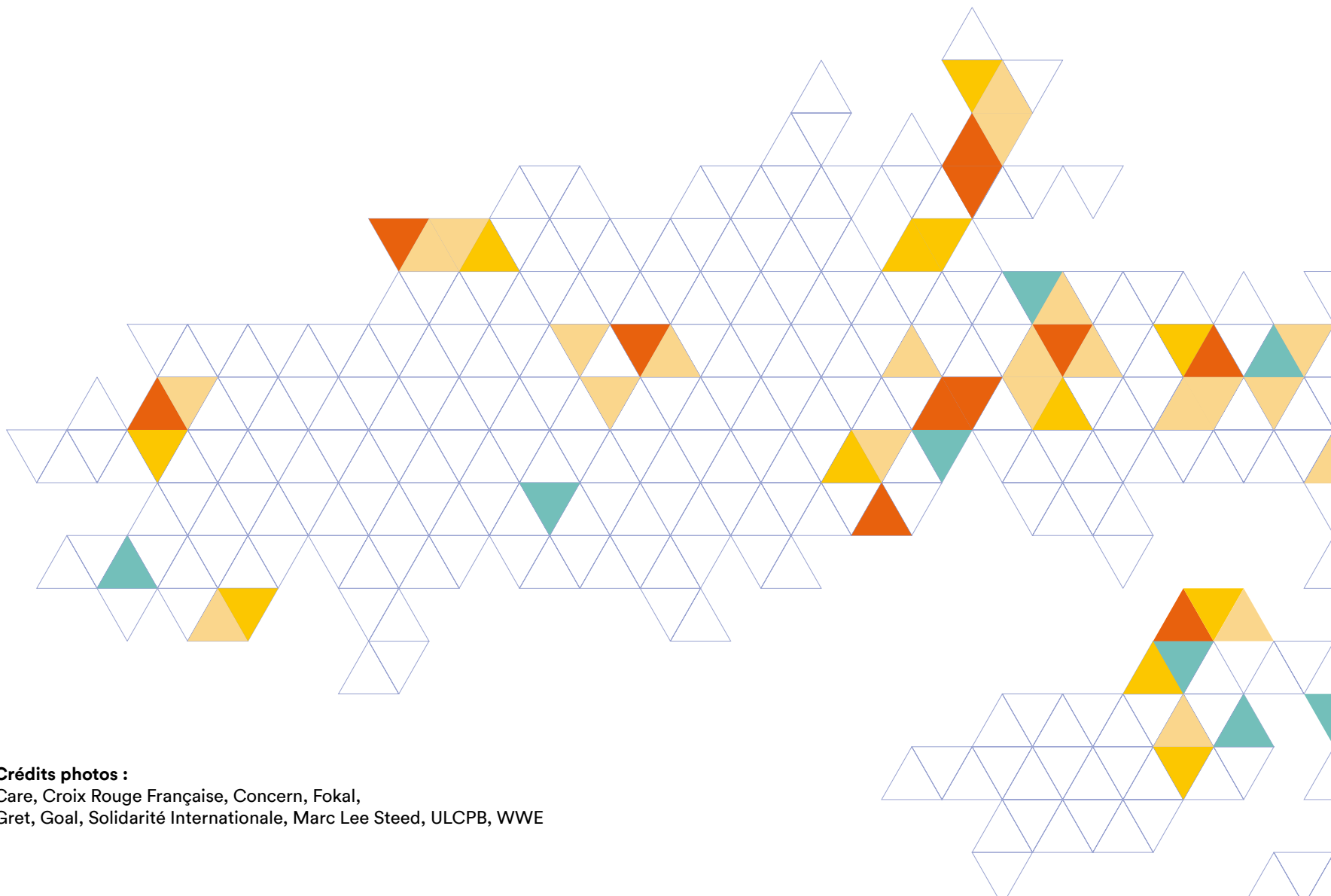
Les opérateurs

Build Change | FOKAL | Croix Rouge Française (CRF)
Gret et OXFAM | Concern | Care | Welthungerhilfe (WH) et Help Goal | Solidarité Internationale

Les institutions haïtiennes

Ministère des Travaux Publics, des Transports et des Communications (MTPTC)
Secrétariat Technique du Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire (ST/CIAT)
Unité de Construction des Logements et Bâtiments Publics (UCLBP)
Direction des Collectivités Territoriales du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
Les mairies de Delmas, Petit Goâve et Port-au-Prince.
Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DINEPA)
Direction Administrative et Technique de l'Intercommunalité des Palmes (DATIP)





Crédits photos :

Care, Croix Rouge Française, Concern, Fokal,
Gret, Goal, Solidarité Internationale, Marc Lee Steed, ULCPB, WWE