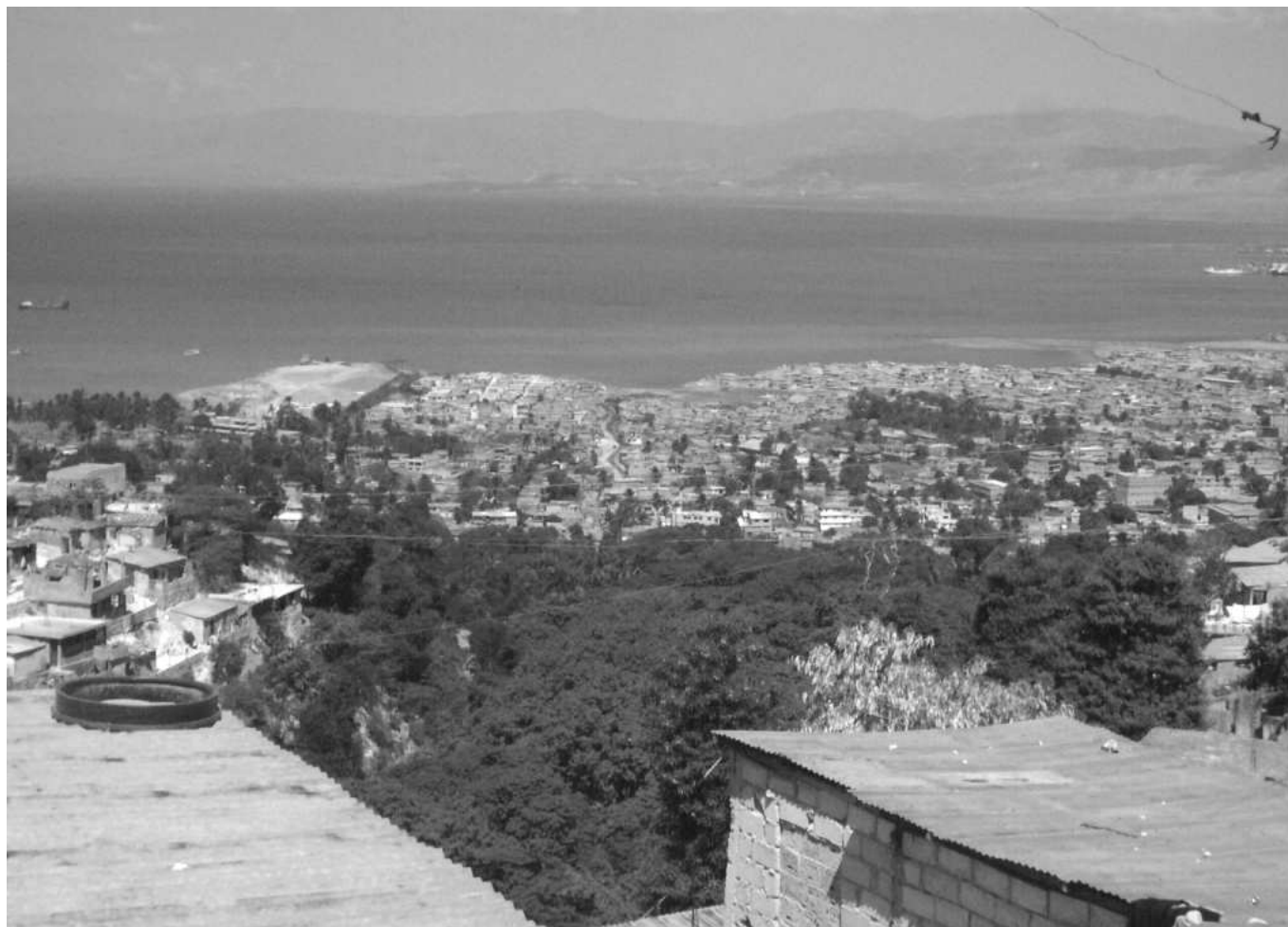


# Programmes échanges et partenariats

Carnet de route



## Droit à la ville

Haïti

Lucie Couet

Fokal / AITEC

Session 7 Octobre 2007

## Edito

4 mois et demi en Haïti, 4 mois et demi de découvertes et de questions.

Découverte de ma structure d'accueil à Port-au-Prince, la Fokal (Fondation connaissance et liberté) : ses missions et ses engagements, ses acteurs et ses réseaux. Découverte d'un contexte, celui d'un pays où l'aide internationale est devenue essentielle aux politiques publiques et où les ONG travaillent en nombre. Premières questions qui affluent : mais qu'est-ce que le « développement » envisagé par les ONG étrangères et institutions internationales ? Quel en est l'impact sur un pays ? Quel pourrait être un développement haïtien ? Quel serait alors le rôle des acteurs étrangers ? Quel peut être par ailleurs le rôle de l'Etat haïtien et de ses collectivités locales face à cette forme d'ingérence ?

Partie dans le cadre d'un partenariat entre la France avec l'AITEC – association internationale des techniciens, experts et chercheurs – et la Fokal en Haïti, je me suis particulièrement intéressée aux questions liées à la ville et aux services. Avec les informations que j'ai pu recueillir, j'ai commencé à mesurer l'ampleur des problématiques et la difficulté à y remédier. A nouveau la place des institutions publiques et des ONG se présentait comme une dialectique à approfondir. Ayant participé au démarrage d'un projet urbain sur Port-au-Prince, j'ai pu

constater sur le terrain l'immensité de la tâche et égrener de nouvelles questions : comment travailler sur un terrain où la violence est omniprésente ? Comment travailler avec une municipalité carencée ? Et les découvertes se sont poursuivies, entre autres sur l'urgence du travail de long terme, car si les termes sont antinomiques, les nécessités sont réelles !

Autant de sujets que je me propose d'aborder, dans les pages qui suivent. Bien plus que des réponses, on y trouve des interrogations. Ma mission se poursuit, quelques perspectives de travail :

- Echange d'expériences (régularisation foncière, diagnostic participatif, agriculture urbaine...)
- Poursuivre la réflexion sur les formes du renforcement institutionnel et les politiques locales (traitement des déchets, accès à l'eau...)
- Partager les pratiques de la Fokal, ONG de droit haïtien proche du terrain (appui aux mouvements sociaux, projets de développement intégrés, forte implication dans l'éducation, dans la création artistique...) et interlocutrice des pouvoirs publics ;

Utiliser les séances de café géo à la Fokal pour valoriser l'approche territoriale haïtienne.

