

# RAPPORT DE RECHERCHE

**Reconstruction et environnement dans la région  
métropolitaine de Port-au-Prince :  
Morne-Hôpital ou l'histoire d'un déni collectif**

Richener Noel, sociologue



Mars 2013 |





## Le Groupe URD (Urgence – Réhabilitation – Développement)

est une structure d'appui au secteur humanitaire et post-crise. Il vise une amélioration des pratiques humanitaires en faveur des populations affectées par les crises, à travers plusieurs types d'activités, comme des projets de recherche opérationnelle, des évaluations de programmes, de la conception d'outils méthodologiques, des processus d'appui institutionnel et de la formation, en France et à l'étranger.

### Note sur les auteurs

Sociologue et doctorant en géographie urbaine, Richener Noel a travaillé comme assistant de recherche et comme professeur de méthodologie d'enquête orale et patrimoine immatériel à l'Université d'Etat d'Haïti. Il est aujourd'hui chercheur assistant dans le cadre de l'Observatoire URD en Haïti.

Economiste de formation, Caroline Broudic a travaillé pendant une quinzaine d'années sur les diagnostics, la mise en œuvre et la supervision de programmes. Elle est aujourd'hui Coordinatrice de l'Observatoire du Groupe URD en Haïti

### Remerciements

Notre plus grande reconnaissance à toutes les personnes vivant à Morne-Hôpital qui nous ont permis de mener à bien cette recherche. Merci aussi à tous les autres interlocuteurs, membres du Gouvernement haïtien, de la société civile ou encore des organisations internationales qui ont répondu à nos interrogations, à tous ceux qui ont participé à l'étude, ainsi qu'aux membres du Groupe URD, notamment à Blanche Renaudin.

Pour tous renseignements contacter :

**Groupe URD**  
20 rue Casséus - Pacot  
Port-au-Prince / Haïti  
Tel : + (509) 3170-7570

E-mail : [cbroudic@urd.org](mailto:cbroudic@urd.org) |  
[http:// www.urd.org/haïti](http://www.urd.org/haïti)

Tel : + 33 (0)4.75.28.29.35  
Fax : + 33 (0)4.75.28.65.44

E-mail : [urd@urd.org](mailto:urd@urd.org) | [www.urd.org](http://www.urd.org)

Les opinions exprimées dans ce rapport sont de la responsabilité exclusive de leurs auteurs.

# SOMMAIRE

<b>RESUME EXECUTIF</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>6</b>
<b>1. PRESENTATION GENERALE DE MORNE-HOPITAL ET DU HAUT CANAPE-VERT</b>	<b>10</b>
1.1. <i>Localisation, description du milieu naturel et historique du lieu</i>	10
1.2. <i>Dispositions légales et institutionnelles relatives à la protection du Morne-Hôpital</i>	14
1.3. <i>Présentation de la zone d'étude : Haut Canapé-Vert</i>	16
<b>2. ÉVOLUTION DU MILIEU CONSECUTIVEMENT AU SEISME : LA DYNAMIQUE DES CONSTRUCTIONS ANARCHIQUES ET SES CONSEQUENCES</b>	<b>18</b>
2.1. <i>Constitution des camps</i>	18
2.2. <i>L'épineuse question de la diversité des acteurs impliqués sans encadrement institutionnel</i>	24
2.3. <i>Programmes de relocalisation des déplacés : utilisation des fonds pour l'auto-construction</i>	26
2.4. <i>Libre accès à la terre et découpage des parcelles : indication ostensible du désordre foncier</i>	30
2.5. <i>Quand le laissez-faire semble devenu un mode d'agir</i>	32
<b>CONCLUSION</b>	<b>34</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b>	<b>36</b>

---

# ACRONYMES

ACDI : Agence Canadienne de Développement International

CAMEP : Centrale Autonome Métropolitaine d'Eau Potable

CASEC : Conseil d'Administration de la Section Communale

CCCM : Camp Coordination Camp Management

DINEPA : Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement

ENAF : Ecole Nationale d'Administration et des Finances

FRH : Fonds pour la Reconstruction d'Haïti

IHSI : Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique

MARNDR : Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural

MICT : Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales

MTPTC : Ministère des travaux publics, transports et communications

OIM : Organisation internationale pour les migrations

OIT : Organisation Internationale du Travail

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU-Habitat : United Nations Human Settlements Programme

OMS : Organisation Mondiale de la Santé

OSAMH : Organisme de Surveillance et d'Aménagement du Morne-Hôpital

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

UCLBP : Unité de Construction de Logements et des Bâtiments Publics

## RESUME EXECUTIF

Ce rapport **Morne-Hôpital ou l'histoire d'un déni collectif** s'inscrit dans le cadre d'une étude plus large ayant pour thème « *Reconstruction et Environnement dans la région métropolitaine de Port-au-Prince* ». Celle-ci s'appuie sur trois études de cas : Bristout-Bobin, Canaan et Morne-Hôpital. La présente étude entend questionner les corrélations possibles entre les stratégies de relocalisation et la politique de reconstruction d'une part et l'expansion des constructions anarchiques et de l'accaparement des terres d'autre part, tout en décrivant les risques environnementaux propres au site et leurs conséquences sur les populations. À travers cette interrogation sera également abordée la question de la gouvernance. En effet, l'un des défis majeurs de la reconstruction aujourd'hui est de parvenir à intégrer la multitude d'initiatives dans un cadre commun et concerté. Plusieurs analyses ont démontré que l'hétérogénéité des acteurs impliqués dans le processus de reconstruction, l'absence d'encadrement et l'éparpillement des actions ont pu compliquer la reconstruction elle-même et davantage encore la « refondation » qui avait été évoquée aux lendemains du séisme.

Morne-Hôpital, en raison de sa localisation (en surplomb de Port-au-Prince) et des risques afférents d'inondation de la ville, de sa topographie (pentes allant de faibles à raides pour des altitudes de 100 à plus de mille mètres susceptibles d'être érodées) et de son importance géologique (bassin hydrographique alimentant la Capitale haïtienne), recouvre des enjeux environnementaux vitaux. Il a pour cela fait l'objet d'une législation à la hauteur de son importance : plus d'une quinzaine d'actes législatifs le concernant en tout ou partie ont été promulgués et ce, dès la première partie du vingtième siècle. La multiplicité de ces dispositions légales en faveur de la protection du Morne-Hôpital témoigne à la fois de l'intérêt qu'accordent les autorités haïtiennes à cet espace et le manque d'efficacité pour la mise en application de ces mesures. Les résultats de cette étude démontrent en effet que le dispositif légal

mis en place pour la protection du site n'a pas permis de stopper sa dégradation et encore moins aidé à sa restauration.

Suite au séisme du 12 janvier 2010, des milliers de résidents des environs de Morne-Hôpital se sont retrouvés sans logement et contraints de s'installer dans des camps spontanés. Or, ces camps semblent non seulement avoir servi de relai pour une occupation extensive du morne, mais auraient également provoqué un appel d'air. De transitoire et circonscrite, l'installation prend aujourd'hui une forme durable et sans limite territoriale. Les camps se transforment ainsi en une vaste tâche urbanisée, selon une dynamique similaire à la bidonvilisation d'autres quartiers de la région métropolitaine. L'occupation n'est plus uniquement mue par l'urgence du relogement des victimes du quartier, mais aussi par l'opportunité engendrée par le séisme de nouveaux terrains à conquérir en l'absence de toute forme de régulation.

La présente étude confirme la concomitance entre le désengagement de l'Etat au milieu des années 80 et l'occupation incontrôlée des terres. Cette dernière est donc bien antérieure au séisme du 12 janvier 2010, mais la catastrophe a participé à l'amplification du phénomène. Le séisme a eu pour conséquence un phénomène dont l'ampleur n'avait semble-t-il pas été anticipé et pour lequel aucune solution n'a à ce jour été trouvée, à savoir un développement extensif et non contrôlé de la ville. Le site de Morne-Hôpital, pourtant doté d'un dispositif légal censé le protéger, en est un exemple. Il fait en effet face, depuis plusieurs mois, à un envahissement sans commune mesure avec les situations passées et est en-cela une illustration du problème aigu de gouvernance.

Le champ de la présente étude s'est limité à la zone de Haut Canapé-Vert, mais le phénomène concerne d'autres quartiers, notamment Carrefour-Feuilles et Carrefour.

# Introduction

Le début de l'occupation illégale et anarchique de Morne-Hôpital - situé dans la région métropolitaine de Port-au-Prince - date des années 60. Elle n'est donc pas un phénomène récent, mais celui-ci n'a cessé de s'amplifier au cours des décennies. L'exode rural et les migrations des villes moyennes vers la capitale sont les principaux facteurs de la macrocéphalie urbaine qui caractérise Haïti depuis la chute de la dictature Duvalier en 1986. L'invasion des terres est la principale dynamique de l'occupation de l'espace urbain haïtien et Morne-Hôpital en est une illustration parmi d'autres. La spécificité du site est toutefois liée aux enjeux écologiques et environnementaux qu'il revêt pour l'ensemble de la capitale haïtienne. Le problème de la densification de ce vaste espace ne se pose donc pas simplement vis-à-vis de ses occupants, mais bien d'une large partie de la population de l'Aire Métropolitaine.

Carte n°1 : Localisation de la région métropolitaine de Port-au-Prince



Ce phénomène s'est produit dans un contexte marqué par une absence de gouvernance urbaine, une progressive déconstruction institutionnelle de l'État et des Collectivités Territoriales, un problème foncier et un déficit constant et structurel en matière de logement<sup>1</sup>. L'occupation accélérée du site a également été facilité par des événements politiques et des catastrophes naturelles participant à une forme de tolérance vis-à-vis de l'accaparement des terres et de son morcellement. Les changements politiques des années 86 à 91 et les soubresauts de 2000 à 2004 ont ainsi été des périodes marquées

.....  
...  
<sup>1</sup> Jean-Juste Edzer (1992). *L'État face à la déperdition progressive de nos espaces forestiers: le cas de morne l'hôpital*, Mémoire soutenu à la Faculté des Sciences Humaines, Université d'État d'Haïti. Holly Gérald et al (1999). *Les problèmes environnementaux de la région métropolitaine de Port-au-Prince*, Commission pour la commémoration de la ville de Port-au-Prince.

par des migrations importantes vers les villes et ce phénomène n'a en effet pas épargné Morne-Hôpital. Les catastrophes naturelles provoquées par des cyclones engendrent également des flux des zones affectées vers la région métropolitaine. L'occupation des espaces se traduit par l'invasion massive de terrains appartenant à l'État ou à des particuliers, accentuant les problèmes sociaux et environnementaux (exposition des populations à des aléas sismiques, inondations, glissements de terrain). Le séisme du 12 janvier 2010 a très nettement accéléré ce phénomène d'accaparement des terres dans toute la région métropolitaine. L'analyse présentée ici se réfère uniquement au quartier de Canapé-Vert.

Le niveau de destruction dans le quartier de Canapé-Vert (Balanyen, Villa-Rosa, Sainte-Marie, Cité Théart, Morne-Hébo, Bois-Patate,...) est élevé, plus de 1 500 logements ayant été classifiés à détruire (tagués 'rouge') et 600 autres à réparer (tagués 'jaune') par le Ministère des Travaux Publics et de la Communication (MTPTC)<sup>2</sup>. Ces données ne prennent de plus pas en compte les maisons totalement détruites (chiffre non disponible). Les milliers de sans-abris se sont alors installés dans des abris provisoires formant une douzaine de camps à proximité de leurs habitations. Plusieurs d'entre eux existent toujours plus de trois ans après la catastrophe et semblent avoir facilité l'occupation des terres situées à flanc de morne. L'urbanisation de ce site régi par un certain nombre de lois et de décrets n'est pas sans conséquences environnementales, celui-ci présentant des enjeux importants pour le morne lui-même, les ressources naturelles dont il est doté et les communes de Port-au-Prince et de Carrefour situées en contrebas.

La présente étude tente de questionner les corrélations possibles entre les stratégies de relocalisation et la politique de reconstruction d'une part et l'expansion des constructions anarchiques et de l'accaparement des terres d'autre part, tout en décrivant les risques environnementaux propres au site et leurs conséquences sur les populations. À travers cette interrogation sera également abordée la question de la gouvernance. En effet, l'un des défis majeurs de la reconstruction aujourd'hui est de parvenir à intégrer la multitude d'initiatives dans un cadre commun et concerté. Plusieurs analyses ont démontré que l'hétérogénéité des acteurs impliqués dans le processus de reconstruction, l'absence d'encadrement et l'éparpillement des actions ont pu compliquer la reconstruction elle-même et davantage encore la « refondation » qui avait été évoquée aux lendemains du séisme. Il s'agissait alors d'agir sur les aspects anthropiques de la catastrophe du 12 janvier 2010 en prévenant les comportements à risques. Trois ans après le séisme, les preuves des « vellétés de faire autrement » ne sont pas évidentes et la situation sur le terrain laisse même à penser que les actions individuelles d'auto-construction, sans la moindre surveillance et contraintes, augmentent les risques de bidonvillisation et d'exposition aux risques.

### ***Cadre du travail :***

Ce travail portant sur Morne-Hôpital s'inscrit dans le cadre d'une étude plus globale intitulée : « *Reconstruction et environnement dans la région métropolitaine de Port-au-Prince* ». Elle entend analyser la stratégie de reconstruction adoptée par les décideurs, ses conséquences sur l'environnement et les risques afférents auxquels serait exposée la population de la région métropolitaine de Port-au-Prince. Les trois cas concernés par cette étude sont : les quartiers Bristout et Bobin, Canaan<sup>3</sup> et Morne-Hôpital versant Canapé-Vert. La sélection des zones étudiées s'est appuyée sur les critères suivants :

#### *Etude de cas n°1 : Canaan*

- Emergence d'un camp, situé à la périphérie de la ville, prenant la forme d'un nouveau quartier s'intégrant à l'espace urbain de la région métropolitaine (commune de la Croix-des-Bouquets).

.....  
 ...

<sup>2</sup> Mode d'évaluation des habitations par l'Etat haïtien suite au séisme du 12 janvier 2010 : tagué 'rouge' signifie à détruire, tagué 'jaune' signifie 'à réparer', tagué 'vert' habitable.

<sup>3</sup> Rapport du Groupe URD publié en décembre 2012 : « Canaan ou la naissance d'un quartier ex-nihilo »

- Dynamique d'occupation et d'appropriation foncière depuis le séisme (construction de bâti en dur, vente et location de terres...).
- Extension périphérique de la ville dans un cadre extra-légal.

#### ***Etude de cas n°2 : Morne l'Hôpital/Bassin versant Canapé Vert***

- Zone régie par des décrets et lois la protégeant, car principal bassin versant de l'Aire métropolitaine.
- Densité de population exponentielle depuis le séisme / dynamique d'occupation des sols.
- Menaces d'éviction en raison des risques environnementaux.
- Proximité de certains camps ayant fait l'objet d'éviction dans le cadre du programme 16/6.

#### ***Etude de cas n°3 : Bristout & Bobin***

- Quartier où 'cohabitent' résidents aisés et population déplacée défavorisée.
- Tensions entre les différents groupes (nouveaux arrivants et résidents) vivant dans le quartier.
- Présence d'organisations internationales (ONU Habitat...) en appui aux structures communautaires.

Les objectifs de l'étude globale sont présentés ci-dessous et chaque étude de cas tentera d'y apporter des éléments de réponse.

#### ***Objectifs de l'étude globale :***

**Améliorer la prise en compte des risques environnementaux en milieu urbain dans la réponse humanitaire, dans la transition et dans la politique de reconstruction post-séisme.**

#### **i) Étudier les risques d'une détérioration de la situation environnementale dans la région métropolitaine de Port-au-Prince en conséquence du séisme du 12 janvier 2010 (conséquences directes et indirectes).**

- Qualifier les risques environnementaux auxquels sont exposées les populations de la région métropolitaine de Port-au-Prince depuis le séisme.
- Détérioration liée aux déplacements intra-urbains massifs de population, à l'accaparement non légalisé de terres (ex: Morne l'Hôpital, Canaan/Jérusalem...) et à l'auto-construction non encadrée.
- Risques liés à une dégradation de la situation socio-économique des populations affectées induisant le recours à des actions fragilisant l'environnement physique et sanitaire (gestion des déchets, coupe de bois pour les abris ou les combustibles...).
- Détérioration liée aux interventions ou aux non-interventions des institutions publiques et/ou des organisations inter/nationales en réponse aux conséquences du séisme (études de cas : fermeture des camps, délais dans la reconstruction...).

#### **ii) Étudier les actions permettant de réduire les risques environnementaux et émettre des recommandations**

- Identifier et sélectionner quelques activités visant à réduire les risques environnementaux consécutifs au séisme (ex: projets ECOSAN, appui à l'auto-construction, utilisation des combustibles...).

- Émettre des recommandations pour une meilleure prise en compte des questions environnementales en milieu urbain dans les réponses d'urgence et de reconstruction.

### *La méthode d'enquête :*

Cette étude de cas porte sur l'aspect spécifique du mode de gestion des déplacés du séisme et de ses incidences comme facteurs aggravants à l'occupation du Morne-Hôpital et **plus spécifiquement la partie située dans le quartier de Canapé-Vert**. Le site de Morne-Hôpital étant très vaste, l'étude a été circonscrite à une partie de celui-ci, mais les dynamiques y sont similaires dans la Commune de Carrefour.