# Sommaire

## Articles

La Fokal : un centre culturel à Port-au-Prince, et bien plus encore... ..4	4
Port-au-Prince : vous avez dit exclusion urbaine ? .....7	7
La décentralisation haïtienne, mythe ou réalité ? .....10	10
Les ONG, les institutions internationales et le droit à l'autodétermination .....13	13
Un projet urbain à Martissant.....15	15
Pourquoi créer un parc dans un bidonville ? .....18	18
Comment faire un projet participatif dans un quartier victime de la violence ?.....20	20
Impliquer les institutions haïtiennes : Sisyphe au travail ? .....21	21
Où en est la question foncière en Haïti ?.....22	22

## Interview

Rencontre avec Lucie C. ....24	24
Rencontre à mi-parcours avec Lucie C. ....25	25

## La Fokal : un centre culturel à Port-au-Prince, et bien plus encore...

Décembre 2007

La Fondation connaissance et liberté (FOKAL) m'accueille en Haïti jusqu'en septembre 2008. Basée à Port-au-Prince, elle travaille également sur l'ensemble du territoire haïtien par son réseau de bibliothèques et ses projets de développement. Si vous voulez bien me suivre, je vous invite à une petite visite.

La Fokal appartient au réseau des Open Society Institute financé par le mécène américain Georges Soros. Elle s'est constituée en 1995 autour de projets de développement intégré sur la santé, l'eau, l'aide à la production, articulés autour de l'éducation. Depuis elle a démultiplié ses activités, toujours dans l'objectif de participer à l'expansion d'une société démocratique, juste et solidaire.



Parvis du centre culturel de la Fokal

## Donner des moyens à l'éducation et l'apprentissage

Plus de 30 personnes travaillent quotidiennement à la Fokal, avenue Christophe à Port-au-Prince, dans le centre culturel dédié entièrement à la fondation. Le grand escalier central fourmille toute la semaine de jeunes gens, livre sous le bras, qui se rendent, seuls ou en classe, à la bibliothèque Monique Calixte<sup>1</sup>. Le cyber café à mi-étage accueille des adolescents en uniformes ou fournit les outils d'un cours d'informatique. La Fokal a vocation à favoriser l'autonomie et l'esprit critique. Dans un pays où l'accès à une éducation de qualité est un parcours du combattant, il s'agit d'une gageure<sup>2</sup>.

### La bibliothèque Monique Calixte

Ce principe est à l'origine du développement d'un réseau de 35 bibliothèques autonomes sur le territoire haïtien. La Fokal les subventionne, en forme les animateurs et fournit des exemplaires des publications de presses haïtiennes. La volonté de promouvoir l'éducation et la pédagogie se traduit également par un programme de formation au débat et le suivi de 17 écoles dans le pays.

---

<sup>1</sup> L'association Monique Calixte et la Fokal ont travaillé conjointement, depuis 1996, à la création de cette bibliothèque.

<sup>2</sup> L'éducation en Haïti est assurée à 80% par des congrégations religieuses. L'école est payante. Néanmoins la qualité de l'enseignement est très critiquée. Les maîtres, s'ils ont reçu une formation initiale, n'ont quasiment pas de formation continue. Le niveau de l'enseignement est très faible et les méthodes d'apprentissage privilégient le « par cœur ». L'apprentissage de la grammaire du français s'arrête au début du secondaire. Les élèves qui parviennent à achever leur lycée n'ont donc pas la garantie de maîtriser la 2<sup>e</sup> langue officielle du pays, pourtant omniprésente à l'université et dans les milieux professionnels.



*Bibliothèque Monique Calixte, centre culturel de Fokal,  
avenue Christophe, Port-au-Prince, 2007*

### ***Promouvoir un développement durable***

Haïti est la terre d'élection d'innombrables ONG et institutions internationales. Les projets de développement y sont légion. Cependant, peu d'entre eux ont pour base des associations haïtiennes et s'inscrivent dans le long terme. La Fokal met en œuvre plusieurs projets d'accès à l'eau potable dans le pays. L'indigence des structures d'alimentation en eau fait de ce domaine une urgence pour la santé, l'autonomie et l'économie. Le projet de revitalisation urbaine du quartier de Martissant (Port-au-Prince), sur lequel je travaille, s'inscrit dans la droite ligne des projets précédents. Il s'agit de protéger l'une des dernières poches de verdure de la capitale sous laquelle court l'eau d'une source naturelle. De permettre à des équipements sociaux-culturels de s'implanter dans un quartier en déficit de lieux ouverts. Mais aussi de travailler sur le long terme à l'amélioration des conditions de vie dans Martissant, vieux quartier bidonvilisé et meurtri par la violence des gangs.

### ***Stimuler la société civile***

La Fokal a bénéficié jusqu'à récemment de financements suffisants pour lui permettre d'attribuer des subventions à des associations de la société civile. Elle a ainsi pu soutenir le Réseau national de défense des droits humains, des associations de femmes, des associations de paysans. Les capacités financières actuelles de la Fokal ne lui permettent plus de jouer ce rôle de bailleur. Elle continue néanmoins à être partenaire de ces associations et les accueille sous la tonnelle du centre culturel ou dans l'auditorium pour des séminaires ou des conférences.

## ***Ouvrir les portes de la culture***



*Vue intérieure du centre culturel de Fokal, Port-au-Prince, 2007*

En fin d'après-midi, les lecteurs de la Fokal que nous avons laissé à la bibliothèque se massent derrière le comptoir de l'accueil ou à la cafétéria bordée de bougainvilliers. Ils attendent impatiemment la programmation du soir. Théâtre, musique, projection, conférence. La Fokal s'anime chaque semaine d'un nouvel événement. L'année est ponctuée par plusieurs festivals. Le public est jeune et enthousiaste. Peut-on voir ailleurs une pièce de Tchekhov pareillement baigner dans les rires d'une salle comble ?

Les représentations sont rares dans la capitale port-au-princienne et les formations en art dramatique plus encore, alors le public en redemande.

## **Port-au-Prince : vous avez dit exclusion urbaine ?**

31 janvier 2008

**La capitale haïtienne compte plus de deux millions et demi d'habitants et grossit chaque jour un peu plus. Le mouvement de réduction de la taille des exploitations agricoles par famille est continu depuis des décennies, pression démographique oblige. Dans les années 1980, l'aide américaine au développement a commencé à déployer une politique de regroupement des terres agricoles pour augmenter la productivité. Prémices d'un exode massif vers les villes. La détaxe des importations a très violemment concurrencé les cultures vivrières dans les années 1990, amplifiant le phénomène d'exode rural. Ces nouveaux urbains devaient, dans l'optique de l'aide américaine des années 1980, fournir la main d'œuvre nécessaire au développement de l'industrie d'assemblage. L'afflux n'a jamais cessé. La planification n'a pas dépassé le stade de l'étude – dans le meilleur des cas. Aujourd'hui Port-au-Prince est la ville monstrueuse que certains anticipaient déjà dans les années 50. Préparez-vous pour le tableau noir.**

La métropole se découpe en plusieurs communes, qui longent le littoral et grimpent sur les mornes calcaires qui cintrent le site. La communauté urbaine de Port-au-Prince, créée sous Duvalier fils<sup>3</sup> n'a jamais fonctionné. Il n'y a donc pas de coordination des projets entre ces territoires. Quels projets pourrait-on dire ? Bonne question. A ma connaissance, il n'y a aujourd'hui, en matière de projets urbains, que quelques opérations de saupoudrage dans différents quartiers. Et quasiment aucune gestion de l'existant.

---

<sup>3</sup> Jean-Claude Duvalier est le fils de François Duvalier, dit « baby doc ». François Duvalier a instauré la dictature suite à son élection de 1957. Son fils, Jean-Claude Duvalier, lui a succédé à sa mort en 1971. Le régime a chuté en 1986. Haïti a donc vécu 3 décennies de dictature dans la seconde moitié du XXe siècle. C'était le règne des désormais tristement célèbres « tontons macoutes » (milice des Duvalier).

## **Premier mot clé : les fatras**

L'existant, c'est d'abord un réseau d'évacuation des eaux usées concentré sur le centre ville dont le curetage est douteux. Partout ailleurs, elles sont évacuées par quelques canaux bouchés ou des ravines naturelles qui se creusent chaque année un peu plus. Ces « réseaux » concentrent une grande partie des déchets que le service métropolitain de ramassage des ordures est loin d'être en mesure d'évacuer. Et quand bien même il y parviendrait, l'unique décharge est saturée. Le service métropolitain de ramassage des ordures a juridiction sur le territoire de la communauté urbaine de Port-au-Prince. Cette dernière est inexistante dans les faits. Il est financé par le ministère de l'intérieur, mais sous l'autorité du ministère des travaux publics. Cette double tutelle ne permet pas une gestion efficace du service. De plus, ce dernier n'est en charge que du transport des déchets, le traitement étant sous l'autorité du ministère de l'environnement. 4 institutions sont donc censées gérer les déchets, sans qu'aucune n'ait de mandat de coordination. Sur le terrain, c'est le désordre absolu.

En saison des pluies, l'eau qui dévale des mornes entraîne donc sur son passage les détritiques qui s'amoncellent et bloquent les rues et les canaux. Ce sont les fameux tas de fatras qui forment le paysage collineux des rues et ruelles. Partout dans Port-au-Prince, des familles vivent au bord de ces ravines et canaux, voire dans leur lit. Elles sont donc extrêmement menacées en cas de simple pluie. Des maisons s'écroulent régulièrement. Bon nombre de grands bidonvilles sont également bâtis, en bord de mer, sur des monticules d'ordures. Insalubres depuis l'origine, ils sont aussi le débouché de toutes les eaux souillées de la ville.



Amoncellement de déchets sur une pente naturelle, quartier de Martissant, Port-au-Prince, 2008

## ***Deuxième combat : dlo, dlo, dlo<sup>4</sup>***

La saturation des réseaux d'évacuation et l'absence de latrines entraînent une pollution souterraine des nappes phréatiques. La centrale des eaux métropolitaines ne satisfait pas aux besoins immenses de la population en eau potable. Beaucoup de quartiers sont alimentés par camion, ou doivent utiliser des branchements pirates ou des sources polluées. Le piratage des réseaux dans les faubourgs concurrence l'alimentation en eau du centre ville, qui se trouve donc régulièrement à sec. De plus, la déforestation et l'urbanisation rapide sur le territoire métropolitain ont entraîné un tarissement progressif de bon nombre des sources autrefois abondantes.

Certaines ONG, en particulier le GRET Haïti, travaillent à mettre en place et suivre des fontaines au cœur des quartiers. En l'absence d'une institution chef de file solide, ces projets demeurent un pari pour leur survie au quotidien.

Dans ces conditions plus que précaires d'accès à l'eau et d'évacuation des déchets liquides et solides, l'hygiène est réduite à son plus simple appareil. Les enfants et les femmes sont les premiers à souffrir de maladies transmises par l'eau contaminée.

## ***La fée électricité démissionnaire***

Pour achever cette description, consciemment alarmiste, faisons un petit détour par l'électricité. Aucun des quartiers de Port-au-Prince n'est alimenté 24h sur 24 par l'électricité. Certains bénéficient de la proximité de grandes institutions, mais l'éclairage urbain dans les rues est rarissime. Ceux qui peuvent se le permettent ont des génératrices et/ou des inverseurs. Ailleurs il faut faire avec l'obscurité nocturne et opérer des branchements pirates sur les lignes. La vétusté des installations électriques, qu'elles soient pirates ou non, est un danger pour tous les habitants, par le feu ou l'électrocution.

---

<sup>4</sup> « eau en créole »



Finissons sur un chiffre. Dans le quartier sur lequel je travaille vivent 250 000 personnes. Dans des bidonvilles au bord de l'eau ou à flanc de montagne, et des quartiers plus anciens surdensifiés. Les risques présentés par la potentialité d'un tremblement de terre, d'inondations ou d'incendies menacent directement la moitié de ces habitants. 125 000 personnes. On peut extrapoler pour la totalité de la capitale : plus d'un million de personnes.

Sans une prise de conscience immédiate et une mobilisation forte, les choses continueront à empirer. L'exclusion urbaine à Port-au-Prince est la norme. Elle concerne tout le monde, tout de suite.



*Compteurs électriques pirates, poncif du paysage urbain port-au-princien, Haïti, janvier 2008*

## La décentralisation haïtienne, mythe ou réalité ?

20 février 2008

La décentralisation est inscrite dans la constitution haïtienne de 1987. C'est un thème récurrent dans les conférences et les plans cadres. Les représentants de la coopération française, entre autres, s'appuient sur cette structure pour prôner la coopération décentralisée en Haïti. Pourtant, la décentralisation haïtienne est loin d'être effective. Cet article est le fruit de ma lassitude à écouter les bailleurs internationaux vanter les mérites d'une structuration qui semble parfois imaginaire.

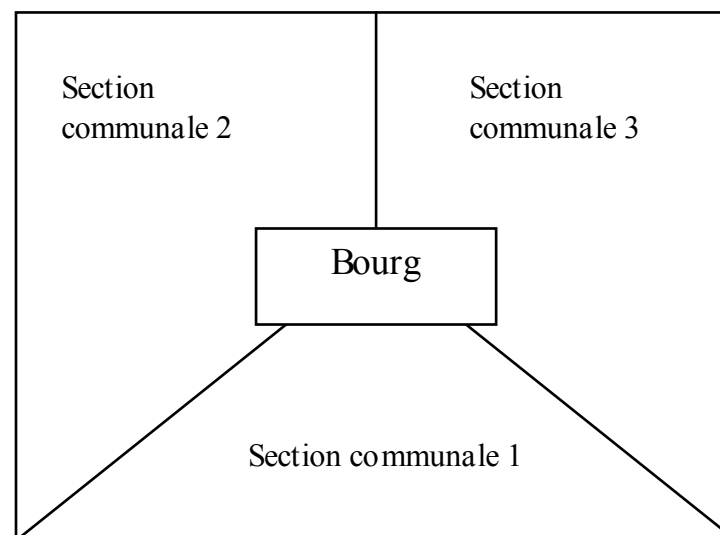
### ***Des municipalités exsangues***

Pour commencer, les municipalités haïtiennes sont quasi dépourvues de moyens. Elles ont des budgets ridicules. En 1999-2000, le budget total de l'ensemble des communes de la métropole port-au-princienne était de 2,1 millions d'euros. On peut imaginer la portion congrue attribuée aux missions municipales : services sociaux, salubrité, transport etc. Le potentiel fiscal des citoyens est en effet très modeste pour la plupart des communes du pays. Dans la capitale, c'est la patente (taxe sur l'activité économique) qui forme le principal revenu de la municipalité. Mais l'économie informelle, omniprésente, n'est pas taxée. Par ailleurs, beaucoup de ceux qui en auraient les moyens ne paient pas l'impôt.