Les données ont été collectées à travers des visites d'observations, des entretiens individuels et de groupes. Des rencontres avec des notables et des membres de la population nouvellement installés sur le site ont permis de mieux comprendre les dynamiques d'installation. Des entretiens effectués avec des personnes ressources, des organes étatiques et des organisations, humanitaires ont par ailleurs permis d'obtenir un meilleur éclairage sur la question post-séisme à travers la région métropolitaine et ainsi d'aider à la contextualisation du cas étudié. En raison du caractère sensible du sujet, une approche qualitative a eu la préférence sur une enquête quantitative. Après avoir testé un certain nombre de questionnaires, il est en effet apparu que certaines réponses étaient biaisées et ne permettraient donc pas une analyse fiable. Une méthode analogique, des entretiens, des comparaisons cartographiques et photographiques étaient garants d'une meilleure fiabilité.

La collecte des informations concernant le cas spécifique de Morne-Hôpital s'est déroulée du mois de décembre 2012 à février 2013. Le contexte plus général de la relocalisation des déplacés et reconstruction dans la région métropolitaine de Port-au-Prince est quant à lui étudié depuis mars 2012. Ce travail a ainsi fait l'objet de plusieurs articles et rapports dans le cadre des travaux de l'Observatoire du Groupe URD en Haïti.

Ce rapport présentera dans un premier temps la situation environnementale du Morne-Hôpital, avant de la mettre en perspective avec les différents programmes de relocalisation. Il explorera ensuite l'hypothèse selon laquelle certains de ces camps aient pu servir de relai à l'invasion du site, en l'absence de tout cadre concerté en faveur de la protection de l'environnement. Il abordera enfin l'avancement du processus de relocalisation et de reconstruction au regard de la détérioration de la situation environnementale.

# 1. Présentation générale de Morne-Hôpital et du haut Canapé-Vert

## 1.1. Localisation, description du milieu naturel et historique du lieu

Le Morne-Hôpital ou morne<sup>4</sup> de l'hôpital tel que transcrit par certains documents (légaux, académiques et de presse) est cette montagne située au-dessus de Port-au-Prince, allant de Tête de l'eau, à l'est, jusqu'à la Rivière-Froide, à l'ouest, et couvrant une superficie d'environ 30 km<sup>2</sup> au total<sup>5</sup>. Le sol est caractérisé par deux grandes catégories géomorphologiques : la partie est, comprenant Laboule, formée de carbonate de calcium pur (très utilisé dans la construction), et la partie ouest, allant de Decayette à Rivière-Froide, composée de calcaire marneux (de mauvaise qualité pour la construction). Compte tenu de sa localisation (au-dessus de Port-au-Prince) et des risques afférents d'inondation de la ville, de sa topographie (pentes allant de faibles à raides dans des altitudes de 100 à plus de mille mètres susceptibles d'être érodées) et de son importance géologique (bassin hydrographique alimentant en eau la Capitale haïtienne), il recouvre des enjeux environnementaux évidents. Le Morne-Hôpital a pourtant été défriché pour l'agriculture ou le charbon de bois, creusé pour ses sables, mais a aussi subi depuis ces trois dernières décennies une urbanisation anarchique devenue exponentielle.

Il a été, en fonction des périodes, l'objet des convoitises de différentes catégories de la population. Au début des années 80, la population du morne<sup>6</sup> était estimée à 2 227 habitants<sup>7</sup>. Il a tout d'abord été prisé par les paysans pour ses ressources forestières et dans une perspective d'extension de surfaces agricoles. Il s'agissait essentiellement de paysans défrichant de petites parcelles cultivables à l'intérieur de ce qui était encore considéré comme une forêt subtropicale. Jusque vers les années 90, beaucoup de paysans y habitaient et pratiquaient l'agriculture et l'élevage. En 1992, Jean-Juste écrivait à propos de la population du morne : « *Morne-Hôpital, il n'existe pas de grande agglomération, ni de peuplement proprement rural. La densité de la population est relativement faible. La population active représente à peine 50% de la population globale. Des maisonnettes construites en dur, dispersées les unes des autres, couvrent les aires ruralo-urbaines. Les habitants y pratiquent l'élevage et le grappillage agricole, toutefois, ils ne disposent pas d'équipements collectifs*<sup>8</sup> ». Aujourd'hui encore, il abrite certaines familles paysannes produisant le charbon de bois et dans une moindre mesure des productions vivrières. Ensuite, il a été convoité pour son sous-sol et plus particulièrement ses carrières de sable. Les minerais dont il est doté sont très importants pour la capitale haïtienne en la pourvoyant à hauteur d'environ 50% en sables nécessaires à la construction de bâtiments (principaux matériaux utilisés en Haïti), selon les chiffres présentés en 1998 par le Bureau des Mines et de l'Énergie<sup>9</sup>. Il est aussi et surtout ces dernières années prisé en vue de sa parcellisation pour la construction de maisons.

Avant les années 2000, la partie du morne située dans la commune de Carrefour était relativement épargnée par les constructions, mais depuis, des milliers de personnes s'y sont installées dans des habitations plus ou moins importantes. Il est difficile, sans recensement, d'estimer la population sur cette vaste étendue, mais elle peut être estimée à plusieurs centaines de milliers de personnes (probablement aux alentours de 500 000 personnes), installées dans des conditions de précarité,

.....

...

<sup>4</sup> Morne ou montagne

<sup>5</sup> Jocelyn David. « Le Morne de Hôpital », dans Holly et al (1999). « Les problèmes environnementaux de la région métropolitaine de Port-au-Prince », Op. cit.

<sup>6</sup> Le document n'indique pas les limites de la surface du morne dans laquelle on a fait ce dénombrement. Faisons remarquer que la délimitation de l'espace appelé Morne-Hôpital ne fait pas l'unanimité. L'importance de ces données dans la comparaison avec les données actuelles doit donc être relativisée.

<sup>7</sup> IHSI, *Recensement de 1982*, cité par Jean-Juste, op. cit.

<sup>8</sup> Jean-Juste, op. cit., p. 56.

<sup>9</sup> Bureau des Mines et de l'Énergie. Les carrières de sable: richesse ou plaie ? La problématique de l'exploitation des carrières dans le département de l'Ouest.

d'insalubrité et d'absence de services publics<sup>10</sup>.

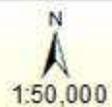
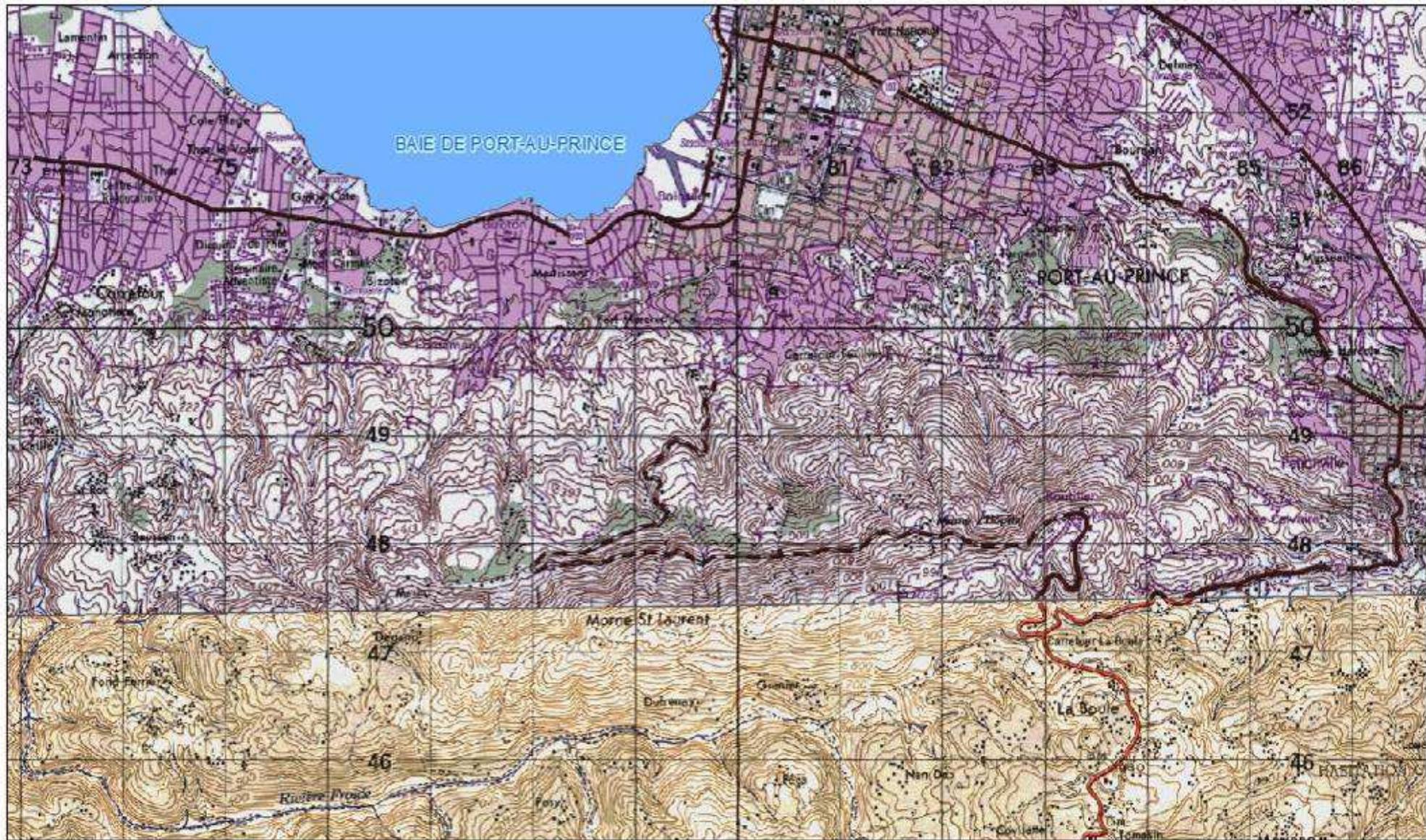
Plusieurs quartiers se sont développés sur les flancs de Morne-Hôpital. Les plus peuplés sont, d'est en ouest, Jalousie, Canapé-Vert, haut-Turgeau, Carrefour-Feuilles, Martissant, ainsi que Fontamara. Il est à noter que de Pétion-Ville à Carrefour, l'occupation du morne se densifie et gagne chaque jour en surface, tendant à former progressivement une unité péri-urbaine sans discontinuité.

*Carte n°2 : Topographie du Morne-Hôpital*

.....

...

<sup>10</sup> Rien que dans les limites de Carrefour-Feuilles, situé au centre, le nombre d'habitants dépassent une centaine de milliers.



1:50,000

Kilometers



CARTE TOPOGRAPHIQUE

MORNE HOPITAL



Sources de données: CNIS  
 Réalisation Cartographique: Centre National de l'Information Géospatiale (C.N.I.G.S.)

Date de réalisation: Juin 2012  
 Système de coordonnées / Datum:  
 Géographique / UTM WGS 84, zone 18N

À partir des micros bassins-versants du morne prennent source plus de vingt cours d'eau et ravines. Le plus célèbre d'entre eux pour Port-au-Prince est la ravine Bois-de-Chêne formée de neuf affluents ayant influence sur une bonne partie de la ville ; pour le quartier de Canapé-vert, c'est la ravine Bois-Patate qui se déverse elle aussi dans le Bois-de-Chêne. Ces ravines constituent de nos jours de réels facteurs d'inondation de la ville. En raison de l'urbanisation anarchique, les canaux et lits des ravines sont très souvent obstrués par des déchets domestiques provoquant, en cas de fortes pluies, des glissements de terrain et des coulées de boues et d'alluvions. Les quartiers situés en contrebas sont donc régulièrement affectés par la dégradation environnementale du morne.

Dans les années 2000, 18 des 23 points d'eau alimentant la Capitale ont été captés dans des sources situées à Morne-Hôpital ; les cinq restantes étaient pompées dans la plaine du Cul-de-Sac<sup>11</sup>. Rappelons que la zone de haut Canapé-Vert, prise en compte ici, se situe juste en amont (légèrement déclinée à l'est) des sources naturelles de Turgeau qui, avec celles de Pacot, alimentent une grande partie des secteurs Bas-Turgeau, Pacot, Canapé-Vert, Bas-Peu-de-Chose, de la commune de Port-au-Prince. L'extension des surfaces construites, le déboisement de la zone, la gestion inadaptée des eaux pluviales ont réduit considérablement les capacités d'infiltration de l'eau dans le sol réduisant ainsi l'approvisionnement des nappes phréatiques. Le risque de leur tarissement a été évoqué dès les années 90. Elles sont en outre susceptibles d'être polluées par des déchets de tous types (métaux lourds, eaux usées, fèces 'à cause de nombreuses latrines à fond perdu'), lesquels se sont infiltrés sur une grande partie de la surface du morne. Depuis les années 2000, la Centrale Autonome Métropolitaine d'Eau Potable (CAMEP), devenue aujourd'hui Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DINEPA), est régulièrement mise sur la sellette pour la qualité de l'eau offerte à la population. En 2006, Frantz Benoit, alors secrétaire général de la CAMEP, avait reconnu, lors d'un entretien à la presse que la qualité de l'eau fournie « à travers les tuyaux » à la population par cette entreprise publique « n'est pas tout à fait fiable »<sup>12</sup>. Certaines sources, dont une à Pétion-Ville, ont été abandonnées pour cause de non-potabilité liée à un problème de contamination des nappes. Des facteurs autres que la contamination de certaines sources, comme la mauvaise gestion et la défectuosité des conduites et des moyens de stockage, affectent négativement l'eau délivrée à la population. Outre la qualité, l'accès à un réseau de distribution est aussi un problème majeur ; d'après une étude de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) en 2003, moins de 50 pour cent de la population ont un accès à une eau de bonne qualité. Les institutions de distribution ont plus ou moins reconnu cet état de fait<sup>13</sup>.

L'occupation accélérée de Morne-Hôpital et la dégradation de ses ressources se sont produites en dépit des dispositifs légaux et institutionnels mis en place et des projets déployés.

L'occupation inappropriée de l'espace avec implantation dans les zones à risques augmente la vulnérabilité de ses habitants (souvent les plus pauvres ou ceux implantés plus récemment) aux potentiels phénomènes naturels générateurs de désastres (glissement de terrain, inondations...). La mauvaise gestion des déchets augmente également le risque d'inondation en obstruant les ravines, et intervient aussi comme facteur de contamination de la nappe, tout comme la gestion inappropriée du système d'assainissement. Ces multiples facteurs de pollution des ressources naturelles (eau, sol) augmentent le risque sanitaire des populations environnantes ainsi que de celles situées en aval. Les ouvrages illégaux, tels que les routes ou les bâtis, réalisés au niveau du morne causent également d'importants dommages à l'environnement,

<sup>11</sup> Holly, dans Holly et al, op. cit., page 30.

<sup>12</sup> À lire: "L'eau potable: une ressource négligée" de Lima Soirélus dans Le Nouvelliste, 18 janvier 2006.

<sup>13</sup> Sur la question de l'eau potable en Haïti, à lire entre autres: Holly (1998). "Eau et Assainissement", in Idem, pp. 59-88. Evens EMMANUEL & Per LINDSKOG (2000). « Regards sur la situation des ressources en eau de la République d'Haïti. ». Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI) (Décembre 2009). Objectifs du millénaire, état, tendances et perspectives. Lilian Saade (2005). « Agir ensemble pour une gestion plus efficace des services de l'eau potable et l'assainissement en Haïti ». CEPAL, Nations-Unies.

augmentant les risques et vulnérabilités des occupants et mettant en péril l'équilibre écologique de toute la région métropolitaine.

## ***1.2. Initiatives de gestion du milieu: dispositions légales et institutionnelles relatives à la protection du Morne-Hôpital<sup>14</sup>***

Morne-Hôpital a fait l'objet d'une législation à la hauteur de son importance : plus d'une quinzaine d'actes législatifs le concernant en tout ou partie ont été promulgués et ce, dès la première partie du vingtième siècle. De 1936 à 1957, pas moins de quatre législations ont été publiées. Elles ont visé particulièrement des aires protégées avoisinant les sources d'eau :

- la loi du 8 mai 1936, constituant la « Zone Réserve Cerisier-Plaisance » ;
- l'arrêté du 13 août 1937, « Délimitant le « Périmètre de la zone de Cerisier-Plaisance » (Pétion-Ville) ;
- l'Arrêté du 20 mars 1943 abordant la « Protection des sources de Thor » ;
- l'Arrêté du 17 août 1957 « Modifiant le Périmètre de protection de la zone Cerisier-Plaisance ».

En 1963, deux lois ont été ajoutées :

- La loi du 27 août 1963, déclarant « Zone sous protection, le Bassin hydrographique du Morne-Hôpital » ;
- la loi du 30 août 1963 « Déclarant d'Utilité publique les travaux déjà réalisés et ceux à entreprendre à l'avenir en vue de la restauration du Morne de l'Hôpital ».

La dégradation du morne a donc, au vu des textes, été progressive, puisque dès cette date, l'idée de sa restauration était évoquée et même légiférée. En 1978, un Arrêté du Gouvernement haïtien a tout simplement déclaré d'Utilité publique le Morne-Hôpital (dans son ensemble), avant que le Gouvernement haïtien ne se rétracte en permettant des constructions de maisons dans certaines parties du Morne, sous réserve toutefois d'études et de permissions préalables et d'un strict suivi au moment et après la finalisation des travaux<sup>15</sup>.

Ces dispositions légales ont été accompagnées pendant quelques années d'une certaine surveillance, notamment par des agents agricoles. Les services de police sous la dictature des Duvalier a par ailleurs permis de contenir l'invasion massive du morne. Toutefois certaines actions de l'État lui-même, pendant cette période, ont contredit sa volonté de préserver l'espace dit-protégé de l'aire du morne. La construction de certaines villas de luxe, par exemple, était contradictoire avec cette volonté affichée de protéger le morne. La construction, dans les années 80, d'une route joignant la rue Monseigneur Guilloux (au centre-ville) à Boutillier (le sommet du morne) et à Laboule, est un autre exemple de ces entorses à la législation. Cette dérogation à l'idée de protéger le morne et aux lois y afférentes est considérée par nombre de personnes comme l'un des actes déclencheurs de l'invasion du morne et comme un signe du laxisme des dirigeants haïtiens vis-à-vis du respect de l'environnement. En effet, cette route serait à l'origine de plusieurs ravins drainant gravats et autres déchets vers le centre-ville<sup>16</sup>.