Ces collectivités connaissent un fort déficit en personnel. Elles n'ont pas de fonctionnaires territoriaux. La formation du fonctionariat n'existe que pour la fonction publique d'Etat. C'est-à-dire que chaque maire travaille avec l'équipe avec laquelle il a été élu. Comme les maires font rarement plus d'un mandat, les équipes changent à chaque nouveau passage par les urnes. La légitimité démocratique des maires est assez trouble. Ils ne sont élus en réalité que par une minorité de leurs concitoyens. La désaffection des citoyens haïtiens

pour les élections locales est notoire. Il faut noter par ailleurs que les dernières élections locales ont eu lieu la même année que les élections présidentielles. Passé ces dernières, très mobilisatrices, les électeurs ont déserté les urnes.

Le découpage administratif des communes et le processus électif sont eux-mêmes complexes, suffisamment pour que je vous fasse un petit schéma.



Chaque commune est découpée en sections, traditionnellement rurales bien qu'aujourd'hui de plus en plus urbanisées. Ces sections ont à leur tête des assemblées de section et des conseils de section. Je ne suis pas parvenue, jusqu'à présent, à saisir la différence. Et je m'y suis pourtant intéressée. Assemblées et conseils sont élus au suffrage universel par les habitants des sections. Ces mêmes

habitants des sections doivent également voter pour l'élection du maire, compétent sur l'ensemble du territoire mais sans autorité supérieure sur les assemblées et conseils de sections... Par ailleurs, la commune comprend traditionnellement un centre urbain, un bourg. Les délimitations géographiques de ce bourg sont floues, voire inexistantes. Les habitants de ce centre urbain ne votent pour aucun représentant, à l'exception du maire. C'est-à-dire que les habitants des sections votent deux fois : pour les assemblées et conseils, puis pour le maire. Tandis que les habitants des bourgs ne votent que pour le maire. Donc le maire est élu par les habitants de la zone rurale de la commune.

En l'absence de moyens et de personnes compétentes, les mairies ne peuvent pas assurer la coordination des projets sur leurs territoires. C'est la MINUSTAH, Force de maintien de la paix des nations unies en Haïti, qui organise mensuellement des tables de concertation avec les partenaires institutionnels et les ONG qui agissent sur les territoires communaux. Le poids des maires et des conseils de sections communales est par conséquent quasi nul dans les projets. La stratégie territoriale ne peut que souffrir de cette absence de pilotage.

Les missions des municipalités sont prises dans la toile des compétences ministérielles. Prenons un exemple. A Port-au-Prince, le service de ramassage des ordures a été créé pour agir sur le territoire de la communauté urbaine de la métropole. La communauté urbaine de la métropole n'existe que sur le papier. Les maires des communes de la capitale ne se réunissent pas même une fois par an. Ce service de ramassage des ordures n'est pas financé par les mairies, dont c'est pourtant la compétence mais par le ministère de l'intérieur. Cependant, il est sous l'autorité du ministère des travaux publics. En tout le service de ramassage des déchets a donc trois tutelles, sans compter les mairies sur le territoire desquels il agit. On comprend mieux comment les tas de fatras s'accumulent dans les rues et les ravines en l'absence d'autorité unitaire. Sur le terrain, on voit donc l'Etat et les ONG combler tant bien que mal les incapacités structurelles des municipalités.

## Où sont les départements ?

Il existe une seconde entité territoriale en Haïti : les départements. Au nombre de 10. Je dois avouer mon insuffisance sur cette question. Insuffisance dont je refuse de porter l'entière responsabilité. Si les départements étaient présents et leur action visible, j'en saurais sans doute plus...



Carte d'Haïti indiquant les 10 départements et les principales villes du pays

## L'Etat à la traîne

L'Etat haïtien aurait la palme des derniers de la classe mondiale. Cette insuffisance chronique de l'Etat serait d'ailleurs, d'après certains, à l'origine de la volonté décentralisatrice. L'Etat est à la traîne sur son propre budget : chaque année, il reste dans les caisses du Trésor des financements qui n'ont pas été utilisés. Faute de compétences, de stratégie et d'organisation. Il est donc difficile d'imaginer une décentralisation performante en l'absence d'un Etat

capable de distribuer des financements aux collectivités et de contrôler les dépenses et les stratégies politiques pour assurer la péréquation sur le territoire national. Car la question de la solidarité entre les citoyens est essentielle dans un processus de décentralisation. Aujourd'hui, en Haïti, cette solidarité se joue à l'échelle familiale.

Alors j'avoue que quand on me parle de coopération décentralisée, je suis un peu perplexe. Avec qui ? Avec quels mystérieux interlocuteurs et par quelles mystérieuses instances peut-on imaginer mener des projets en partenariat avec des villes à l'autre bout du monde ? Comment des collectivités quasiment sans budget peuvent-elles s'affirmer comme maîtrise d'ouvrage ? Quels choix ont-elles dans les projets qu'on leur propose ? Quelle est la pertinence d'une aide au développement articulée sur le réseau urbain dans un pays à 60% rural ?

**Et pourquoi ces questions sont-elles toujours savamment esquivées par les responsables politiques ?**

#### **Sources :**

Il est difficile, comme sur de nombreux sujets, de trouver des données fiables concernant la décentralisation.

Je me suis appuyée sur :

- les documents produits par le Cadre de coopération intérimaire ;
- le rapport 2005 du PNUD sur Haïti ;
- l'article synthétique de Véronique Dorner, «La Décentralisation en Haïti», Le bulletin de l'APAD, n°15, *Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara*, [En ligne], mis en ligne le : 20 décembre 2006. URL :

<http://apad.revues.org/document565.html>. Consulté le 27 mars 2008. ;

- ainsi qu'un entretien avec Michèle Oriol, sociologue.

Cet article est également le fruit de mon expérience, ces mois derniers, avec les institutions haïtiennes dans le cadre de ma mission.

## Les ONG, les institutions internationales et le droit à l'autodétermination

Durant mes premières semaines en Haïti, j'ai été très frappée par le nombre d'ONG présentes dans le pays. La présence de chars de l'ONU dans les campagnes paisibles m'a aussi beaucoup intriguée. Tout au long de mon séjour, j'ai tenté de dépasser cet étonnement pour comprendre leurs rôles et décrypter le jeu d'acteurs. Un jeu non dénué de violence symbolique, qui se fait au nom des idéaux de la démocratie et du développement. Ce portrait à grands traits ne doit pas masquer la complexité des enjeux et de la situation. Plutôt qu'une synthèse, ces questions constituent aujourd'hui pour moi une introduction à la dialectique entre droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et aide internationale.

Haïti est en effet l'un des pays du monde où on trouve la plus forte concentration d'ONG. Les fortes carences des institutions dans le domaine de la santé ou de l'éducation, par exemple, expliquent en partie cette « invasion ». Les infrastructures, la police, la justice sont d'autres domaines désertés dans lesquels interviennent les puissances étrangères et les Nations unies.

A priori donc, tout paraît n'être affaire que de bonne volonté.

Et pourtant, sur le terrain, le constat ne peut qu'être mitigé. Pour commencer, l'ensemble de ces activités ne sont pas coordonnées par le gouvernement haïtien ou les collectivités locales. Chaque organisme réalise donc selon ses propres constats et ses moyens. Ainsi donc, si on superpose les cartographies des projets et des besoins, on est souvent loin d'une adéquation parfaite. Certains territoires sont abondamment assistés par des ONG tandis que



*Camp de casques bleus sri lankais de la MINUSTAH, quartier de Martissant, Port-au-Prince, février 2008*

d'autres sont désertés. Les difficiles conditions d'accès à certaines villes ou campagnes expliquent aussi souvent ces disparités. Cette

problématique de la pertinence de l'intervention sur le territoire constitue, à mon sens, un premier déni de la souveraineté nationale.

Le second point qui m'interpelle concerne la légitimité de ces ONG et bailleurs internationaux. Car en somme, alors que chacun se réclame d'une volonté de mettre en œuvre la démocratie, aucun de ces intervenants n'est élu. La plupart des ONG étant étrangères, elles ne représentent ni ne sont représentatives des Haïtiens. Sur quoi repose la légitimité de leur intervention ? Et quels sont les recours face aux acteurs non étatiques, lorsqu'ils prennent littéralement la place de l'Etat ?

Cette question, proche de celle du droit d'ingérence, se pose de façon plus aigüe encore lorsqu'on se penche sur les bailleurs et institutions internationaux, sources de financements de ces mêmes ONG. La place des Nations unies aujourd'hui en Haïti est très importante, non seulement à travers la mission de maintien de la paix (MINUSTAH), mais aussi via la FAO, le PNUD, l'OMS<sup>5</sup> etc. Etats-Unis, Canada et France interviennent également massivement en Haïti. Tant et si bien que le budget de l'aide internationale est de très loin supérieur à celui de l'Etat haïtien. Et si au quotidien on peut lire ou entendre beaucoup de critiques à l'égard de ce dernier, il est plus rare d'en entendre à l'encontre des bailleurs et institutions internationales. Porter un jugement positif ou négatif sur les interventions étrangères n'est pas un exercice aisé, d'une part parce qu'il s'agit des bailleurs du pays, d'autre part parce que leur action est moins ouvertement politique et donc leur stratégie plus difficile à cerner.

Deux « pouvoirs » travaillent ainsi conjointement à diriger le pays. L'un officiellement légitime (officieusement les interrogations ne manquent pas) car « démocratiquement »<sup>6</sup> élu. L'autre jugé légitime par

---

<sup>5</sup> FAO : organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture ; PNUD : programme des nations unies pour le développement ; OMS : Organisation mondiale de la santé.

<sup>6</sup> On peut s'interroger sur l'adéquation entre la conception occidentale de la démocratie et ce qui est appelé démocratie en Haïti. En effet, au vu des difficultés pour l'accès à l'information et de la forte proportion d'analphabétisme dans la

beaucoup grâce à sa mission de paix et de développement. Pourtant, les implications géopolitiques d'un contrôle du territoire haïtien par les Etats-Unis sont connues : frontière de Cuba durant la guerre froide, terre de départ de très nombreux réfugiés depuis la fin des années 1970, aujourd'hui plaque tournante de la drogue en direction de l'Amérique du nord. Dans ce jeu concurrentiel avec les Etats-Unis, l'Union européenne tient à jouer son rôle. Et depuis peu, l'Amérique latine cherche également à s'imposer, en particulier le Brésil. C'est l'une des raisons pour laquelle Brasilia a pris la direction de la force de maintien de la paix : dans l'optique d'obtenir un jour un siège au conseil de sécurité de l'ONU. Comment nier alors que les intérêts nationaux prétendument défendus par ces instances ne sont pas directement dépendants d'autres intérêts, régionaux, internationaux et macro-économiques ?

Dès lors, comment – au-delà de son seul Etat – considérer qu'Haïti est une démocratie ? Et surtout comment croire que cette tour de Babel des intérêts internationaux reçoit une aide, et non plutôt des coups, de l'étranger ?

---

population, les éléments indispensables au vote pour un citoyen se trouvent très compromis.

## Un projet urbain à Martissant

Le quartier de Martissant est situé au sud de Port-au-Prince, entre le morne l'Hôpital et la mer, sur la route de Carrefour. Cette section communale s'est urbanisée très rapidement au cours des trente dernières années, du fait de l'exode rural.. Les bidonvilles ont commencé à grimper le long des flancs du morne et vers la mer. Au moins 250 000 personnes vivent aujourd'hui dans ce grand faubourg de la capitale. Depuis le début des années 2000, le quartier a été l'un des théâtres privilégiés des violences qui ont frappé Port-au-Prince, en particulier des exactions des gangs. Ainsi la population locale est-elle confrontée à une situation grave conjuguant la faiblesse de l'activité économique, des services sociaux de base, de l'approvisionnement en eau et en électricité, et la menace permanente de la violence.

Au cœur du quartier, un îlot de verdure subsiste en amont duquel coule une source. Jusqu'aux années 80 y florissait un hôtel de luxe, connu sous le nom d'Habitation Leclerc. Ses suites désormais squattées - moyennant finances ! – voisinent avec la résidence d'une danseuse et anthropologue américaine aujourd'hui décédée, Katherine Dunham. Militante de la cause haïtienne, elle a travaillé tout au long de sa vie sur les coutumes liées au vaudou. Au sud de ces deux ensembles, l'ancienne maison d'Albert Mangonès et sa famille, architecte et sculpteur dont la statue du Nègre marron inconnu est devenue une icône nationale. Aujourd'hui ces sanctuaires du patrimoine culturel haïtien ne sont plus occupés par leurs propriétaires et la résidence Dunham est à l'abandon. Au regard de la valeur environnementale et culturelle des lieux, les propriétaires ne pouvaient pas se résigner à les laisser à la dérive. Ils ont demandé à être expropriés et ont obtenu, en 2007, que leurs résidences soient déclarées d'utilité publique. Le gouvernement a délégué à la Fondation connaissance et liberté – FOKAL – la gestion, pour 3 années, de ces trois résidences désormais regroupées sous le nom de « parc de Martissant ».