Après 1986 et la chute du régime Duvalier, les nouveaux dirigeants de l'État ont également affiché, par

---

<sup>14</sup> Les documents légaux cités dans cette section sont disponibles dans les numéros du journal Le Moniteur aux dates respectives mentionnées. La plupart d'entre eux sont aussi disponibles dans le « Code des lois haïtiennes de l'environnement » annoté et compilé par Jean André Victor (1995).

<sup>15</sup> Rapportées par Jean-Juste, op. cit.

<sup>16</sup> Depuis cette période, de nombreux riches et certains grands commis de l'État ont déjà terrassé de nombreuses routes menant vers leurs villas situées personnelles dans les flancs du Morne-Hôpital.

décret, leur volonté de contenir la dégradation du morne. La création de l'Organisme de Surveillance et d'Aménagement du Morne de l'Hôpital (OSAMH) devait permettre à l'État d'en assurer un meilleur contrôle. Nombre d'observateurs voyaient dans cette initiative la perspective d'une gestion de proximité. Le climat socio-politique de l'époque était toutefois propice à l'exode rural et à l'invasion consécutive des terres et Morne-Hôpital n'a pas été épargné par cette occupation illégale. Selon Jean Goulet, « *A partir de 1986, la bidonvilisation s'amplifie au rythme du déferlement de ruraux vers la ville et de la croissance démographique accélérée. Les obstacles étatiques et le macoutisme ont été abolis et les nouveaux arrivants profitent du vide juridique et administratif qui s'installe entre les gouvernements qui se succèdent entre 1986 et 1993, pour s'emparer parfois de terrains vacants selon la pratique des invasions* »<sup>17</sup>.

L'organisme de surveillance et d'aménagement du morne a toutefois été très actif en certains endroits du site durant les années 90 et 2000. Certains habitants des hauteurs de Canapé-Vert ont en mémoire certaines des actions de cette structure dépendante du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT). Selon M. Lamartine, un octogénaire né et vivant à (Ca) Arnaud - dit *Kano* par ses usagers -, héritier d'une propriété de ses arrières grands-parents nés aussi sur le site, et M. Pitérvil, trentenaire, lui aussi né et vivant dans le quartier, les responsables de l'OSAMH tentaient d'assurer une surveillance quotidienne afin de stopper les coupeurs d'arbres et les personnes qui changeaient la vocation des terres. Ce dispositif de protection n'a toutefois pas permis d'enrayer la détérioration du site protégé. Les techniques d'invasion sont parfois simples et jouent sur ce qui peut s'apparenter à une forme de démission des institutions publiques : « *d'abord en semaine, pendant la nuit, ils rassemblent dans un endroit tenu discret leurs matériaux. Puis en weekend, ils organisent et entretiennent des escouades de travail pour édifier en un temps record leur maison. Et, à la grande surprise un lundi matin les maisons sont déjà érigées, là même où il n'y avait pas de maison le vendredi* »<sup>18</sup>. Aujourd'hui, selon l'avis de ces témoins, l'organisme de vigilance et de réhabilitation n'est plus présent sur le terrain et n'assure donc plus aucun contrôle pour la protection du site. L'absence de mesures coercitives a pour conséquence la construction accélérée sur l'ensemble du morne et particulièrement depuis le séisme. L'OSAMH ne semble plus jouer qu'un rôle de figurant aujourd'hui et son inaction a des conséquences désastreuses.

Certains éléments structurels expliquent l'échec de l'OSAMH. Sa structure paraît en effet dysfonctionnelle. Le Comité opérationnel est chapoté d'un Conseil d'Administration interministériel formé des Ministres de l'Intérieur, des Travaux Publics et de l'Agriculture (respectivement Président, de deux Vice-présidents) et de quatre autres membres étatiques (Ministre de l'Économie et des Finances et celui de la Justice). Ce montage institutionnel complique les prises de décision et rend la structure inopérante. Si la composition du Conseil d'administration laisse à voir un certain niveau de priorisation des problèmes à adresser, il n'en demeure pas moins qu'aucune action déterminante n'a à ce jour été initiée. Cette impuissance est admise par son directeur lui-même, qui met en avant le manque d'effectifs et de moyens<sup>19</sup> pour accomplir sa mission : « *L'OSAMH est si négligé qu'il devient une institution fantôme. Ce n'est pas normal qu'une institution existe sans qu'elle fonctionne. Mieux vaut qu'elle disparaisse* »<sup>20</sup>. Il met en cause l'État Haïtien, mais aussi les Organisations Non Gouvernementales (ONG) qui ne jouent pas le jeu de la coordination avec l'OSAMH. Ces problèmes ne datent toutefois pas d'aujourd'hui ; l'ingénieur Jocelyn David écrivait en effet ceci à propos de l'OSAMH dès 1998 : « *...Traité en parent pauvre au Ministère de l'Intérieur, rejeté par le Ministère des Travaux Publics, ignoré par le Ministère de*

<sup>17</sup> Jean Goulet (2012) « *Le défi urbain en Haïti* ». Dans le « *LE DEFI HAITIEN: Économie, dynamique sociopolitique et migration* » Sous la direction de Carlo A. Célius, L'Harmattan, Paris.

<sup>18</sup> Propos tenus par des résidents du site

<sup>19</sup> Le budget annuel de l'OSAMH est de 1 million de gourdes versé par le Trésor public tandis que sa juridiction s'étend sur 5 sections communales de Port-au-Prince, Pétiion-Ville et Carrefour.

<sup>20</sup> Interview réalisée directeur de l'OSAMH, Montus Michel, « *L'aggravante situation du Morne L'Hôpital* », dans *Le Nouvelliste*, 10 mai 2011.

*l'Agriculture, l'OSAMH est sur le point d'être transféré au Ministère de l'Environnement* »<sup>21</sup>, lequel transfert n'a jamais été fait.

En 1999, le Gouvernement haïtien publie un Décret indiquant les périmètres des différentes sources du Morne-Hôpital.

Le Décret du 24 octobre 2005 sur la « Définition de la politique nationale en matière de gestion de l'environnement et de régulation de la conduite des citoyens et citoyennes pour un développement durable » définit tous les espaces protégés du territoire dont Morne-Hôpital et institue une pléthore d'instances devant s'occuper de l'environnement national. On peut noter les suivantes : l'Agence Nationale des Aires Protégées (ANAP), le « Conseil National pour l'Aménagement du Territoire et l'Environnement (CONATE), le Conseil Interministériel sur l'Aménagement du Territoire et l'Environnement (CIMATE), le Ministère de l'Environnement (MDE), les Commissions Techniques Interministérielles de Haut Niveau sur l'Environnement (COTIME), les Unités Techniques Environnementales Sectorielles (UTES). Il est à noter que la plupart de ces organes chargés de réhabiliter et de préserver l'environnement haïtien n'ont en réalité jamais été effectifs. Ce décret semble aujourd'hui caduc, aucune mention y relative n'ayant été trouvée lors des recherches bibliographiques menées dans le cadre de cette étude. Ainsi, le défi institutionnel de la gestion de l'environnement n'a pas tout à fait été relevé comme nécessaire.

La multiplicité de ces dispositions légales en faveur de la protection du Morne-Hôpital témoigne à la fois de l'intérêt qu'accordent les autorités du pays à cet espace et le manque d'efficacité pour la mise en application de ces mesures. Le décret de 2005 sur la « Définition de la politique nationale en matière de gestion de l'environnement et de régulation de la conduite des citoyens et citoyennes pour un développement durable » n'a, par exemple, jamais été en vigueur malgré la volonté affichée. L'absence de suivi amène chaque fois les nouvelles équipes dirigeantes à repartir du point de départ, en faisant fi de ce qui a été déjà initié. Ou alors elles font des concessions en assouplissant les règles plutôt que de les appliquer (exemple du Gouvernement se rétractant en 1978 après avoir déclaré d'utilité publique le Morne-Hôpital). Elles légitiment les envahissements illégaux en opérant des travaux d'aménagements au niveau de certains quartiers sans poser les problèmes liés à l'intégrité écologique du Morne (par exemple à Haut-Turgeau). Elles essaient de délimiter des micro-aires protégées (c'est le cas de l'aire protégée du Morne-Garnier, à Canapé-Vert, établie en 2008), mais sans réel impact sur la protection du morne dans son ensemble.

Les résultats de cette étude démontrent que le dispositif légal mis en place pour la protection de Morne-Hôpital n'a pas permis de stopper sa dégradation et encore moins aidé à sa restauration.

### ***1.3. Présentation de la zone d'étude : Haut Canapé-Vert***

**Canapé-Vert** est un quartier urbain, couvrant plus de 4 km<sup>2</sup> au total, situé dans la commune de Port-au-Prince, avec pour limites le quartier de Bourdon, au nord ; les hauteurs du Morne-Hôpital, au sud ; la commune de Pétion-Ville à l'est, et ses limites à l'ouest jouxtent le quartier de Turgeau jusqu'à l'Avenue Martin Luther King. La place du Canapé-Vert, seul lieu public du quartier, est considérée comme son centre, autour duquel se trouvent entre autres un marché public et d'autres commerces, un hôpital privé, une station de *taptap*, un poste de police, tous portant le même nom.

Ce quartier était, à l'origine, surtout habité par la classe moyenne. La structure de sa partie située en aval (vers le centre-ville) avec des voies ordonnées et des maisons bien loties (surtout avant le séisme)

---

<sup>21</sup> Op. cit. p. 49.

témoigne du niveau économique de ses habitants et du parfait ajustement de ce secteur au reste de la ville. Certaines collines dans le sillage de l'espace du quartier étaient habitées par des familles plus aisées encore. Certaines congrégations religieuses s'y sont également implantées.

**Carte n°3: Haut Canapé-Vert**



(Source : Centre d'Informations géo-spatiales, données 2010)

À partir des années 80, l'afflux de population vers la région métropolitaine a eu pour conséquences l'extension du quartier et sa densification. Des quartiers populaires ont ainsi fait leur apparition sur la zone de Canapé-Vert, mais jusqu'au milieu des années 90, les bidonvilles se concentraient autour ou à proximité de la place publique. On pouvait compter les cités<sup>22</sup> Bois-Patate, Morne-Hébo, Morne Rosa et Villa-Rosa, Balanyen, Mullery, et d'autres petites poches de bidonville sur les collines, pentes et ravines dans les environs du centre. Après cette date, d'autres espaces allaient être occupés, surtout le long de la route de Canapé-vert (vers Pétiion-Ville) et les ravines.

**Le Haut Canapé-Vert** est cette partie du quartier formée par des habitations le long (côtés droit et gauche) de la route de Canapé-Vert (en direction de Debrosse et Juvéat), et des nouveaux embranchements allant en direction du Morne-Hôpital et dans les contours de l'habitation Arnaud (Ca), dit *Kano*. C'est cette partie qui semble avoir subi le plus l'invasion par la population après le séisme du 12 janvier 2010. Nombre de camps et de constructions spontanées se sont ajoutés à certaines bâtisses éparées à travers le morne.

<sup>22</sup> Le terme "Cité" renvoie dans le cadre haïtien à des secteurs urbains populaires.

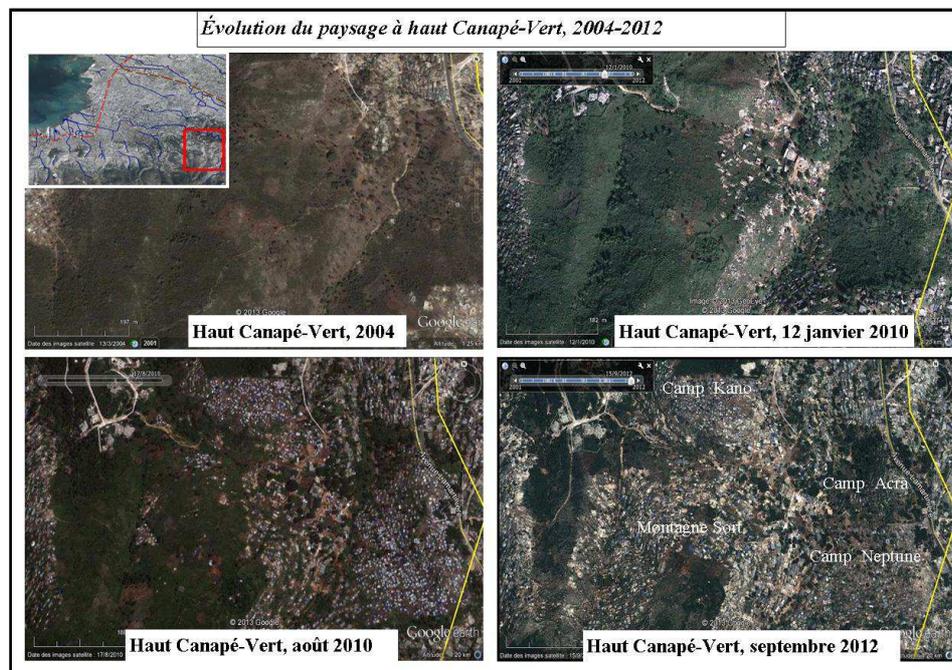
## 2. Évolution du milieu consécutivement au séisme : la dynamique des constructions anarchiques et ses conséquences

### 2.1. Constitution des camps de déplacés

Le séisme a provoqué d'énormes dégâts dans le quartier de Canapé-Vert<sup>23</sup>. La partie située en aval (au niveau des rues Bois-Patate, Chériez, Jean-Baptiste, autour de la place) a été très fortement affectée : habitations, écoles et autres bâtiments ont été détruits. Dans les denses bidonvilles environnantes (Balanyen, Morne-Rosa, Villa-Rosa, Morne-Hébo, Mullery, etc.), les dommages ont également été très importants. À Villa-Rosa, un sous-quartier de 50 ha, en plus des maisons totalement détruites, près de 900 maisons ont été taguées jaune et rouge. Globalement, plusieurs milliers de maisons ont ainsi été détruites ou endommagées dans le quartier de Canapé-vert. La mauvaise qualité des constructions et la forte densité de population ne sont pas les seules responsables de ces importants dégâts ; l'effet de site géologique est également une des causes principales. De grands bâtiments comme le Campus de l'Agence Universitaire de la Francophonie et celui abritant l'École Nationale d'Administration et des Finances (ENAF) sis à Canapé-Vert, censés être bien construits, n'ont pas résisté à la secousse. Le sol y est réputé instable et susceptible de causer des dégâts aux bâtis<sup>24</sup>. D'après un responsable de l'UCLBP (Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics), une grande partie de la superficie de Canapé-Vert a été classée rouge (zone à haut risque sismique) dans les évaluations réalisées sous commande de cette institution.

Après la catastrophe, des milliers de résidents du quartier se sont retrouvés sans logement et contraints de s'installer dans des camps spontanés. Une comparaison cartographique des clichés pris en janvier 2010 et en 2012 permet de constater l'étendue de la surface du Haut Canapé Vert occupée depuis le séisme.

Carte n°4 : Évolution de l'occupation du site Haut Canapé-Vert (avant et après le séisme)



<sup>23</sup> Cf Carte « Evaluation des maisons après le séisme » - MTPTC - en annexe

<sup>24</sup> Cf Carte sur les risques sismiques en annexe

Une douzaine de camps abritant encore en 2012 environ 15 000 personnes<sup>25</sup> ont vu le jour suite au séisme. Le tableau ci-dessous en présente les principaux :

**Tableau n°1. Listes camps du quartier de Canapé-Vert<sup>26</sup> :**

Noms	Surface en m <sup>2</sup>	Nombre d'individus en mai 2012 <sup>27</sup>	Évolution à ce jour
Camp Kano appelé aussi <i>Kan dèyè mi Duris</i>	40 000	1 800	Opérationnel
ENAF3 appelé aussi camp Association des victimes la source	14 773	382	Fermé
Camp Neptune	37 982	2 841	En cours de fermeture/ en train d'être reconstitué
Camp Acra	1 500	1 400	Fermé
Annexe ENAF 2	3 813	403	Opérationnel
ENAF2	4 009	285	Fermé
Mullery NS	23 168	732	Fermé
Cité Saintilaire	19 224	777	Opérationnel
Cité Théart ou Camp Golgotha	12 891	2 308	Opérationnel
Parc Henry ou encore Villa Rosa	7 497	670	Opérationnel
Place du Canapé-Vert	...	~2 500	Fermé
Camp Avic (Rue chériez)	1 228	282 (mai 2012)	Opérationnel

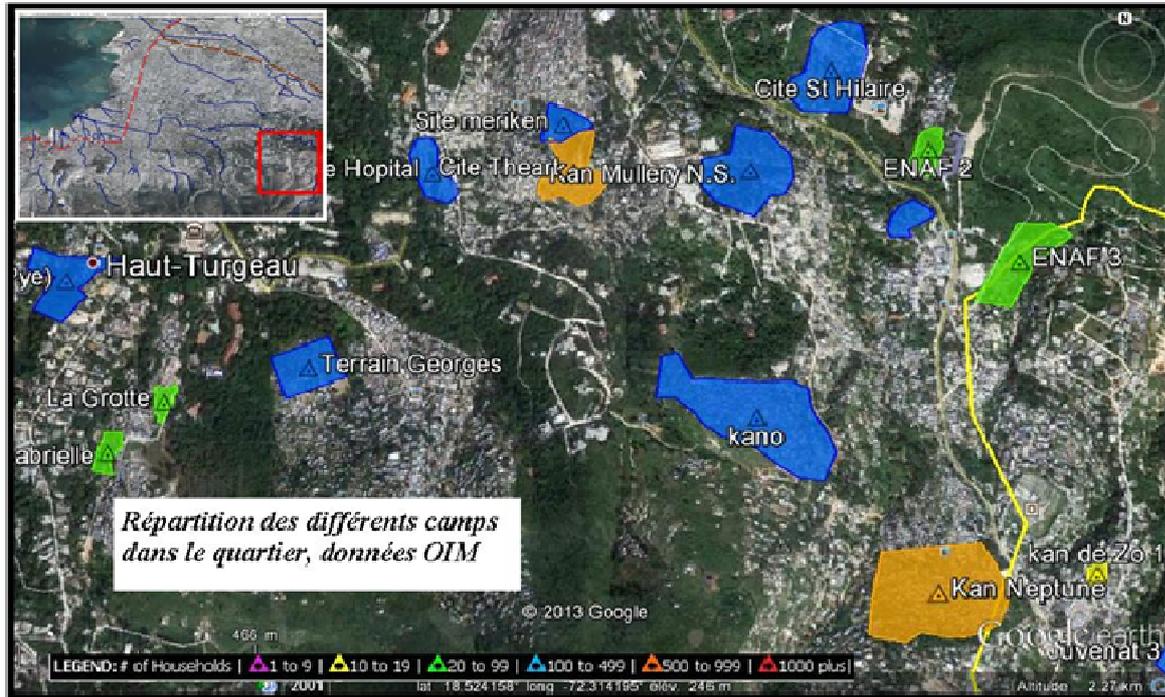
Certains camps, implantés sur des espaces publics (exemple de la place du Canapé-Vert), ont fait partie du projet de relocalisation 16/6 (16 quartiers / 6 camps) mis en œuvre par l'UCLBP. Les autres camps étaient – ou sont - situés sur des terrains privés non encore construits.

<sup>25</sup> Nous n'avons pas pu trouver des données précises sur leur origine, mais, on peut admettre qu'ils venaient des quartiers avoisinants. D'après des données de l'OIM, plus de 85% des déplacés sont restés dans leur zone d'origine après le séisme. Et pour la plupart (plus de 80%), ils n'étaient pas propriétaires au moment de la catastrophe (Matrice de déplacement [DTM], janvier 2013).

<sup>26</sup> Données OIM, DTM. Cartes des camps dans la région métropolitaine de Port-au-Prince et Google Earth KMZ

<sup>27</sup> Il faut dire qu'au moment de cet inventaire, nombreuses sont les personnes qui avaient déjà laissé par eux-mêmes ces espaces.

**Carte n°5 : Répartition des camps de déplacés dans le quartier haut Canapé-Vert**



La fermeture des camps semble s’accompagner d’une accélération de l’occupation anarchique de l’aire protégée du Morne-Hôpital.

La situation chaotique au lendemain du séisme et l’absence d’alternatives ont contraint les habitants du quartier à s’installer dans les espaces encore libres de construction. Or, ces camps semblent non seulement avoir servi de relai pour une occupation extensive du morne, mais auraient également provoqué un appel d’air. De transitoire et circonscrite, l’installation prend aujourd’hui une forme durable et sans limite territoriale. Les camps se transforment ainsi en une vaste tâche urbanisée, selon une dynamique similaire à la bidonvilisation d’autres quartiers de la région métropolitaine, à savoir par « *le biais d’une auto-construction ou d’initiatives de locataires privés dans un processus largement anarchique.* »<sup>28</sup>. L’occupation n’est plus uniquement mue par l’urgence du relogement des victimes du quartier, mais aussi par l’opportunité engendrée par le séisme de nouveaux terrains à conquérir en l’absence de toute forme de régulation.

**Les camps Neptune, Acra, ENAF2 et Annexe ENAF2.** Le long de la route de Canapé-Vert, entre la route et la ravine Bois-Patate, les camps ENAF2 et annexe ENAF2, Neptune et Acra se sont établis sur des terrains privés et ont eu chacun des impacts spécifiques sur leur environnement respectif. Le camp Acra a été fermé dans le cadre d’une intervention de l’Organisation Internationale des Migrations (OIM) et de la Croix-Rouge. Le camp Neptune<sup>29</sup> est sur le point de l’être avec l’appui de ces mêmes acteurs ; les familles ont déjà reçu leur subvention<sup>30</sup> dans le cadre du projet d’appui à la subvention au loyer mené en partie par l’OIM ; la plupart est ainsi partie, mais d’autres restent sur les lieux. La présence de ces deux camps a permis à certains occupants d’occuper la ravine Bois-Patate, qui les sépare du reste de Canapé-Vert, aux environs de Kano. À partir de 2012, cette ravine a ainsi été colonisée par des personnes déplacées installées dans les camps alentours. D’abris temporaires, l’habitat devient progressivement

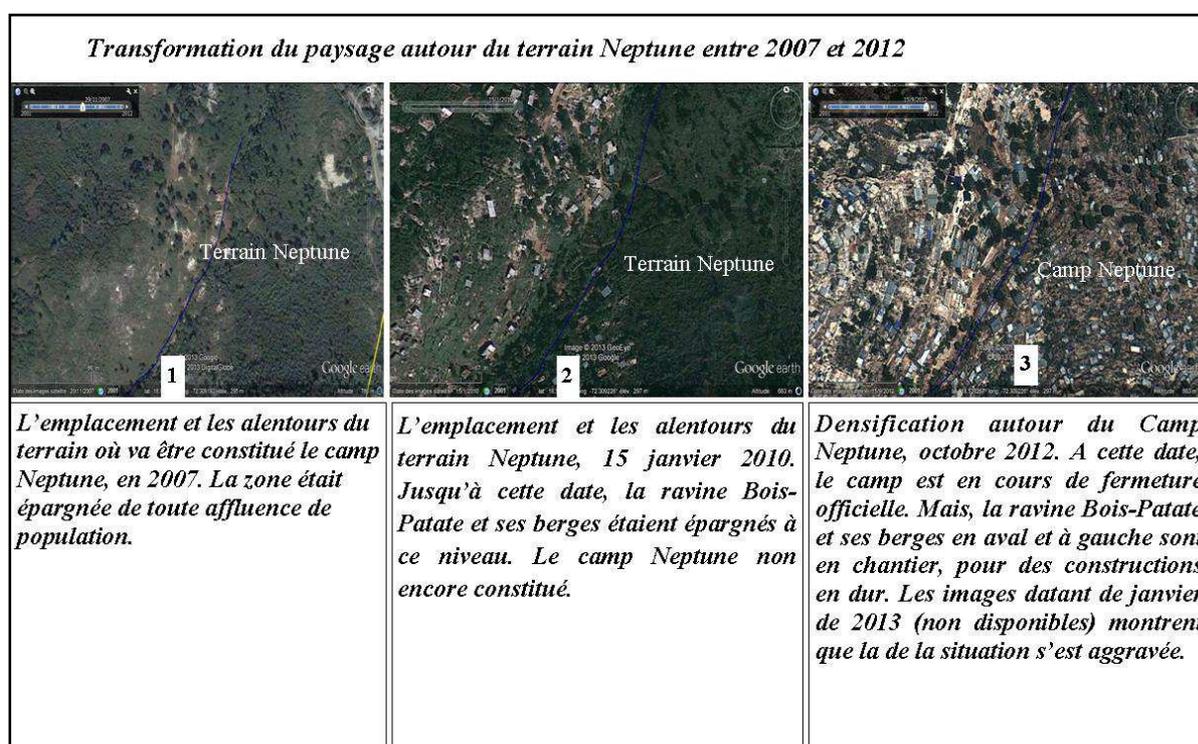
<sup>28</sup> Jean Goulet, *ibid.*

<sup>29</sup> Le camp Neptune est situé sur un terrain privé appartenant à la famille Neptune

<sup>30</sup> La mesure de la subvention au loyer est décrite au point XX du présent rapport

permanent même dans des endroits où l'exposition aux risques est importante (dans la ravine elle-même ou le long de ses berges). Des témoignages de résidents du quartier permettent de retracer les itinéraires des familles et leur chronologie et de mieux comprendre les dynamiques de sortie des camps et d'installation dans le quartier. Les cartes ci-dessous illustrent le processus d'urbanisation autour du camp Neptune depuis le séisme.

**Carte n°6 : Évolution de l'occupation du site autour du terrain Neptune**



Il apparaît donc que les terrains limitrophes au camp Neptune se sont fortement densifiés depuis le séisme et que les abris temporaires font place progressivement aux constructions permanentes, une tendance très répandue dans les hauteurs de Canapé-Vert.

Les camps ENAF2 et annexe ENAF2, qui se situent des deux côtés de la route au niveau du Morne du Canapé-Vert, sont quant à eux toujours ouverts. Le site semble également se pérenniser, les occupants préparant le terrain par des terrassements pour implanter des maisonnettes en dur ; des commerces se sont du reste déjà installés. A ce niveau aussi, cette même ravine Bois-Patate est occupée depuis le séisme.

**Camp Mullery :** En face du camp ENAF2, de l'autre côté de la ravine Bois-Patate, un nouveau segment de quartier s'est progressivement structuré, sur un terrain de plus 23 000 m<sup>2</sup>, en lieu et place d'un campement nommé Mullery. Il s'agit d'un cas particulier dans la mesure où ce terrain appartenait à la communauté des sœurs de Sainte-Marie, laquelle l'a cédé aux victimes du séisme. Auparavant boisé, ce site prend aujourd'hui la forme d'un nouveau quartier informel.

**Camp Kano :** D'autres camps situés plus à l'intérieur du quartier ont eux aussi des impacts jugés préjudiciables pour l'environnement du site. C'est le cas par exemple du Camp Kano implanté sur une colline, sur un terrain de près 40 000 m<sup>2</sup> appartenant à la famille Julien et abritant environ 1 800 occupants. Depuis le retrait des organisations humanitaires, les conditions de vie s'y sont dégradées,

comme dans la plupart des autres camps de la zone. L'eau y est devenue un problème crucial ; le seau de cinq gallons peut coûter dix voire vingt gourdes s'il faut payer le transport<sup>31</sup>. Les latrines faisant défaut, la méthode parachute<sup>32</sup> y est largement pratiquée par la population<sup>33</sup>. Compte tenu des conditions environnementales difficiles, les personnes qui parviennent à accumuler un peu d'argent choisissent de quitter le camp. D'autres toutefois, n'ayant pas d'alternatives, pérennisent leur habitat (avec des matériaux de récupération ou en dur) directement sur le site ou aux alentours. La topographie et les conditions géologiques en font un site où les risques d'éboulements et de glissements de terrain sont élevés. Les prix d'affermage y sont les plus abordables<sup>34</sup>.

**Carte n°7 : Evolution du site de Kano (haut Canapé-Vert)**

*Transformation du paysage autour de l'emplacement du camp Kano, entre 2007 et 2012*

		
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<i>L'emplacement et les alentours du camp Kano, en 2007. Cet espace était jusque-là épargné de toute construction de maison et gardait une certaine végétation.</i>	<i>L'emplacement et les alentours du camp Kano le jour du séisme. Le terrain est totalement vide. Les rares maisons perçues ici se trouvent autour d'une gorge qui forme aujourd'hui le centre de Kano.</i>	<i>Densification autour du camp Kano, en octobre 2012. Comparées aux images 1 et 2, cette photo montre que le paysage a subi beaucoup de dommage depuis le séisme. Les observations faites (photos non disponibles ici) en janvier 2013 montre que la réalité a encore évolué ; les rebords de ce camp formant de fortes pentes attirent davantage de population, se densifient avec des maisons en dur.</i>

*(Source : Photos aériennes Google earth)*

La photographie ci-dessous illustre la dynamique d'occupation du site où les installations gagnent, au fur et à mesure de la disponibilité des terres, les hauteurs du morne.

<sup>31</sup> L'eau est un produit de commerce, coûtant près de deux fois plus que dans la partie du Canapé-Vert située en aval plus accessible aux camions. La situation est encore plus difficile pour les familles vivant plus loin dans la montagne et doivent payer cher pour le transport de l'eau.

<sup>32</sup> La méthode consiste à lancer les excréments emballés dans des sacs en plastique dans des ravines ou d'autres espaces.

<sup>33</sup> Notons que cette situation de précarité et de déficit sanitaire est la même partout dans les hauteurs de Canapé-Vert. Les ONG humanitaires sont parties alors qu'aucune autre instance ne comble le vide créé par leur départ. Il n'y a pas d'assainissement. Très peu de familles ont des latrines.

<sup>34</sup> Une parcelle de 20 m<sup>2</sup> coûte environ 10 à 20 000 gourdes pour un affermage allant jusqu'à cinq ans. Mais lorsqu'il s'agit des escarpements assez-forts ou sur les berges des ravines les prix sont encore plus bas, donc plus accessibles aux moins fortunés.



*Vue partielle de la zone envahie depuis le séisme, haut Canapé-Vert*

**Cité Saintilaire :** Située juste au-dessus de la route au niveau du morne de Canapé-Vert, difficile à repérer, la cité Saintilaire (devenu un camp homonyme après le séisme) s'est construite discrètement sur ce terrain appartenant à la famille Saintilaire. Les occupants s'efforcent d'unir ce camp à la fraction de bidonville, laquelle s'est établie le long de la route à partir des années 2000.

**Les camps situés à l'intérieur des quartiers :** Les camps situés à l'intérieur des quartiers ont eux aussi commencé à se transformer et à s'insérer dans le paysage urbain. C'est le cas des camps Théart (ou parc Henry) et Balanyen où les abris se transforment progressivement en maisons permanentes ou semi-permanentes. La différence d'avec les camps situés en périphérie ascendante du quartier est que ces secteurs devraient bénéficier des aménagements et rénovations dans le cadre du projet en cours sur Villa-Rosa, Certaines personnes de ces quartiers ont par ailleurs bénéficié des subventions à la réparation ou reconstruction. L'ONG irlandaise Cordaid a, par exemple, réalisé un projet de construction de logements, au bénéfice des personnes dont le logement a été détruit lors du séisme, c'est-à-dire ceux ayant déjà une parcelle à l'intérieur du quartier. Ce type de projets vise la réinstallation des déplacés dans leur emplacement d'origine. D'après certains responsables communautaires, les secteurs situés en hauteur ne bénéficieront pas de travaux d'aménagement car considérés en dehors des limites bâtissables par les responsables des projets et par UCLBP.

La fermeture à grand renfort médiatique de certains camps situés sur des places publiques au début de l'année 2012 (exemple du camp de la Place de Canapé Vert) ne doit donc pas masquer que d'autres sites se sont transformés progressivement en quartiers informels et ce même bien au-delà des limites du camp

lui-même. Cette dynamique avait déjà été observée par Solidarités International en 2011 : « *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* »<sup>35</sup>.

## **2.2. L'épineuse question de la diversité des acteurs impliqués dans la construction de logements sans encadrement institutionnel**

Les efforts entrepris pour porter secours aux victimes de la catastrophe ont certes permis de répondre aux besoins urgents des familles, mais certaines actions entreprises peuvent avoir eu un impact préjudiciable sur l'environnement. L'absence d'un cadre et de directives qui auraient été élaborés par les pouvoirs publics n'a pas permis que la multitude d'initiatives s'inscrive dans une stratégie globale de reconstruction. En acceptant que les gens continuent de construire n'importe où et n'importe comment, l'État haïtien s'inscrit de manière expresse ou tacite dans une logique de l'urgence. Les actions entreprises peuvent même être contradictoires entre elles. C'est comme si tout ce qui était actuellement réalisé ne faisait partie que d'une réponse provisoire dans l'attente d'un processus de reconstruction global et définitif.

L'action la plus visible de l'UCLBP, avec l'appui de plusieurs agences des Nations Unies (ONU-Habitat, UNOPS, PNUD, OIM), en cours à Canapé-Vert est le réaménagement du sous-quartier Villa-Rosa. Ce projet couvre une superficie de 50 ha et 1 800 familles. Le reste du quartier qui comprend plusieurs autres bidonvilles et nouvelles extensions dans les hauteurs n'est pas pris en compte. Cet état de fait risque de créer une dynamique à double vitesse : le centre du quartier sera en effet réhabilité ou du moins pris en charge par les autorités publiques renforcées d'une plate-forme communautaire dans le cadre du projet, tandis que la situation dans les périphéries devrait continuer à se détériorer. La situation la plus difficile est que ces micros-programmes ne peuvent pas empêcher l'apparition de nouveaux quartiers marginaux. Une approche par projet circonscrite dans le temps et dans l'espace rendra toujours nécessaire la mise en œuvre d'autres projets d'aménagement à destination de poches se bidonvilisant.

Il convient de s'arrêter sur deux initiatives « privées » qui illustrent cette logique et l'absence non seulement de planification, mais également de contrôle dans la reconstruction. Ces projets, compte tenu de leur échelle, ne sont certainement pas les plus préjudiciables pris individuellement, mais ils démontrent que la somme de petites actions, si elles ne sont pas encadrées, peut engendrer des dégâts considérables sur un environnement. Elles illustrent aussi les difficultés pour les autorités publiques de contrôler l'ensemble des initiatives en matière de reconstruction tant les acteurs sont nombreux et divers. Ainsi, si ceux-ci ne font pas par eux-mêmes la démarche de rencontrer les représentants étatiques ou municipaux, il est très compliqué d'assurer un minimum de cohérence dans ce qui est entrepris.

Le premier est l'initiative d'une mission Baptiste œuvrant en Haïti. Celle-ci, avec l'aide de la Convention Baptiste de la Floride (FBC), a construit, depuis le séisme, environ 1 000 logements à travers le pays, d'une chambre chacun et coûtant 100 000 Gourdes (environ 2 000 €), dans le cadre d'un projet dénommé

---

<sup>35</sup> SIMON DEPPEZ | ÉLÉONORE LABATTUT. *La reconstruction de Port-au-Prince : Analyses et réflexions sur les stratégies d'interventions en milieu urbain*. Mission d'appui du 5 septembre au 1 octobre 2011. Page 4.