A ce titre, la Fokal est aujourd'hui coordinatrice, en partenariat avec la municipalité de Port-au-Prince, d'un projet d'ampleur sur la partie sud est du quartier. Depuis 1995, cette fondation haïtienne agit dans le domaine de l'éducation (elle finance l'ONG haïtienne Tipa Tipa pour notamment la formation des



*Entrée de l'ancien hôtel de l'habitation Leclerc, aujourd'hui squatté, Port-au-Prince, 2007*

maîtres...) et dans le domaine du développement (adduction d'eau à Labadie...). Elle s'est également bâtie une solide réputation en programmation culturelle à Port-au-Prince et subventionne de nombreux artistes, confirmés ou débutants. Parallèlement elle soutient les activités de la société civile, en particulier les paysans et les organisations de femmes.

Le projet de revitalisation urbaine du sud-est du quartier Martissant, financé en majeure partie par l'Union européenne, intègre six partenaires à l'intérieur et autour du futur parc. Parmi les objectifs

prioritaires, la création d'emplois et la dynamisation économique de la zone. Outre la mise sur pied de groupes de dialogues sur la violence, l'ONG irlandaise Concern Worldwide a pour projet de mettre sur pied un incubateur d'entreprises (aide à la création et au renforcement d'entreprises) via une association d'entrepreneurs haïtiens. Oxfam, autre partenaire, souhaite développer la formation professionnelle et l'accès à l'emploi. Les associations partenaires sont également guidées par l'impérieuse nécessité de développer les services de base dans le quartier. Ainsi le GRET Haïti interviendra lui, sur l'accès à l'eau, l'assainissement et la création d'espaces publics. La municipalité de Port-au-Prince doit recevoir un financement pour offrir aux élus de la section un bâtiment qui permette d'accueillir les habitants du quartier pour leurs démarches administratives (Etat Civil...), ainsi que les associations locales. Le volet éducation sera assuré par l'ONG italienne AVSI dans le secteur scolaire. Il sera appuyé par l'action coordonnée de la mairie et de la Fokal qui mettront sur pied des activités à destination des jeunes. Le parc intégrera quant à lui un centre culturel, dont une bibliothèque à destination des enfants, des jeunes et des étudiants.

La problématique environnementale est au centre des préoccupations. La recherche de solutions à la gestion des déchets et la réhabilitation de la source Leclerc s'accompagneront d'activités de sensibilisation et d'intégration de groupes d'habitants par la municipalité, le GRET et la Fokal.



*Vue aérienne du territoire du projet. Au centre, l'espace boisé futur « parc de Martissant ». Autour, les quartiers récents objets du diagnostic.*

La première partie du projet a débuté depuis le 15 février. C'est un véritable défi, aujourd'hui, pour l'ensemble des partenaires de parvenir



à le mener à bien dans le cadre des 18 mois du financement européen. Un défi d'intervenir dans une zone particulièrement stigmatisée et réputée dangereuse et de coordonner l'ensemble des activités qui se dérouleront dans le secteur. Un défi aussi de parvenir à accompagner les habitants dans leurs démarches et leurs besoins. Un défi, enfin, d'affirmer la présence si souvent rejetée des institutions publiques et de soutenir leur crédibilité dans un quartier généralement laissé à l'abandon.

Mais le plus grand défi reste de parvenir à inscrire ce projet dans la durée. La FOKAL réalise un diagnostic socio-démographique et urbain sur la zone pour dégager, après cette étude, les actions à mener à court, moyen et long termes. Il faudra également organiser la gestion future du parc et de tout ce que les opérateurs seront parvenus à mettre sur pied. Et cet ensemble d'échelons à gravir est porté par l'espoir de permettre aux habitants de la zone d'habiter un cadre de vie à visage humain.

Cet article est également publié dans la revue Nouvelles images d'Haïti, réalisée par le Collectif Haïti de France, n° 64.

## Pourquoi créer un parc dans un bidonville ?

Quand je présente le projet sur lequel je travaille, certains interlocuteurs m'opposent l'urgence de la situation des habitants du quartier de Martissant à Port-au-Prince et le caractère a priori superflu d'un parc dans un bidonville. Je me propose donc d'expliquer en quoi créer un parc est une démarche importante. Et par la même occasion, d'explorer un peu la dialectique « urgences/long terme ».

### *L'urgence environnementale*

Le couvert forestier en Haïti représente actuellement entre 1 et 3% du territoire. Et la déforestation se poursuit pour des raisons économiques : le bois est utilisé pour faire du charbon. Cette situation est alarmante. Le pays est montagneux : l'eau de pluie ruisselle, lessive les terrains agricoles et emporte avec elle la terre arable. Les paysans sont les premières victimes de cette situation, les urbains les seconds. La surface agricole se réduit tandis que chaque pluie menace les villes construites en contrebas des montagnes. Par ailleurs, la formidable diversité de la flore et de la faune haïtienne est en train de disparaître à tout jamais et avec elle l'équilibre écologique du pays.

Le parc de Martissant, très boisé, est menacé par la progression quotidienne des constructions. Il s'agit de l'un des derniers espaces boisés de la capitale. Une source jaillit sous la couverture végétale. L'approvisionnement en eau est une difficulté quotidienne à Port-au-Prince. Il y a donc urgence à protéger, réhabiliter et mettre en valeur ce site. Pour offrir un espace public aux habitants du quartier et aux port-au-princiens, pour sauvegarder la source et les arbres, ralentir le ruissellement au cœur d'une zone urbaine, et enfin pour sensibiliser la population à la problématique environnementale.



*La canopée du parc de Martissant : cocotiers, sabliers, lam veritab, kenepie...*

### *Urgence contre durabilité*

La sauvegarde de cet espace constitue donc en elle-même une urgence. Mais la question posée demeure la même : quelle est la légitimité d'un investissement humain et financier pour la création d'un parc au regard des besoins immédiats de la population ? Priorité à l'urgence ou priorité au développement à long terme ?

La situation socio-économique désastreuse de la grande majorité des Haïtiens nécessite en effet des interventions d'urgence pour garantir alimentation, santé et sécurité. Ces interventions sont menées autant par les Nations unies – Haïti a connu 7 missions de l'ONU ces 15 dernières années – que par des institutions internationales ou des ONG comme Médecins sans frontières. Certaines de ces interventions, lorsqu'elles se prolongent et de temporaires deviennent permanentes, peuvent être considérées comme contestables dans

leur efficacité. A titre d'exemple on peut s'interroger sur le sens d'une présence militaire étrangère en Haïti alors que le pays n'est pas, s'il l'a jamais été, en situation de conflit.

Par ailleurs, les installations d'urgence qui permettent à la population de survivre n'ont de sens que si elles laissent la place à des structures pérennes. Or bien souvent, les opérations urgentes se multiplient et se succèdent les unes aux autres. Les structures durables et les institutions n'ont plus de raison d'être. On peut alors se demander si l'urgence, passée un certain stade, ne devient pas contre-productive. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle certaines ONG choisissent volontairement de se retirer du terrain dès qu'un retour à la « normale » s'esquisse. A cela s'ajoute que l'urgence traite bien souvent des besoins essentiels, au risque d'en oublier les besoins « secondaires ». Le parc de Martissant a vocation à accueillir une bibliothèque, des espaces de réunion pour les associations du quartier, à développer des activités de sensibilisation et d'éducation. Car au-delà du quotidien, l'avenir de chacun des habitants du quartier, et à plus forte raison des jeunes, est un enjeu majeur.