« Rebuild Haiti ». Une soixantaine a été construite dans les hauteurs de Canapé-Vert. Les familles bénéficiaires ont été sélectionnées parmi la population du quartier après avoir présenté une attestation de possession d'une parcelle. Elles étaient autorisées à agrandir la maison sous condition qu'elles aient un apport personnel.

Ces maisons ont été construites avec une commodité minimale, à savoir une seule chambre ; elles ne comprennent ni toilette, ni cour, ni aucune autre commodité. Installées dans des endroits non-encore construits, ces habitations participent un peu plus encore à la densification et dégradation de Morne-Hôpital. Elles sont réalisées sans étude de sol préalable, plutôt à partir des plans élaborés selon les vœux des bailleurs, avant même la mise en œuvre du projet. La nature et la vocation du sol n'ont donc pas été prises en compte, ni même la qualité de ces maisons vis-à-vis des risques d'éboulement et de glissements de terrain liés aux fortes pluies ni même des risques sismiques. Aucune instance ne semble avoir évalué les contraintes légales auxquelles devraient être assujetties de telles constructions.



L'un des managers du projet admet que l'État haïtien, dans les conditions difficiles post-séisme, ne pouvait pas apporter un accompagnement dans la construction de ces maisons. Toutefois, le projet a été exécuté en 2011, c'est-à-dire plus d'un an après le séisme. Il a aussi reconnu ne pas savoir si l'OSAMH, l'instance de surveillance du morne, était encore fonctionnelle. Aucune instance de l'État ne semble donc avoir été impliquée dans la construction de ces logements, si ce n'est au travers de formalités administratives<sup>36</sup>.

Le second programme est plus restreint, mais illustre également la non-implication des autorités publiques : il s'agit de quelques dizaines de maisonnettes réalisées par la communauté religieuse des témoins de Jéhovah en faveur de quelques-uns de leurs adhérents habitant la zone. Constituées d'une chambre chacune, elles sont faites de tôles et de bois. Regroupées par deux ou trois, les familles qui les occupent se partagent certaines commodités : latrines, cours. Réalisées sans prendre en compte les précautions légales, mais s'agissant plutôt d'une sorte de *shelter*, elles ne représentent pas un danger réel pour les occupants eux-mêmes. Cependant, leur construction est en contravention à la législation environnementale haïtienne censée préserver le Morne-Hôpital, en interdisant la construction dans certains endroits ou en la soumettant à des études, surveillance et suivi stricts sur les zones autorisées.

Ces types de construction répondent à un besoin crucial : celui de reloger des familles déplacées et en insécurité de logement. Mais, le fait que l'auto-construction se réalise sans l'implication des instances de

<sup>36</sup> Le fait que l'État soit au courant de l'exécution d'un travail de construction ne veut pas dire que celle-ci respecte les normes. Depuis que l'État s'est grandement affaibli en Haïti, après 1986, l'autorisation de construction n'est qu'une formalité dans de rares cas où elle représente une nécessité ; dans la plupart des cas, les gens construisent tout simplement leurs maisons sans même remplir les procédures légales (entre autres la déposition d'un plan auprès de la mairie, l'évaluation de celui-ci par le bureau technique du ministère des travaux publics, la visite des lieux par des techniciens, etc.). Dans la pratique, au niveau des mairies, le permis de construire est donné uniquement après versement des frais exigés. Souvent, le solliciteur passe tout simplement par des réseaux parallèles pour avoir ledit permis. Dans certaines communes de la région métropolitaine, les mairies possèdent un formulaire de permis tout fait qu'on remet à chaque solliciteur seulement après acquittement des frais.

l'État, traduit à la fois, un manque de leadership dans la reconstruction (nécessitant plus d'accompagnement de l'État), une certaine non prise en charge de l'espace livré à qui veut construire, et surtout une indifférence à l'égard de la sécurité et du confort des familles.

### **2.3. Programmes de relocalisation des déplacés : utilisation des fonds alloués à la location de logement pour l'auto-construction**

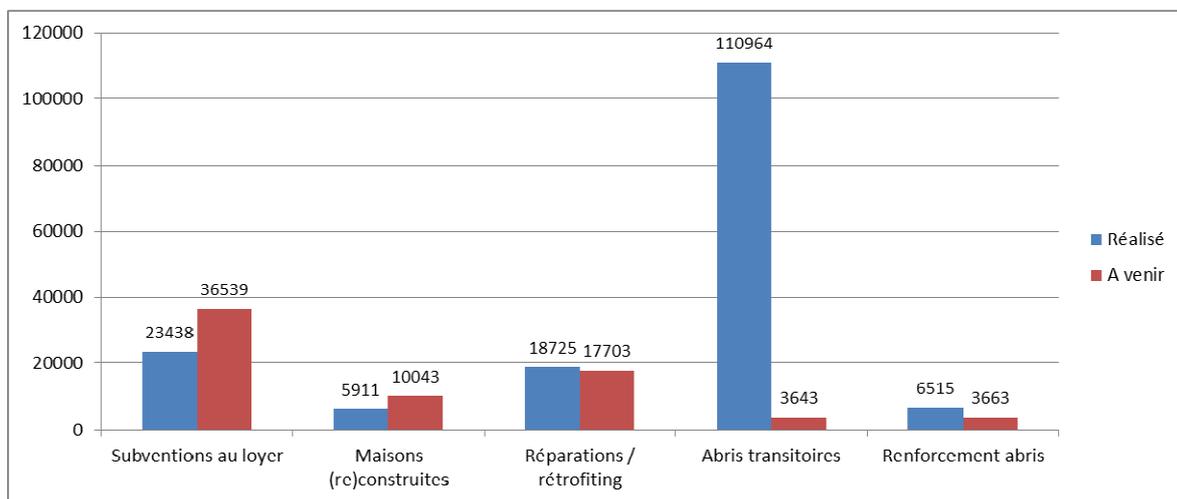
Au cours de l'année 2010, l'essentiel de l'assistance humanitaire s'est concentrée dans les camps de déplacés. La question de la relocalisation et du relogement des victimes du séisme ne s'est réellement posée qu'à partir de 2011 et surtout 2012.

**Les différentes solutions proposées pour le relogement des déplacés.** Quatre options principales, en plus des initiatives individuelles, sont proposées aux ménages déplacés vivant dans les camps pour leur relogement :

- Les abris transitoires ou *shelters*
- reconstruction des maisons taguées 'rouge'
- réparation des maisons taguées 'jaune'
- la subvention au loyer

Selon les données de janvier 2013 du cluster CCCM<sup>37</sup>, les abris transitoires ont constitué l'essentiel de la réponse au logement des déplacés depuis le séisme, mais ont beaucoup diminué depuis 2012, en partie au profit des autres réponses.

**Graphe n°1: Nombre de personnes par type de réponse**



(OIM, DTM, données de janvier 2013)

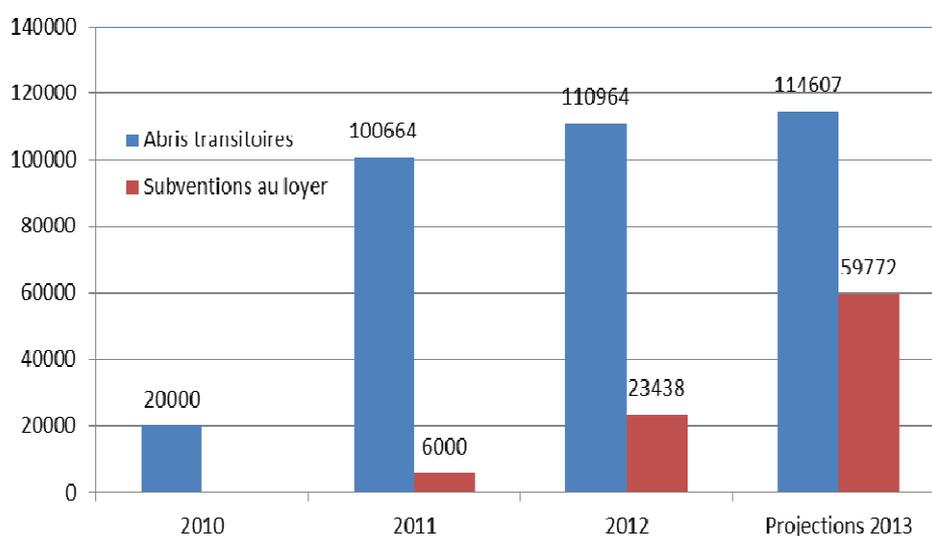
Le graphique ci-dessus présente les différentes réponses réalisées et à venir en faveur de la relocalisation des familles déplacées victimes du séisme du 12 janvier 2010. Les abris transitoires représentent très nettement la principale forme de relogement jusqu'en 2012, puisque près de 111 000 familles en ont

<sup>37</sup> Fact sheet – UCLBP et Cluster Abris & CCCM – Haïti – Janvier 2013

bénéficié. Les subventions au loyer sont toutefois l'option principale envisagée pour la relocalisation des familles vivant encore dans les camps pour l'année 2013, puisqu'elles devraient profiter à plus de 36 000 familles. Elles consistent en l'allocation d'une aide financière à hauteur de 20 000 HTG (environ 500 US dollar) permettant de couvrir une année de loyer, à travers un accord tripartite entre le ménage bénéficiaire, le propriétaire de la maison affermée et l'organisation opératrice. Selon les enquêtes réalisées par l'OIM, 86% des ménages vivant aujourd'hui encore dans les camps étaient locataires avant le séisme ; ils sont donc plutôt concernés par cette solution de la subvention au loyer. Le graphique n°2 illustre l'importance croissante de cette option ces dernières années.

En 2010, 20 000 abris transitoires avaient été construits contre aucune subvention au loyer. Ce n'est qu'à partir du dernier semestre de 2011 que les programmes de fermeture de camps ont véritablement démarré en s'appuyant sur les subventions au loyer. D'après les projections de l'UCLBP, 36 539 nouveaux ménages devraient profiter de la subvention au loyer en 2013<sup>38</sup>.

**Graphique n°2 : Répartition du nombre de ménages bénéficiaires en fonction de la réponse**



Il est à noter qu'une part essentielle du relogement se fait également par les ménages eux-mêmes, la seule auto-construction concernant, d'après les estimations de l'UCLBP, 40 000 logements : « *près de 40 000 logements endommagés auraient été réparés/reconstruits par les familles haïtiennes elles-mêmes* ».

Il peut être intéressant de confronter ces données aux estimations du MTPTC pour mieux mettre en perspective les solutions retenues par rapport au niveau de destruction des logements. Le graphique ci-dessous représente le nombre de maisons taguées en 'rouge', 'jaune' et 'vert'<sup>39</sup> dans la région métropolitaine<sup>40</sup>. Ainsi, 100 178 maisons devaient être reconstruites, selon les recommandations du Ministère, soit 19% du total, et 146 004 réparées, soit plus de 27% du total (cf graphique en Annexe). L'objet de ce rapport n'est pas d'explorer les critères qui ont orienté les choix opérationnels vers une solution plutôt qu'une autre, mais il serait intéressant, pour améliorer la qualité des réponses pour de

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Mode d'évaluation des maisons par l'État haïtien après le séisme du 12 janvier 2010 : rouge signifie à détruire, jaune nécessitant des réparations et vert habitable.

<sup>40</sup> Les données concernant Canapé Vert n'ont pas été obtenues, mais la carte en annexe peut donner une indication du niveau de dégâts.

prochaines crises en milieu urbain, de mener une étude spécifique sur les arbitrages entre les abris provisoires et la reconstruction des maisons détruites et sur leurs conséquences.

**Le projet 16/6** constitue le principal programme de relocalisation des déplacés entrepris par l'État après le séisme. Il fût au départ, au dernier trimestre 2011, un projet pilote dimensionné sur six camps et seize quartiers prioritaires, totalisant 5 000 ménages. Si les différentes options décrites précédemment font partie des modalités de réponse possible, la subvention au loyer est le mécanisme le plus largement utilisé dans le cadre de ce projet. Le projet 16/6 comprend aussi l'aménagement des 16 quartiers ciblés, sur la base d'une cartographie des risques<sup>41</sup>. Les quartiers Morne-Hercule, Morne-Lazarre, Villa-Rosa à Canapé-Vert sont parmi les premiers à bénéficier de ces investissements. Le projet est mis en œuvre sous la supervision de l'UCLBP avec l'appui de différentes agences des Nations-Unies : Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), ONU-Habitat, Organisation Internationale du Travail (OIT), l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) et le Bureau des Nations-Unies pour les services d'Appui aux Projets (UNOPS). En plus du Fonds pour la Reconstruction d'Haïti (FRH), d'autres bailleurs tels que l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI) ont également contribué financièrement permettant d'intégrer d'autres camps (exemple du Champ de Mars) et d'augmenter ainsi la population cible (de 5 000 familles à 11 000 familles). Dans le cadre de ce projet spécifique, 859 maisons taguées en jaune ont été réparées et 22 en rouge sont sur le point d'être reconstruites.

D'autres acteurs ont aussi participé aux efforts de relogement, tels que Concern Worldwide, World Vision International, Fédération internationale de la Croix-Rouge, JP/HRO.

**Processus de subvention au loyer.** Un certain nombre de précautions ont été prises afin de réduire les risques d'utilisation de la subvention à d'autres fins que le paiement d'un loyer. Au moins, 8 étapes ont été retenues dont le recensement et l'enregistrement des bénéficiaires, visite et paiement de la maison retenue, relocation des familles et démantèlement des tentes, suivi par des visites surprises aux nouvelles adresses. Au cours des séances de partage d'informations réalisées les 17 et 18 janvier 2013, le Directeur du volet relogement de l'UCLBP a fait savoir que plus de 85% des familles relogées étaient toujours présentes dans le logement loué deux mois après la location de leur maison. Toutefois, selon les résultats de l'évaluation du programme subvention au loyer<sup>42</sup>, seules 40% des familles bénéficiaires de l'allocation restaient dans le même logement la seconde année. En d'autres termes, près de 20 000 familles n'y vivent plus, ce qui représente une proportion non négligeable du programme. Une étude spécifique sur ce que deviennent ces 60% de familles au-delà de l'année de subvention permettrait de mieux cerner les problèmes auxquels sont confrontés les locataires et par extension, les principaux enjeux de la reconstruction.

Dans la mesure où les personnes ayant bénéficié de la subvention au loyer ne sont pas censées utiliser ces montants pour autre chose que le paiement d'un loyer pour une année, il est difficile d'obtenir des informations sur les itinéraires. Une méthode quantitative, sur la base de questionnaires, a été testée au cours de cette étude, mais elle n'a montré aucun résultat en raison des réponses de toute évidence erronées. Il lui a donc été préférée une approche analogique, c'est-à-dire comparant les périodes de fermeture des camps à celle des installations et de l'accélération de la dynamique de l'auto-construction sur le site de Morne-Hôpital. En s'appuyant sur les témoignages de personnes résidant dans le quartier et de personnes

---

<sup>41</sup> La cartographie des risques est une partie intégrante de ce projet 16/6 (cf cartes en annexe).

<sup>42</sup> Résultats de l'évaluation réalisée par The Wolfgroup, « External evaluation of the rental support cash grant approach applied to Return and Relocation programs in Haiti » ; rapport d'évaluation non encore publié, mais dont les principaux résultats ont été présentés le 26/03/2013.

ayant bénéficié de la subvention, il a été possible de mieux comprendre le processus d'occupation de l'espace.

En dépit des mesures de contrôle par les organisations exécutantes du programme subvention au loyer, certaines dérives pour se procurer une parcelle de terres sur Morne-Hôpital et y construire une habitation ont pu être constatées sur le terrain. Dans les hauteurs de Canapé-Vert, dans les périmètres de Kano, la dynamique de délimitation de nouvelles parcelles, la pose de pierres, le terrassement de nouveaux espaces ont connu une très nette accélération ces derniers mois. Les observations dans les hauteurs de Canapé-Vert montrent qu'un nombre important d'individus sont à pied-œuvre dans la construction de leur logement. Les comparaisons cartographiques, comme présentées précédemment, en sont une preuve irréfutable. Le rapprochement de certains clichés de 2010 à d'autres de 2012 montre tout un pan du morne récemment envahi. Certains flancs de la Montagne-Sort<sup>43</sup> regroupent des gens venant pour la plupart des camps Acra et Neptune et ayant bénéficié de la subvention au loyer. Les premiers occupants de ce site sont en effet arrivés au mois d'août 2012, soit au début du processus de relocalisation des personnes de ces deux camps. Selon des témoignages recueillis dans le quartier, il est possible d'affecter les 20 000 Gourdes de la subvention au loyer à l'affermage d'une parcelle. Jacques<sup>44</sup>, habitant de Montagne-Sort et bénéficiaire de la subvention au loyer, explique comment et pourquoi procéder ainsi :

Le processus de distribution de l'indemnité est simple. On nous donne la possibilité de chercher notre maison dans l'endroit voulu. Une fois que les responsables visitent la maison, et celle-ci est acceptée, l'entente convenue, on nous remet la clé, [...]. C'est la version officielle. Dans certains cas, il n'y a pas toute cette procédure, car les responsables sont mus davantage par l'idée de nous faire vider les lieux que de nous aider réellement à avoir un logement décent. Toutes les procédures ne sont pas tout à fait systématiquement respectées. Mais, pour bien dire, on peut contourner la procédure la plus rigoureuse. On planifie une entente avec un propriétaire (ami, membre de la famille, ou autre) ; généralement ce dernier reçoit un quart du montant, pour la dissimulation. Avec l'argent qui nous reste, on arrive à affermer une parcelle ici.

Il est préférable de vivre dans une baraque, même mal pourvue, appartenant à soi-même dans une perspective projetée sur le long terme, que de vivre dans une maison convenable, mais dont on ne sait pas ce qui arrivera à l'échéance de la durée (une année) de la location. Ici je sais que je ne serai jamais en location. L'argent à payer le logement me servira toujours pour améliorer ma maison.

Cette préoccupation au-delà du terme du bail est largement partagée par les familles éligibles à la subvention au loyer. Il semble donc que le niveau d'anticipation des ménages soit supérieur à celui des décideurs et qu'ils soient en quête de solutions plus durables. Ce même constat avait été établi durant la phase d'urgence où les personnes bénéficiant de transferts monétaires (programmes Argent contre Travail ou Transferts non conditionnés) estimaient que l'accès à un emploi aurait eu un impact sur le plus long terme. La faible durabilité de la solution proposée est donc ici de nouveau questionnée par les populations concernées, ce qui laisse à penser que 3 années après le séisme, les solutions qui prévalent sont encore à court terme.

Il ne s'agit bien entendu pas d'imputer l'entière responsabilité de cet accaparement des terres de Morne-Hôpital à la seule subvention au loyer ; les causes sont en effet multiples et celle-ci n'est qu'un facteur aggravant parmi d'autres qui sont détaillés dans la suite de cette étude. Admettre toutefois que de telles dérives existent et accepter d'en mesurer l'ampleur permettraient d'identifier clairement les risques afin de les minimiser et ainsi améliorer la qualité des interventions. La compréhension de ces dérives vise encore moins à dénoncer les personnes qui utiliseraient à d'autres fins la subvention, mais plutôt à insister sur le

<sup>43</sup> Toponyme retenu par extension du nom d'un lieu de culte « Armé céleste », protestant.

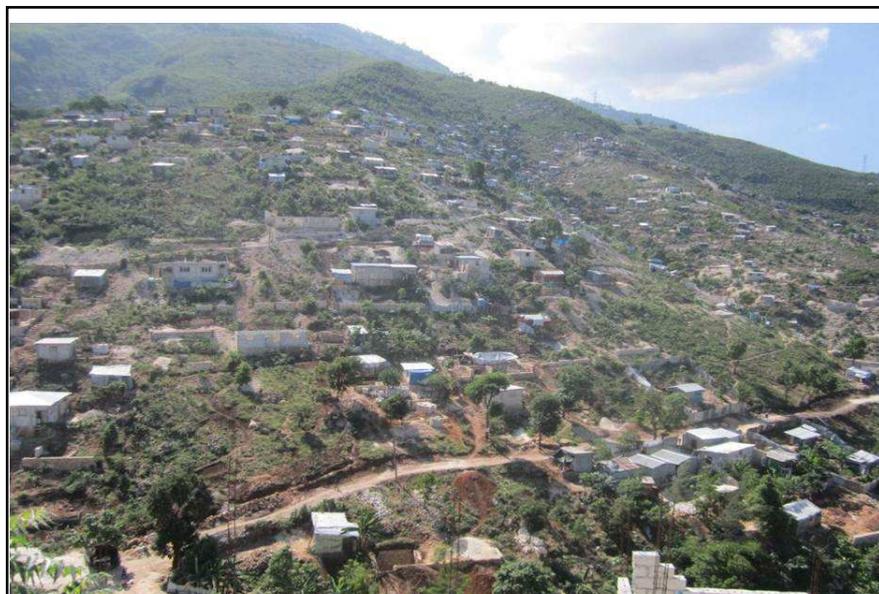
<sup>44</sup> Nom d'emprunt

fait que leurs attentes trois années après le séisme puissent être autres. Le danger est ici de « se débarrasser » du problème des déplacés en créant une bombe à retardement tant au niveau social, environnemental, que sécuritaire. Cette prise de recul est d'autant plus importante que la subvention au loyer constitue la pierre angulaire des programmes de relocalisation en 2013, pour une enveloppe totale qui pourrait représenter 30 millions USD et financés par des bailleurs internationaux tels que ECHO.

#### **2.4. Libre accès à la terre et mode de découpage des parcelles : indication ostensible du désordre foncier**

Outre quelques terrains dont les propriétaires sont dûment identifiés (Acra, Neptune, Julien, et quelques d'autres), la plupart des terres situées dans les hauteurs du Canapé-Vert appartiennent à des familles qui les obtiennent en héritage. Rien ne permet de savoir quelles sont les terres appartenant à l'État ni les suivis consécutifs aux différentes déclarations d'utilité publique. L'absence de partage entre certaines familles depuis plusieurs générations augmente les spéculations sur les terres, dans la mesure où la non-identification des vrais propriétaires est une source d'insécurité foncière et aussi une cause de leur envahissement par des tiers. Les descendants, en voulant tous sauver une portion de leurs terres sur le point d'être envahies ou spoliées, se lancent depuis quelques temps dans une course effrénée à l'affermage en morcelant de petites surfaces à faible coût. Les parcelles peuvent être découpées en des superficies inférieures à 25 m<sup>2</sup>, mais peuvent aussi atteindre 150 m<sup>2</sup>, avec des prix variant de 15 000 à plus de 150 000 Gourdes en fonction de l'emplacement du terrain. En général, les premiers arrivés et les plus fortunés profitent des emplacements présentant de meilleurs avantages (plateaux, près des routes, plus près du centre des quartiers). Par contre, les plus pauvres sont obligés de s'installer dans les lieux escarpés (pentes fortes, ravines et les milieux les plus reculés dans les montagnes). En effet, plus le terrain est reculé dans les mornes plus les prix sont accessibles aux petites bourses, et plus les occupants de ces espaces encourent des risques (glissements de terrain) et s'éloignent des services de base.

D'autres personnes non héritières trouvent aussi les raisons pour occuper des parcelles de terres et se lancer dans la spéculation. Des habitants de Kano font état de plusieurs membres des autorités locales qui ont accaparé ces dernières années, à des fins mercantiles, des portions de terres à Canapé-Vert prétextant qu'ils étaient les représentants des véritables propriétaires. Il est fortement probable que d'autres terrains sont accaparés par des



*Vue de la parcellisation des terres au niveau des pentes de la Montagne Sort, Haut Canapé-Vert, photo Richener NOEL, janvier 2013*

'professionnels' de la spéculation. L'agronome Jean André Victor, un des militants les plus connus dans le domaine de l'écologie en Haïti, dans un entretien accordé à un journaliste de *Le Nouvelliste*<sup>45</sup>, a évoqué

<sup>45</sup> Roberson Alphonse. *Le morne l'hôpital malade du chaos ambiant*, dans *Le nouvelliste*, 16 avril 2012.

cette question sous l'appellation de « *mafia de la terre* ». « *Le pauvre acquéreur n'occupe jamais un espace sans la protection et la garantie d'impunité d'un réseau, d'un gang dans le secteur* », tout en dénonçant le laissez-faire de l'État. Ils sont en général les précurseurs à l'occupation anarchique et illégale des terres. Jean Goulet décrit également le phénomène dans d'autres quartiers de Port-au-Prince : « *Pour le plus grand nombre, l'insertion dans le bidonville passe par un processus de location d'une maisonnette construite par quelqu'un d'autre, qui souvent ne réside pas dans le bidonville [...]. C'est ainsi que de vastes zones de bidonvilles s'apparentent en réalité à des ensembles résidentiels locatifs dont les propriétaires sont parfois de confortables rentiers vivant à l'étranger.* ».

Certaines activités de cession de terres au Morne Sort illustrent les procédés mis en œuvre par les nouveaux arrivants pour accéder à la terre. Le premier arrivé accède à une parcelle relativement grande ; n'ayant pas les moyens de construire une grande maison, il occupe alors une toute petite parcelle de son terrain et accepte d'en céder une partie à une autre personne, ce qui a pour conséquence la réduction des espaces occupés par famille et la densification de la zone<sup>46</sup>. Ce processus d'émiettement de l'espace, à travers la revente de parcelles, est une étape fondamentale de la bidonvilisation. Ces mêmes constats ont été réalisés à Canaan où les conditions d'occupation du sol sont comparables sur nombre d'aspects à ce qui se passe aujourd'hui à Morne-Hôpital (occupation illégale des terres, émiettement de parcelles, existence de réseaux d'accapareurs avec complicité de certaines autorités légales, occupation des espaces à risques, absence de l'autorité de l'État). L'occupation progressivement se densifie ; dans la zone étudiée, à savoir les hauteurs de Canapé-Vert, certaines familles se sont installées dans les pentes les plus aigües.

Dans ces conditions, le choix du « vrai propriétaire » d'affirmer les terres n'est souvent pour lui qu'une manière de céder aux pressions de ces différents occupants, qui dans certains cas envahissent l'espace sans se soucier de l'existence d'un possédant. D'après Jacques, propriétaire d'une parcelle dans les environs de Kano, « *Le propriétaire intervient pour ne pas perdre en même temps le chou et la chèvre. L'on ne peut pas combattre les envahisseurs. Lorsque la ville nous arrive, l'option d'affermage est une opportunité pour ne pas perdre tout notre terrain.* ». Cette déclaration coïncide avec certaines affirmations qui soutiennent que les citoyens ont des procédés propres pour gérer la question foncière sans intervention de l'Etat. Dans ce contexte où l'illégalité foncière est la norme, l'installation sur des parcelles repose sur une entente informelle et tacite qui permet à l'occupant d'investir son argent dans une certaine légitimité.

La reconstruction, surtout d'une ville qui s'était développée ces dernières années sans plan d'urbanisme, est forcément un long processus. Les espoirs suscités par les promesses d'une ville nouvelle conjugués à l'extrême précarité d'une grande partie de la population participent à une forme de découragement, alimenté par de nombreuses critiques émises à l'encontre du processus de reconstruction<sup>47</sup>. Les

---

46 La densification peut être considérée comme l'augmentation de population sur une surface spécifique. Elle s'accompagne parfois d'une augmentation du coefficient d'occupation des sols. Dans le cas des bidonvilles ou de ces poches urbaines telles que décrites ici, la densification urbaine prend une forme chaotique. Aucune règle de construction et d'urbanisme n'est respectée. L'occupation de l'espace s'accompagne d'une dégradation environnementale (déboisement, érosion, pertes de fertilité des sols, pollution). La vocation du sol n'est pas prise en compte, exposant ses occupants à des risques divers (glissements de terrain, risques sanitaires liés à l'absence d'une gestion concertée des déchets, érosion...).

47 Les secteurs de la vie nationale (ONG, la presse, etc.) ont dénoncé la lenteur du processus de reconstruction. Certains titres décrivent des contenus évocateurs. En 2012, la Confédération internationale d'OXFAM a écrit : *Haïti : une reconstruction au ralenti deux ans après le tremblement de terre*, dans une note d'information. Trois ans après la catastrophe, la fédération Internationale des Droits Humains (FIDH), en collaboration avec trois organisations de droits humains Réseau National des Droits Humains, Centre Œcuménique des Droits Humains et Honneur Respect ont écrit « Haïti : la sécurité humaine en danger ». « Le programme de 16/6 ne fonctionne pas, c'est un projet « à court terme », qui ne donne pas assez d'argent, qui n'accompagne pas les gens dans un relogement, qui ne fait que déplacer le problème vers d'autres endroits », a critiqué Jimena Reyes, responsable de bureau des Amériques pour la FIDH » (rapporté par radio vision 2000). C'est dramatique de voir que trois ans après le drame, la vulnérabilité et la précarité demeurent, explique-t-elle, concluant déjà un résultat d'échec (Le Nouvelliste 30 janvier 2010). Le Nouvelliste a écrit : « Trois mois après le tremblement de terre, Haïti reste par terre » (11 janvier 2013). Tandis que c'est

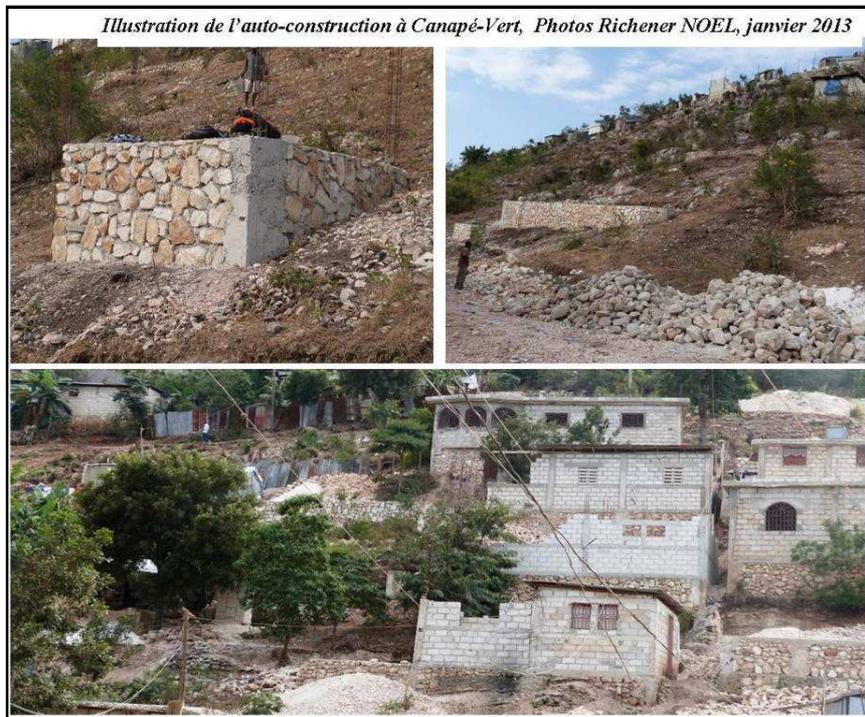
populations sont alors incitées à trouver leurs propres solutions de relogement en pérennisant progressivement leur habitat dans le camp lui-même ou à proximité. Les camps Kano, Acra, Neptune, Annexe ENAF2, Mullery en sont des exemples, mais cette dynamique est à l'œuvre sur l'ensemble de la région métropolitaine.

## **2.5. Quand le laissez-faire semble devenu un mode d'agir**

Il est clair que l'occupation anarchique était antérieure au séisme du 12 janvier 2010. Malgré les dispositifs légaux mis en place par l'Etat haïtien depuis près d'un siècle pour protéger certains sites, l'invasion des terres en milieu urbain n'a cessé de s'accroître depuis le milieu des années 80. La volonté et l'obligation de faire autrement depuis le séisme n'ont pas permis d'endiguer l'invasion foncière, expression du besoin aigu en logements dans la région métropolitaine.

Les institutions responsables semblent aujourd'hui dépassées par le phénomène à travers la région métropolitaine et Morne-Hôpital en est probablement l'illustration la plus visible. Aucune action des instances de l'État chargées de la protection du morne n'a été constatée sur le terrain au cours de cette étude. Le Ministère des Travaux Publics, Transport et Communication (MTPTC), qui, sur le papier est l'un des garants de la protection de l'environnement, serait, d'après la population, absent. Il est pourtant, comme membre du Conseil d'administration de l'OSAMH et acteur principal dans la protection et la définition des politiques environnementales, censé jouer un rôle stratégique dans la mise en place des méthodes et des procédés d'actions en faveur de la réhabilitation de l'environnement, et ce, en application du décret de 2005 sur la « Définition de la politique nationale en matière de gestion de l'environnement et de régulation de la conduite des citoyens et citoyennes pour un développement durable ». La même observation peut être faite pour le Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural (MARNDR), dont les responsabilités sont identiques à celles du MTPTC au sein de l'OSAMH eu égard au décret de 2005, et pour lequel la promotion de l'agriculture devrait être un corollaire à la protection de l'environnement. D'après un ancien membre du Conseil d'Administration de la Section communale (CASEC) de Turgeau, depuis 1986, ledit ministère n'a aucune présence sur ce terrain. Les agents agricoles qui opéraient dans les années 50 et 60 ne surveillent plus le respect des dispositions légales protégeant le Morne-Hôpital.

Le Gouvernement est en fait censé jouer un rôle stratégique et est, pour cela, représenté sur le terrain par l'OSAMH, qui manque, comme indiqué précédemment, de moyens et



« L'introuvable reconstruction » qui a été retenu comme titre pour un article du journal Le Matin, deuxième plus important média d'informations écrites d'Haïti.

peut-être de dynamisme et de volonté pour accomplir sa tâche. Aucune mesure efficace n'a donc été prise ces dernières années en faveur de la préservation du Morne-Hôpital.

Les Collectivités locales (les différentes mairies et les différentes CASEC) dans l'aire territoriale ne semblent pas plus impliquées aujourd'hui sur le terrain.

Une illustration des difficultés de l'État à endiguer l'urbanisation de Morne-Hôpital est survenue au dernier trimestre 2012. Le Gouvernement haïtien envisageait alors de déplacer contre dédommagement les occupants de certaines ravines du morne, y compris la zone de Canapé-Vert, Jalousie, Juvénat. Un montant de 100 000 Gourdes (2 400 Dollars US) était prévu pour chaque maison rasée. Ce projet a fait suite à une demande du Premier ministre, qui lors d'un Conseil de Gouvernement de juin, avait réclamé une intervention en urgence du Ministère de l'Environnement en vue de stopper l'invasion du Morne-Hôpital. Le projet a suscité une telle opposition de la part de la population concernée qu'il n'a pu être mis en œuvre. Sa seule évocation aura pourtant suffi à engendrer des effets pervers durables. La publicité entourant le projet a en effet participé à l'envahissement du site, et notamment de certains espaces les plus à risques. Les habitations situées dans les ravines ou les pentes aiguës étant prioritaires, certaines personnes s'y seraient installées dans l'espoir de recevoir l'allocation promise par le Gouvernement. Le constat est aujourd'hui que les institutions publiques ne parviennent toujours pas à contenir l'occupation anarchique du Morne-Hôpital.