### ***S'investir dans le long terme***

Il n'est donc pas très difficile de tirer les leçons de cette situation d'urgence permanente que connaît Haïti. Il est plus difficile, par contre, de trouver les moyens de sortir de l'ornière.

D'une part les projets de long terme doivent trouver des financements sur un temps long. Or sans un partenaire financier pérenne, comme l'Etat ou une collectivité territoriale, un acteur du développement peut difficilement s'assurer un financement sur plus de trois années. Mais un projet urbain comme celui de la Fokal à Martissant, du diagnostic territorial à la réalisation finale, prend rarement moins de 4 années. Au mieux. Or les institutions haïtiennes sont très faibles, et leurs capacités financières également. Le projet du parc de Martissant est donc un pari sur l'avenir et se trouve en danger permanent de voir tarir ses sources de financement, sans substitut. La menace d'un arrêt

brusque du projet pèse dès aujourd'hui sur ses acteurs. Pour autant, on ne peut dès aujourd'hui baisser les bras.

A plus forte raison si on considère qu'il y a urgence à mettre en œuvre des projets pérennes.

## Comment faire un projet participatif dans un quartier victime de la violence ?

**On ne fait pas de projets urbains cohérents sans les acteurs concernés au premier chef : les habitants du quartier. Simple affaire de démocratie, les bénéficiaires doivent être impliqués dans la réalisation de ce qui leur est destiné. La présence de gangs dans un quartier pose néanmoins des questions importantes pour la mise en œuvre de la participation des habitants, et surtout le bénéfice final de celle-ci.**

On sait peu de choses sur les gangs présents dans les quartiers de Port-au-Prince, à Martissant comme ailleurs. On ignore leur degré d'implication dans des affaires politiques, de collaboration avec certains membres corrompus de la police, et leur emprise sur la population. En bref, on ignore leur mode de fonctionnement comme leurs motivations. Or le quartier de Martissant est devenu, ces dernières années, le territoire de plusieurs de ces gangs. Le projet financé par l'Union européenne a d'ailleurs vocation à mettre en œuvre la réduction de la violence.

⇒ L'une des ONG du projet travaille spécifiquement sur cette question, par le « dialogue communautaire inclusif », je suis curieuse d'en observer la mise en place.

Intégrer un volet participatif dans le projet relève dès lors du défi. En effet, qui sont les leaders locaux ? Des criminels impunis ? De véritables représentants des dynamiques locales ? Des victimes des gangs ? on peut s'interroger de la même manière sur les associations du quartier, et à plus petite échelle, sur chaque habitant. On pourrait reculer et décider de ne consulter ni d'inclure personne au cours du projet, afin d'éviter de tomber dans les conflits internes au quartier – armés ou non, et surtout d'éviter la récupération du projet par des interlocuteurs peu scrupuleux.

Mais on doit surtout considérer que le quartier, en plus d'être victime de la violence ne peut pas perdre voix au chapitre sur son propre sort.

Reste à savoir comment gérer cette volonté au jour le jour. Beaucoup de questions pour les mois à venir.

⇒ D'autres expériences menées ailleurs peuvent nourrir la réflexion autour de la participation des habitants dans le projet.



Panneau à l'entrée de la bibliothèque Monique Calixte, Fokal, Port-au-Prince, 2007

## **Impliquer les institutions haïtiennes : Sisyphe au travail ?**

**Les institutions haïtiennes sont dans une situation de faiblesse importante<sup>7</sup>. Néanmoins, on ne peut faire l'économie de leur renforcement dans le cadre d'un projet urbain. La survie du projet à long terme ne se fera pas sans cadre institutionnel. La Fokal qui a une délégation de maîtrise d'ouvrage déléguée du gouvernement pour le projet du parc de Martissant, s'investit fortement dans le partenariat avec la municipalité de Port-au-Prince. Comment impliquer des acteurs sans moyens ? Voilà une question qui reste en suspens et sera une voie à explorer dans la seconde partie de ma mission.**

**Le projet de Martissant qui implique un travail conjoint de la municipalité et de la Fokal est un bon poste d'observation sur cette problématique. L'inversion des rôles entre une municipalité partenaire et une ONG maître d'ouvrage tente d'être rééquilibrée par la Fokal. Une préoccupation de tous les instants. J'essaierai dans les mois à venir d'en dégager les faits saillants.**

---

<sup>7</sup> Voir l'article « La décentralisation haïtienne, mythe ou réalité ? », p.

## Où en est la question foncière en Haïti ?

**Observer les villes et les campagnes haïtiennes conduit rapidement à se poser une question essentielle : comment fonctionne le système foncier en Haïti ? Pourquoi les paysans sont-ils réduits à quitter leurs terres vers la ville ? Qui sont les propriétaires de ces terrains où croissent les bidonvilles ? Quelles sont les méthodologies et solutions envisageables ?**

### *Un territoire rural en souffrance*

La question foncière en Haïti est une problématique aigüe depuis l'indépendance de 1804. A cette date, les grandes habitations coloniales ont été découpées et distribuées aux paysans et aux notables. Certaines grandes exploitations confiées à des notables furent à leurs tours redécoupées lors de leurs ventes à des métayers. Le territoire haïtien fut donc rapidement morcelé en un puzzle constitué de minuscules parcelles. Les grandes exploitations sont rares : au début des années 1970, 70% des exploitations agricoles comptaient moins d'un hectare. La pression démographique exercée sur ces terrains familiaux n'a fait qu'augmenter ces trois dernières décennies. Parallèlement, l'importation massive de produits agricoles étrangers très faiblement taxés depuis la fin des années 1980 a affaibli gravement la paysannerie. Les investissements dans le secteur agricole sont demeurés marginaux. La déforestation dramatique du pays a entraîné l'infertilité de nombreuses terres. L'exode rural n'est donc pas uniquement le fruit de la pression foncière, néanmoins, l'insécurité dans ce domaine et le morcellement des exploitations ont joué en défaveur du contrôle de l'espace rural par ses acteurs.

### *L'insécurité foncière : le lot des ruraux et des urbains*

Les paysans haïtiens migrent donc en grand nombre dans les villes du pays. Il n'existe pas de cadastre en Haïti et les villes ne sont pas planifiées. Le contrôle du territoire est donc le fruit des occupations de fait. L'insécurité foncière est de deux types. Soit l'occupant du terrain l'a investi sans revendiquer le titre de propriétaire, ce qui est le plus souvent le cas dans les villes. Dans ce premier cas, l'occupant ne paie pas d'impôts locaux et peut être chassé de son logement sans préavis. Soit l'occupant du terrain est en possession d'un titre justifiant de sa propriété. Dans ce second cas, il est bien rare que le titre que possède l'occupant soit un titre opposable. L'absence de cadastres et le manque de coordination entre les autorités en charge de la création et la validation des titres de propriété entraînent des litiges sans fin. Les jugements sont souvent sources de conflits plus que porteurs de solutions.