---

# Conclusion

Le développement anarchique des villes n'est, en aucun cas, une spécificité haïtienne. L'ensemble des pays d'Amérique latine est confronté à cette même dynamique d'occupation illégale de l'espace et d'émergence de quartiers informels. Les politiques d'ajustement structurel au milieu des années 80 ont eu comme conséquences désastreuses le désengagement de l'Etat de ses prérogatives. « *De « problème » urbain dans les années 70, les occupations illégales sont devenues au fil du temps la « solution » la plus économique pour « résoudre » l'épineuse question de l'accession au sol urbain et au logement. Ce désengagement progressif des pouvoirs publics en matière de politique urbaine depuis les années 1980 s'observe, certes avec des nuances, dans l'ensemble des Etats d'Amérique latine et du Bassin Caraïbes* »<sup>48</sup>.

La présente étude confirme la concomitance entre le désengagement de l'Etat et l'occupation incontrôlée des terres. Cette dernière est donc bien antérieure au séisme du 12 janvier 2010, mais la catastrophe a participé à l'amplification du phénomène. La dynamique d'occupation des terres n'est donc pas en soi un phénomène exceptionnel par sa nature, mais l'est par son ampleur et son rythme. Le site de Morne-Hôpital, pourtant doté d'un dispositif légal censé le protéger, fait face à un envahissement sans commune mesure avec les situations passées et est en-cela une illustration du problème aigu de gouvernance.

Il est aussi le révélateur d'un énorme déficit en logement qui préexistait au séisme et qui s'est bien entendu fortement aggravé. « *Deux ans après le séisme du 12 janvier 2010, on estime les besoins en logement en Haïti à 500 000 unités. Cette estimation inclut 200 000 logements détruits et endommagés par le séisme, selon l'étude des dommages conduite par le gouvernement, et une estimation de 300 000 logements additionnels, considérant les estimations du déficit de logements avant le séisme et de la croissance démographique tel que le doublement de la population de Port-au-Prince durant les 17 prochaines années* »<sup>49</sup>.

La reconstruction n'est toutefois pas qu'une question de logements, même si celle-ci est cruciale. Elle devrait impliquer de repenser la ville, de résoudre des problèmes fonciers, d'apporter des solutions transitoires acceptables pour les personnes dans les camps, de développer une nouvelle prise en charge de l'espace, d'apporter des réponses aux problèmes environnementaux et surtout de **renforcer la gouvernance urbaine**.

Le séisme a eu pour conséquence un phénomène dont l'ampleur n'avait semble-t-il pas été anticipé et pour lequel aucune solution n'a à ce jour été trouvée, à savoir un développement extensif et non contrôlé de la ville. La présente étude décrit la dynamique où les camps de déplacés servent de relai à l'accaparement des terres environnantes dans un contexte où peu d'alternatives de relogement sont proposées. La situation chaotique post-séisme a provoqué un appel d'air où la terre est apparue subitement accessible dans un climat de plus grande tolérance vis-à-vis de ce phénomène d'invasion foncière. Aucun mécanisme ne semble aujourd'hui mis à l'œuvre pour endiguer un flux qui, depuis longtemps, ne concerne plus les seules victimes du séisme. Au contraire, certaines décisions stratégiques semblent alimenter un peu plus encore la dynamique. Les risques d'une politique basée sur l'auto-construction avaient déjà été évoqués dans les précédents travaux du Groupe URD : « *Une autre contrainte, cette fois-ci physique, est susceptible de compromettre les effets d'une telle politique sur le long terme. La superficie de la région métropolitaine de Port-au-Prince est non extensible du fait de sa configuration géographique (mer et*

<sup>48</sup> H. Godard, M.M. Mérat. *Les occupations de terres urbaines : l'illégalité tolérée voire encouragée*. Mappemonde 72, 2003/04

<sup>49</sup> UCLBP. *Politique nationale du logement, de l'habitat et du développement urbain*, Version du 30 avril 2012, présentée le 29 juin 2012.

mornes). Or favoriser l'auto-construction ne peut mener qu'à un développement extensif de la ville et donc à l'occupation des zones à risques »<sup>50</sup>. Celle-ci n'était envisageable qu'encadrée, ce qui du reste était stipulé dans le document de la Politique nationale, mais qui dans les faits s'est avéré insuffisant.

D'autres actions telles que la subvention au loyer ou encore les abris transitoires participent également à cette occupation anarchique. Ce ne sont toutefois pas tant les réponses elles-mêmes qui sont à incriminer que l'absence d'une vision globale de l'aménagement urbain, d'un cadre délimitant les prérogatives de chaque acteur ou encore du déni de réalité. La responsabilité collective est aujourd'hui de détourner le regard d'un problème dont les conséquences à long terme peuvent être plus dramatiques encore que le séisme lui-même. Il ne s'agit plus de s'abriter derrière un '*se pa fot mwen*' déresponsabilisant quand chacun, du simple citoyen qui investit les lieux aux organes de l'Etat en passant par les organisations internationales, contribue, à leur manière, à la dégradation du site. Pour cela, il faudrait pouvoir sortir d'une stratégie à court terme de réponse à une crise à une véritable politique de la ville, partant de l'hypothèse que le séisme n'est pas une rupture, mais un évènement majeur dans un cycle continu de crises. Les changements dans la structure démographique et socio spatiale de la région métropolitaine de Port au Prince lui sont antérieurs. Très marqués depuis trois décennies, ils reflètent tout à la fois des évènements politiques majeurs, des crises économiques ou encore des catastrophes naturelles. Ils ne datent donc pas du séisme, mais celui-ci semble toutefois avoir joué un rôle révélateur, si ce n'est amplificateur. Il s'agit donc de replacer le séisme dans une perspective historique, ce qui devrait permettre de sortir de la logique de projet et d'intégrer dans la politique d'aménagement urbain les facteurs influents qui lui préexistaient : accaparement des terres, variable démographique, liée notamment aux migrations des provinces vers la région métropolitaine, absence de gouvernance urbaine.

Ce phénomène d'invasion des terres et de bidonvilisation concerne aujourd'hui tous les quartiers de la capitale et même plus largement de toutes les villes haïtiennes. Le cas de Morne-Hôpital devrait être toutefois abordé de façon très spécifique en raison des enjeux environnementaux qu'il recouvre (gestion des déchets, accès à l'eau potable, assainissement, déforestation, érosion, protection des ravines...). Comme présenté dans ce rapport, il est tout à la fois le poumon écologique de la capitale – ou à tout le moins l'était quand la couverture forestière était suffisante –, son principal bassin versant et il abrite 18 des 23 points d'eau alimentant la région métropolitaine. La seule référence aux textes de loi et décrets le concernant prouve que son importance environnementale est reconnue par les autorités nationales depuis des décennies. Il ne constitue pas un enjeu uniquement pour les personnes qui s'y installent – ce qui justifierait déjà pourtant une intervention –, mais pour toute la région métropolitaine. Le dispositif institutionnel et le cadre légal le protégeant existe pourtant, mais il semblerait que le séisme ait libéré un flux loin de se tarir et qui ne concerne plus les seules victimes de la catastrophe. S'il ne s'agit pas de remettre en question la présence des personnes installées de longue date dans ce qui fait partie aujourd'hui de la trame urbaine (Jalousie, Villa Rosa...), il semble par contre urgent de mettre en place un dispositif pour endiguer ce flux et bien entendu de proposer des alternatives viables et durables de logement à la population de la région métropolitaine. Si elle est négligée aujourd'hui, la question environnementale risque en effet de s'imposer aux décideurs dans les prochaines années, avec un coût humain et financier bien supérieur. La responsabilité n'en incombe ici pas uniquement aux autorités publiques, mais aussi aux organisations inter/nationales (agences des Nations Unies, ONG, bailleurs) qui devraient intégrer davantage dans leurs stratégies de développement les impacts à long terme de leurs actions. Ici, comme sur de nombreuses autres problématiques en Haïti, il s'agirait de **renforcer la légitimité des institutions publiques et leur souveraineté budgétaire** pour pouvoir mettre en œuvre la politique de l'Etat, qui, en matière d'urbanisme et d'environnement devrait s'inscrire dans une stratégie globale et concertée et non se décliner en projets circonscrits dans le temps et dans l'espace.

<sup>50</sup> Caroline Broudic, *Quelles leçons pour la reconstruction ont été tirées du séisme du 12 janvier 2010 ?*, Groupe URD - Lettre de l'Observatoire Haïti n°3, Juillet 2012.

# Recommandations

## **1. Application des mécanismes institutionnels régissant l'espace et l'environnement de Morne-Hôpital par les pouvoirs publics (instances de l'État et des Collectivités territoriales).**

*Acteurs cibles : pouvoirs publics (instances gouvernementales et Collectivités locales)*

L'analyse développée par le Groupe URD dans le cadre de cette étude conclut à une nette accélération de la dégradation de l'environnement du Morne-Hôpital après le séisme du 12 janvier 2010. Le déficit en logement déjà structurel avant la catastrophe s'est aggravé par la destruction ou l'endommagement de près de 300 000 habitations sur l'ensemble de la zone affectée par le séisme, contraignant les populations, notamment les plus pauvres, à trouver des solutions d'hébergement par elles-mêmes. Cette quête de terrain où s'installer concerne l'ensemble de la région métropolitaine, mais Morne-Hôpital en est un exemple particulièrement significatif en raison de son statut d'aire protégée. Les populations qui s'y installent s'exposent donc à des risques tels que glissements de terrain ou éboulements, et contribuent à l'accroissement des risques sur les communes situées en aval.

L'étude du cadre institutionnel sur plusieurs décennies indique que ce n'est pas tant l'aspect légal qui fait défaut mais plutôt l'application des lois et décrets. Les différentes institutions au niveau étatique ou des collectivités territoriales semblent impuissantes à endiguer l'envahissement du morne. L'OSAMH, l'institution légale d'exécution des politiques publiques en matière de sauvegarde du Morne-Hôpital, est visiblement dysfonctionnelle et ne peut limiter son action qu'à quelques projets localisés (exemple de la plantation d'arbres dans quelques parties du morne). Les différents ministères dont les prérogatives couvrent cet espace n'ont pas montré, ces dernières décennies, plus de capacité – ou volonté ? – à protéger le site. Quant aux Collectivités territoriales, elles ne semblent pas concevoir leur rôle sur ces questions de protection de l'environnement. Pourtant, les instances territoriales (ASEC et CASEC et à une échelle intermédiaire, les mairies), plus près des populations et censées participer à une gestion du quotidien du territoire devraient jouer un rôle de premier plan dans la gestion de l'environnement.

Il s'agit donc, en premier lieu, d'un problème de gouvernance, de clarification des rôles et responsabilités au sein de l'appareil d'État et d'approche concertée entre les différents Ministères et les collectivités territoriales concernés.

### **Descriptif de la recommandation**

#### **1.1. La mise en place des mesures opérationnelles permettant de respecter et visant à faire respecter la législation relative à la protection du Morne-Hôpital**

L'arsenal de règles relatif à la protection est Morne-Hôpital est suffisamment étoffé pour faciliter une action légitime et rationnelle pour sa préservation. Les mesures opérationnelles relatives au respect de ces mesures légales impliquent :

- Des mesures nécessaires à faire respecter la vocation du sol et les contraintes légales et bonnes pratiques en matière de culture.
- Des mesures susceptibles de faire respecter les limites des constructions par rapport aux ravines, sources d'eau et autres espaces à protéger.
- Des mesures visant à préserver la couverture végétale du morne en promouvant notamment la production de fruits.
- Des mesures visant à endiguer les nouvelles constructions anarchiques.

- Des mesures visant à établir un relevé cadastral et un zonage, ce qui permettra à l'État, d'une part, d'éviter l'accaparement des terres par de « faux propriétaires », et d'autre part, de dicter au préalable les mesures spécifiques de protection de chaque surface spécifique.
- Des mesures visant à créer un cadrage d'ajustement pour les habitants vivant dans le morne depuis plusieurs générations, selon les modes de gestion des parcs naturels.
- Des mesures visant à établir des procédures de traitement du sol dans les aires du morne les plus affectées par l'invasion des populations.
- Des mesures visant à accorder une surveillance stricte des camps spontanés des déplacés du séisme afin qu'ils n'affectent pas sur le long terme le paysage du morne.

### 1.2. La responsabilisation des instances de l'État censées être impliquées dans la préservation du Morne-Hôpital et un plus grand rôle pour les Collectivités locales dans la préservation des aires protégées

La prise en charge de l'espace du morne consiste aussi à **privilégier une approche globale et systémique du site plutôt qu'une logique par projet** dont les dommages collatéraux sont rarement pris en compte. Elle sous-entend une plus forte implication des institutions de l'État pour une gestion au quotidien mais aussi une stratégie à long terme. Ce choix devra permettre aux collectivités territoriales de jouer un rôle plus important dans la gestion de l'environnement. Il est question ici des instances publiques suivantes :

- Les différents ministères, organismes et agences interministérielles dont le rôle et les missions légales portent sur la gestion de l'Environnement. Il s'agit du :
  - OSAMH lui-même qui devrait être doté des moyens nécessaires pour la mise en œuvre de son action ;
  - Ministère des Travaux Publics, des Transports et des Communications (MTPTC) ;
  - Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT) pour la couverture des actions des Collectivités ;
  - Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE), appuyé du Centre National d'Information géo-spatiale (CNIGS), qui possède déjà un bureau de planification et d'aménagement urbain ;
  - Ministère de l'Environnement dans la définition des politiques et dans la prise de décisions en matière de protection de l'environnement ;
  - Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) qui joue déjà un rôle important dans le conseil d'administration de l'OSAMH ;
  - Bureau des Mines et de l'Énergie (BME) qui intervient surtout pour régler l'exploitation des carrières ;
  - UCLBP qui conduit les politiques de l'État en matière de reconstruction, d'aménagement urbain, construction de logements ;
  - Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) pour ce qui relève de la définition des plans d'Aménagement.
- Sur le terrain les Collectivités territoriales (les Mairies, CASEC et ASEC) doivent être appuyées de l'OSAMH dans la gestion au quotidien du Morne-Hôpital. Dans cette perspective, l'État doit jouer un rôle de supervision, d'évaluation, de prise de décision, et la gestion de proximité est alors assurée par les Collectivités et l'OSAMH.

Il existe donc déjà un cadre institutionnel et un dispositif légal qui devraient permettre de faciliter la restauration et la préservation du Morne-Hôpital. Celui-ci devrait être renforcé et les rôles et responsabilités de chaque institution clarifiés.

**2. Mobilisation d'un Groupe de travail sur les possibilités d'endiguer les constructions anarchiques et reloger les familles déjà installées ou s'installant dans les endroits les plus à risques.**

*Acteurs cibles : Pouvoirs publics, (instances Gouvernementales et Collectivités locales), société civile et ONG*

Compte tenu de ses caractéristiques topographiques (liées à son relief très accidenté), son importance écologique et sa position géographique (en surplomb à la Capitale), l'intégrité physique du morne est à prioriser.

Comme notifié dans le cadre de cette étude, les initiatives d'organisations humanitaires ou caritatives ou encore d'agences de Nations Unies existent, mais ne sont en rien suffisantes **pour préserver l'intégrité physique du morne** voire peuvent engendrer des effets inverses. Une **approche globale et concertée** où Morne-Hôpital serait abordé dans son ensemble devrait être privilégiée à une démarche par projets limités dans l'espace et dans le temps. Il est en effet important de souligner qu'une approche circonscrite, même si elle est positive pour la zone concernée, peut engendrer des effets pervers tels qu'un appel d'air pour une occupation accélérée du site lui-même ou de ses alentours. Développer des programmes d'appui aux populations légitime leur présence sur le site, ce qui ne serait pas forcément critiquable en soi si :

- 1) les actions étaient concertées et s'inscrivaient dans une vision globale et à long terme de l'aménagement de Morne-Hôpital,
- 2) ces actions étaient validées par les institutions publiques concernées,
- 3) un plan d'aménagement de Morne-Hôpital était élaboré en délimitant les zones constructibles / non constructibles / à végétaliser.

Cette approche renforcerait la gouvernance en cadrant et affirmant le rôle et les responsabilités de chacun des acteurs concernés, qu'ils soient publics ou privés. Elle permettrait également une meilleure rationalisation des moyens en clarifiant les priorités. En effet, si les zones à végétaliser étaient délimitées, il serait alors plus facile de mobiliser les ressources publiques ou communautaires pour contrôler, sur une superficie donnée, la construction ou encore la coupe d'arbres.

Considérant qu'il est politiquement et économiquement plus facile d'intervenir avant que les personnes aient investi dans la construction de leur maison, il est urgent d'identifier les zones qui ne devraient, en aucun cas, être habitées et d'en assurer le contrôle.

Considérant que cette occupation anarchique reflète le déficit abyssal en logement pour les familles à faibles revenus – qui représentent la majorité de la population de Port-au-Prince -, une stratégie basée sur l'auto-construction sans les accompagnements planifiés et sans construction à grande ampleur par le secteur privé et public est une bombe à retardement qu'il est urgent de désamorcer.

### **Descriptif de la recommandation**

La recommandation prône donc ici la mise en place d'une instance regroupant les acteurs de l'État, des Collectivités, des organisations Internationales et non gouvernementales et des plateformes

communautaires afin de développer un plan d'aménagement du site dans son intégralité et définir les rôles et responsabilités de tous les acteurs concernés, y compris la population elle-même. Elle comprendrait donc :

- La formation d'un cadre de travail interinstitutionnel sous l'égide du CIAT pour l'élaboration d'un plan d'aménagement du site.
- La formation d'un cadre de travail interinstitutionnel sous l'égide de l'UCLBP visant à apporter des réponses pérennes à la question de logement sans laquelle les familles sont contraintes à des solutions à risques.
- Le développement de partenariats avec le secteur privé et d'autres secteurs publics afin de faciliter l'atteinte de ces objectifs ; ex : investisseurs privés intéressés par les financements dans le logement, la mise à la disposition des familles des terrains sécurisés et exempts de tout conflit foncier et l'implication plus soutenue de l'Entreprise Publics de Promotion des Logements Sociaux (EPPLS) et des Mairies.
- Détailler les modalités de mise en œuvre pour chacune, formaliser les engagements, et définir les moyens de contrôle à mettre en œuvre pour s'assurer de la durabilité et de l'efficacité de ces actions.
- L'inscription des actions menées par les organisations internationales dans cette stratégie globale.