Par conséquent, urbains et ruraux se trouvent en situation d'insécurité foncière permanente. Si, en ville, les habitants sont rarement inquiétés sur ces questions, il demeure que leur situation est en de nombreux points problématiques.

N'étant pas reconnus comme propriétaires, ils ne paient pas de contributions financières à leur collectivité, qui s'en trouve appauvrie et vers laquelle ils ne peuvent guère se tourner. Sans même parler des autres problèmes de fonctionnement des mairies, on comprend d'ores et déjà comment ces quartiers précaires, qui constituent la majeure partie de Port-au-Prince, n'ont pas accès à l'eau ni à l'électricité. Ils ne peuvent opposer aucun titre de propriété aux autorités en cas de projet d'élargissement de voirie ou d'implantation d'équipement. Et bien sûr, leur bien ne constitue pas un capital aux yeux des banques. Ni citoyens à part entière, ni habitants reconnus, ni acteurs économiques.

### *A la recherche de solutions*

Je ne connais pas, à l'heure actuelle, de projets de régularisation foncière en milieu urbain en Haïti. Néanmoins la question se pose avec acuité, en particulier dans la perspective du projet sur lequel je

travaille dans le quartier de Martissant (Port-au-Prince). Nous réalisons actuellement un diagnostic sur 4 espaces occupés, dans la perspective de proposer des méthodologies d'intervention non seulement pour améliorer le cadre de vie à court terme, mais aussi pour intervenir sur une planification à long terme.

Nos connaissances sur cet espace sont minimales. Nous ne savons pas même à qui appartiennent les terrains, et le cas échéant quelles sont les limites des propriétés étatiques ou privées.

Quelles seront les recommandations que nous pourrons faire auprès des institutions publiques et des bailleurs internationaux sur la question foncière ? Comment pourrons-nous formuler des hypothèses de solutions dans un cadre légal labyrinthique et fragile ? Quelles sont les potentialités de régularisation foncière pour des habitants qui ont construit leurs logements sur des terrains accidentés et peu viables ? Comment envisager d'attribuer des titres de propriété alors que la plupart des occupants sont locataires ? Quelle démarche adopter alors que la quasi-totalité des logements sont insalubres ?

Autant de questions en suspens qui nécessitent un travail approfondi et un échange d'expériences. Car si les projets ne sont pas légion en Haïti, des réussites à l'étranger peuvent ouvrir des voies vers la sécurité foncière.



*Vue d'une partie du quartier de Ti Bwa, à Martissant, Port-au-Prince*

## **Rencontre avec Lucie C.**

26 octobre 2007

**Lucie C., 27 ans, urbaniste, part en Haïti jusqu'en septembre 2007 pour travailler sur un projet urbain dans un quartier de Port-au-Prince.**

**Lucie, tu vas passer près d'un an en Haïti : que vas-tu faire là-bas, quel va être ton rôle ?**

Je pars avec une association, la FOKAL, qui travaille sur le développement d'un quartier populaire de Port-Au-Prince. Je vais m'intéresser à l'aspect urbain. En effet, une partie du projet de cette association concerne la création d'un jardin botanique et la réhabilitation de deux bâtiments au centre du quartier. Je vais aussi essayer de favoriser les échanges d'expériences et d'idées entre les associations françaises et haïtiennes.

**Concrètement ça veut dire quoi ?**

En France, on a peu d'informations sur les actions menées par les associations haïtiennes. C'est donc ce que me demande l'AITEC, l'association qui m'a formée avant le départ. Comprendre quelles sont les problématiques et les luttes communes et comment les développer ensemble. C'est cette envie d'échanger avec les partenaires pour être plus forts dans les mobilisations à venir qui me motive.

**Tu connais bien Haïti ?**

Non, pas du tout. Ca n'est pas facile d'avoir une image juste d'Haïti : la situation locale est complexe, l'information n'est pas toujours disponible. J'ai hâte d'y être pour savoir quel est le quotidien, pour connaître l'opinion des gens sur la situation politique, la présence de l'ONU, la poursuite de la construction de la démocratie. Je suis impatiente aussi d'apprendre le créole !

**Qu'est ce que tu attends de cette année ?**

Sur le travail lui-même je vais apprendre des choses, mais je crois surtout que cette expérience va enrichir mon approche de l'urbanisme et de l'accès aux droits. C'est cette réflexion sur le partenariat qui va m'apporter le plus : j'ai un objectif de construction pour moi mais aussi pour les autres.

**Quel a été ton parcours jusque-là ?**

Après ma formation en urbanisme, j'ai travaillé deux ans à Paris en particulier sur la question de l'habitat dégradé. Ma mission à Port-Au-Prince s'inscrit donc dans la droite ligne de ce que j'ai fait avant, puisqu'elle lie l'urbanisme et les questions sociales.

**Où te vois-tu après cette année en Haïti ?**

Je pense travailler en France soit dans l'urbanisme généraliste, soit sur la question du logement, car c'est une branche de l'urbanisme dans laquelle les questions sociales sont plus souvent prises en compte. A suivre !



## **Rencontre à mi-parcours avec Lucie C.**

**Te voilà de retour, après ta première partie de mission, quelles ont été tes activités ?**

J'ai d'abord tenté de mieux saisir la réalité haïtienne, très complexe... J'ai notamment beaucoup lu et cherché des interlocuteurs sur la question urbaine, ce qui s'est avéré pour le moins infructueux ! La mobilisation de la société civile sur cette thématique et celle des services publics est a priori inexistante.

J'ai aussi participé aux activités quotidiennes de la Fokal : programmation culturelle, colloques, réalisation de documentaires... Ensuite je me suis essentiellement centrée sur le démarrage d'un projet urbain coordonné par la Fokal sur le quartier de Martissant, dans le sud de Port-au-Prince.

Enfin, j'ai participé aux prémices d'un café géo à la Fokal qui prendra d'abord la forme de conférences parallèles à des cafés géo sur les mêmes thèmes comme par exemple le rôle de l'aménagement du territoire, l'environnement, l'eau...

**Quel bilan fais-tu de ta première partie de mission ?**

Un bilan très positif, même si beaucoup de questions restent en suspens. D'une part sur le projet sur lequel je travaille, qui est une expérimentation avec un impératif de réussite, et d'autre part sur les moyens d'enrichir le partenariat avec l'AITEC.

**Prête à retourner à Port-au-Prince ?**

Avec joie. Je vais retrouver l'ambiance particulière des rues, avec les marchands ambulants, la foule sur les trottoirs, les petits cochons qui s'ébrouent dans les déchets et les 4x4. Je vais aussi approfondir mon créole et ma connaissance de la cuisine haïtienne... miam.