**3. Développement des mécanismes opérationnels d'aide à l'auto-construction à la hauteur des besoins et d'un leadership dans le processus de reconstruction**

*Acteurs cibles : pouvoirs Publics (dont UCLBP), Collectivités locales et ONG*

L'auto-construction est le pilier de la politique de l'État en matière de construction et de reconstruction de logement après le séisme du 12 janvier 2010. Si théoriquement cela sous-tend un accompagnement rapproché et soutenu des familles haïtiennes qui s'impliquent dans la réponse au problème du logement, la réalité est un peu différente. À haut Canapé-Vert, les familles sont seules à construire leur logement, en dehors de tout cadre préétabli, tout suivi et toute aide de la part des pouvoirs publics.

Les caractéristiques des maisons construites sur Morne-Hôpital témoignent de différences sociales et économiques marquées : certains construisent des maisons coûteuses, d'autres se lancent dans un schéma de construction progressive (chambre par chambre), d'autres encore s'installent dans des baraques faites de matériaux de récupération. Ce constat fait valoir que les besoins ne sont pas les mêmes. Et, en ce sens, un appui à l'auto-construction devrait sous-entendre un rapport de proximité en vue d'un accompagnement au cas par cas.

### **Descriptif de la recommandation**

Il s'agit ici d'accompagner plus directement les familles dans la construction de leur logement et pour les pouvoirs publics de jouer un rôle plus important dans la planification et la gouvernance.

Les mécanismes opérationnels d'aide à l'auto-construction concernent :

- Le renforcement du rôle des pouvoirs publics dans l'appui, le contrôle et suivi et les évaluations des constructions des logements.

- Un meilleur appui technique et dans la mobilisation des financements aux familles, même si l'État ne peut financer par lui-même la construction des logements. Il pourrait être envisagé également que le prix des matériaux soit plafonné / réglementé pour ne pas être soumis au seul jeu de l'offre et de la demande.
- L'intervention des autorités publiques dans l'offre ou la distribution des terrains à construire et la mise en place d'infrastructures de base précédant les constructions ; sur la base de la cartographie des risques, accompagner les ménages sur le type de constructions.<sup>51</sup>
- Une meilleure intégration et surveillance, et un plus grand encadrement et suivi des programmes non-publics d'aide à la réparation et reconstruction des logements.

---

<sup>51</sup> A noter que cette cartographie des risques est réalisée dans les quartiers ciblés par le projet 16/6.

---

# Bibliographie

Alphonse Roberson. *Le morne l'hôpital malade du chaos ambiant*. Dans le nouveliste, 16 avril 2012.

Broudic Caroline, *Quelles leçons pour la reconstruction ont été tirées du séisme du 12 janvier 2010 ?*, Groupe URD - Lettre de l'Observatoire Haïti n°3, Juillet 2012.

Bureau des Mines et de l'Énergie (BME) (1998). *Les carrières de sable: richesse ou plaie ? La problématique de l'exploitation des carrières dans le département de l'Ouest*.

Deprez Simon et Labattut Éléonore. *La reconstruction de Port-au-Prince : Analyses et réflexions sur les stratégies d'interventions en milieu urbain*. Mission d'appui du 5 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2011.

EMMANUEL Evens & LINDSKOG Per (2000). « *Regards sur la situation des ressources en eau de la République d'Haïti*. » <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd08/regards.pdf>.

Godard H. et Mérat M.M. (2003/04). *Les occupations de terres urbaines : l'illégalité tolérée voire encouragée*. Mappemonde 72.

Goulet Jean, (2011). « *Le défi urbain en Haïti* ». Dans « LE DEFÍ HAITIEN : Économie, dynamique sociopolitique et migration » Sous la direction de Carlo A. Célius, L'Harmattan, Paris.

Holly Gérald et al (1999). *Les problèmes environnementaux de la région métropolitaine de Port-au-Prince*, Commission pour la commémoration de la ville de Port-au-Prince.

Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI) (Décembre 2009). *Objectifs du millénaire, état, tendances et perspectives*, Port-au-Prince.

Jean-Juste Edzer (1992). *L'État face à la déperdition progressive de nos espaces forestiers: le cas de morne l'hôpital*, Mémoire soutenu à la Faculté des Sciences Humaines, Université d'État d'Haïti.

Saade Lilian (2005). « *Agir ensemble pour une gestion plus efficace des services de l'eau potable et l'assainissement en Haïti* ». CEPAL, Nations-Unies.

OIM, DTM. Cartes des camps dans la région métropolitaine de Port-au-Prince. [http://www.eshelter-cccmhaiti.info/jl/images/pdf/dtm\\_metropolitanarea\\_a11\\_20062012.pdf](http://www.eshelter-cccmhaiti.info/jl/images/pdf/dtm_metropolitanarea_a11_20062012.pdf) et Google Earth KMZ [http://www.eshelter-cccmhaiti.info/jl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=69&Url](http://www.eshelter-cccmhaiti.info/jl/index.php?option=com_content&view=article&id=69&Url)

Organisations internationales pour les Migrations (OIM). *Matrice de déplacement [DTM]*, janvier 2013.

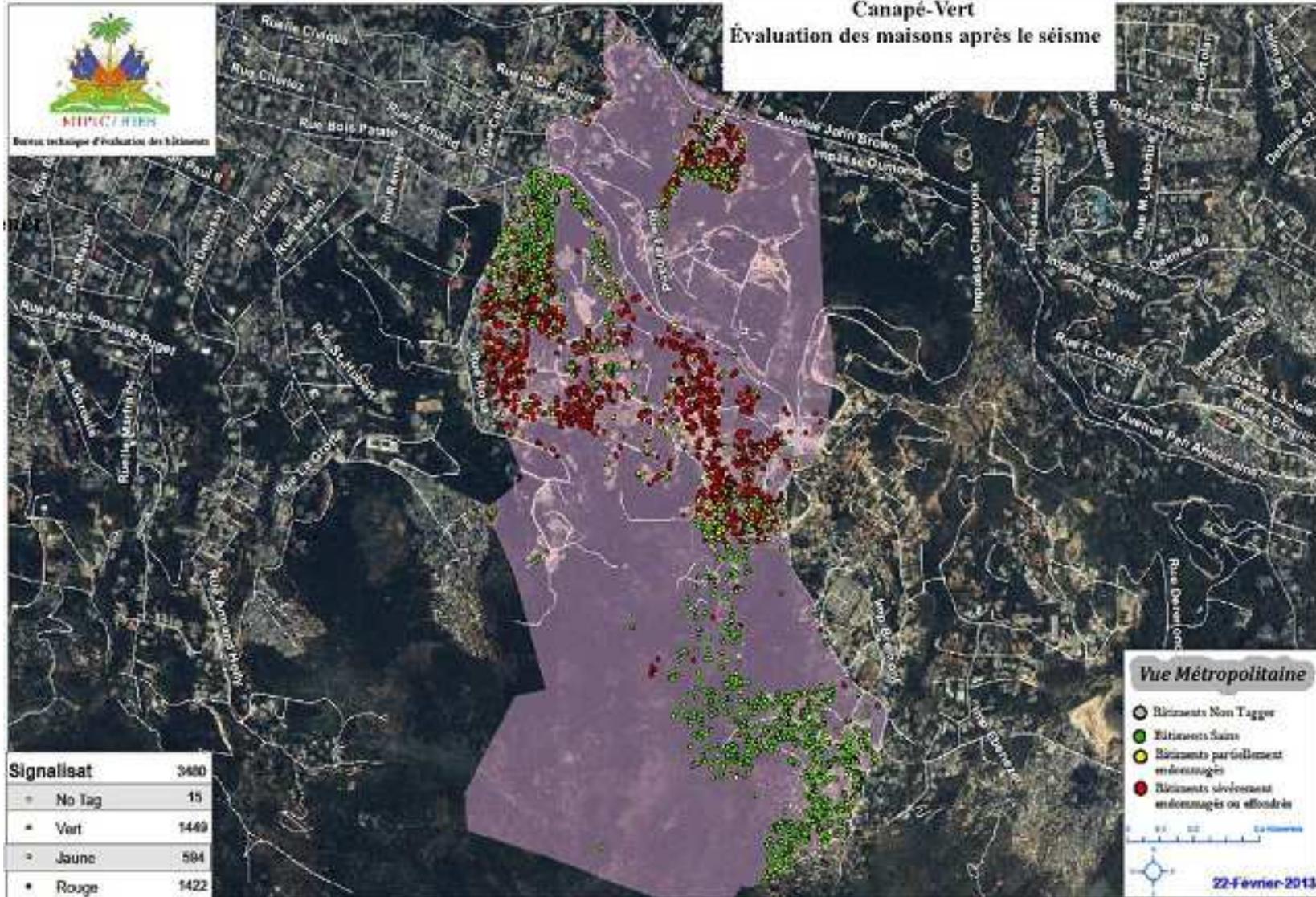
UCLBP. Politique nationale du logement, de l'habitat et du développement urbain, Version du 30 avril 2012, présentée le 29 juin 2012.

Victor Jean André (1995). « *Code des lois haïtiennes de l'environnement* » annoté et compilé par. Programme des Nations-Unies pour le Développement.

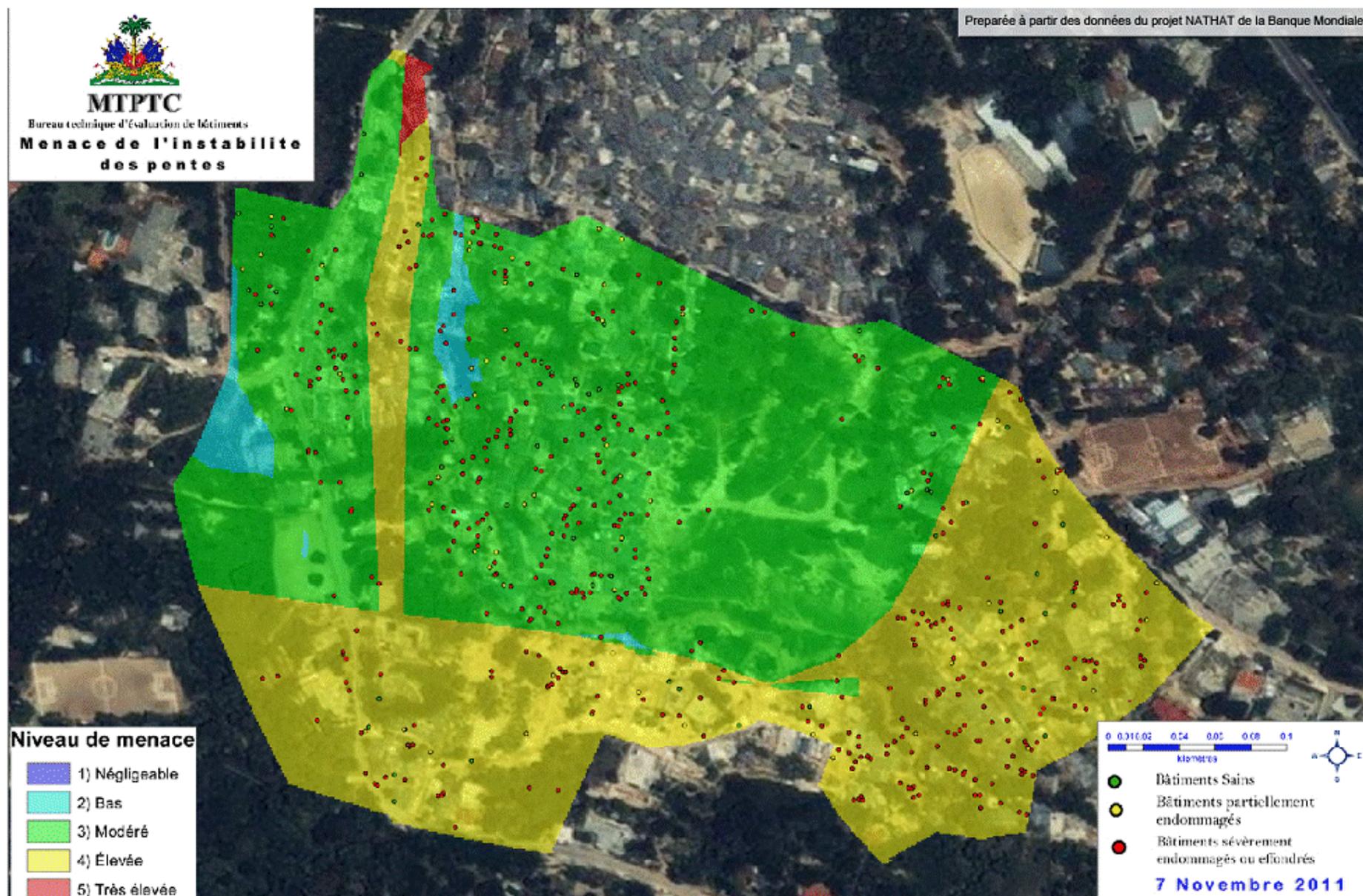


Bureau technique d'évaluation des bâtiments

## Canapé-Vert Évaluation des maisons après le séisme



## Menace d'instabilité dans un sous-secteur du Canapé-Vert, Villa-Rosa



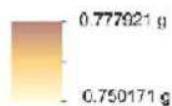


Bureau technique d'évaluation de bâtiments

## Risque Sismique

Accélération avec  
Probabilité d'excédence  
de 2% en 50 ans

### Echelle d'accélération maximale\*



\*: accélération exprimée en fonction de celle de la pesanteur g.  
Si l'accélération dépasse 1 g, les corps décollent.

Villa Rosa

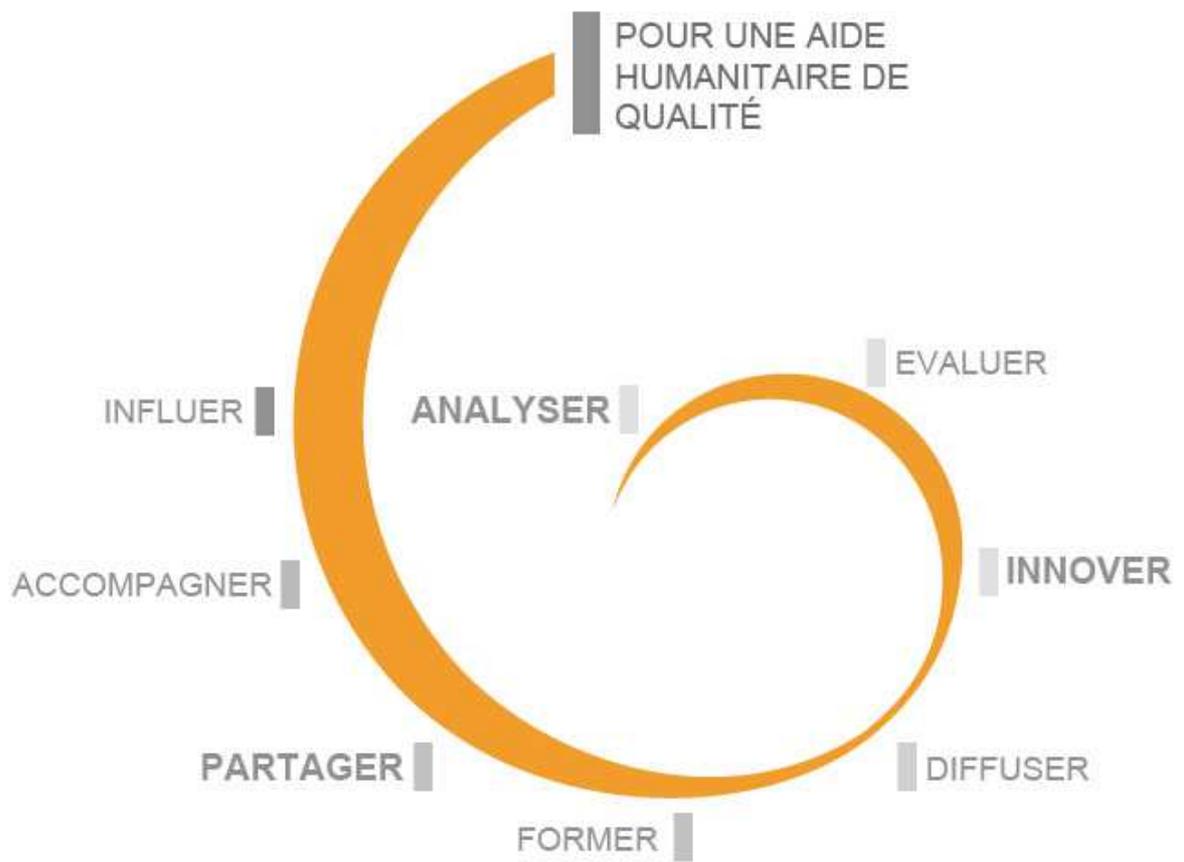
0 0.01 0.02 0.04 0.06 0.08 0.1

Kilomètres

- Bâiments partiellement endommagés
- Bâiments partiellement endommagés
- Bâiments sévèrement endommagés ou effondrés



07 - Nov - 2011





## Groupe URD

20 rue Casseus - Pacot  
Port-au-Prince  
HAÏTI

+ 509 3170-7570  
cbroudic@urd.org

[www.urd.org/haiti](http://www.urd.org/haiti)

