

Les PAEEV : pour un développement intégré des villes

URBAYITI

Urbayiti est un programme du gouvernement haïtien du 11^e FED démarré en 2018 et doté d'un peu plus de 53 millions d'euros financés par l'Union européenne à travers lequel sont développés 13 projets mis en œuvre par des institutions haïtiennes comme le ST-CIAT, le MTPTC, le MICT, les Mairies de Jérémie, des Cayes, de Dame-Marie, de Beaumont et de Port-au-Prince, ainsi qu'Expertise France, l'AECID et plusieurs ONGs internationales.

L'ensemble vise au renforcement de la gouvernance urbaine et à la mise en place d'aménagements significatifs dans des secteurs tels que la gestion des eaux pluviales, de l'eau potable et l'assainissement, des infrastructures marchandes, de la mobilité, etc.

“ Il faut un instrument pour comprendre ce qui se passe dans les villes et pour produire des normes et des règlements nécessaires à la maîtrise des espaces urbains. Cet instrument est aujourd'hui le PAEEV. ”

Michèle Oriol
Secrétaire Exécutif du Comité
interministériel d'aménagement
ST-CIAT



Quelle nécessaire évolution du cadre légal pour répondre aux enjeux actuels ?



Photo aérienne du marché du centre urbain de Jérémie, 2021, exposition aux risques du littoral, urbanisation non contrôlée.

Évolution et croissance des villes haïtiennes

L'histoire récente d'Haïti est marquée par une urbanisation rapide (40 à 64% de population urbaine) et un accroissement de la population (6 à 12 millions). Ces phénomènes sont des défis majeurs pour les autorités qui manquent de ressources pour répondre aux nouveaux besoins.

Cette expansion a également entraîné une pression considérable sur les services de base (eau, électricité, transports, soins de santé etc.). Face à ce défi colossal, les fonds publics sont limités et leur utilisation inadéquate présente un obstacle majeur au développement.

La ville haïtienne : enjeux et vulnérabilités

Haïti fait face à de nombreux défis sociaux, environnementaux et économiques, qui ont un impact significatif sur le bien-être et la qualité de vie de la population. Les villes sont soumises à des aléas naturels de forte intensité, tels que ouragans, cyclones, tremblements de terre et inondations. Avec l'augmentation des événements extrêmes sous l'effet du dérèglement climatique, le risque pourrait devenir encore plus fréquent et dévastateur, et ce, d'autant plus que la majeure partie de la population urbaine haïtienne présente une vulnérabilité accrue.

Les défis actuels, tels que le manque d'opportunités et d'emplois en ville ainsi qu'une densité élevée de population, augmentent la vulnérabilité face aux menaces naturelles, tandis que le manque d'alternatives foncières pousse les habitants à s'installer dans des zones à risque ou à rejoindre des gangs armés, entraînant une augmentation de l'insécurité urbaine.

Aussi, la mise en place d'un cadre légal pour une planification intégrée des villes permettrait de mieux organiser l'espace urbain, d'encadrer la qualité des constructions, de renforcer l'accessibilité aux services de base, et de réduire ainsi la vulnérabilité physique et, par extension, le risque de catastrophe.

Cependant, le cadre légal actuel de la planification urbaine en Haïti, conçu pour des villes de 2000 habitants dans les années trente, est souvent considéré comme obsolète, voire inefficace, pour répondre aux défis contemporains auxquels font face les villes haïtiennes. Par ailleurs, la planification du développement des villes souffre d'un manque d'orientations générales au niveau supra-communal, notamment pour les grandes infrastructures.

La coordination entre communes limitrophes, et entre les communes et les instances gouvernementales n'est pas réglée par un document cadre supérieur. La finalisation de la révision du Schéma d'aménagement du territoire, ainsi que l'élaboration d'un agenda urbain et d'une Politique Nationale de la Ville (PNV) devraient contribuer à réduire cet écueil.

Qu'est-ce qu'un PAEEV ?

Un Projet d'Aménagement, d'Embellissement et d'Extension de la Ville (PAEEV) est un document de planification et de gestion urbaine. Un PAEEV comprend trois parties :

- Un diagnostic qui fait un état des lieux de la ville au moment où le PAEEV est élaboré ;
- Des propositions sur différents horizons de temps pour améliorer les fonctions urbaines ;
- Un règlement qui doit faire l'objet d'un arrêté municipal approuvé par le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT).

Quel historique de l'urbanisme en Haïti ?



Atelier de restitution et de présentation des différents scénarios de développement pour la zone de Port-au-Prince, organisé par la mairie en Juillet 2019

La planification urbaine en Haïti a souvent été confrontée à des défis, notamment en raison de l'intervention d'acteurs externes qui n'alignent pas toujours leurs initiatives avec les cadres légaux et les plans existants en Haïti. Aussi, il est crucial de s'assurer que les instruments de planification et de réglementation urbaine soient solidement ancrés dans le cadre légal haïtien, ce qui implique une révision et une harmonisation approfondie des différentes lois existantes, afin d'assurer une mise en œuvre efficace et cohérente des futurs projets de développement urbain.

Le programme Urbayiti, en dotant les villes haïtiennes de Plans d'Aménagement, d'Embellissement et d'Extension de la Ville (PAEEV) offre une opportunité majeure pour mieux planifier le développement des villes. L'un des aspects clés de ce processus est la révision de la loi de 1963. Cette mise à jour pourrait permettre d'adapter la législation aux défis environnementaux, économiques et sociaux contemporains, créant ainsi un environnement plus propice à la croissance durable et au développement des villes haïtiennes.

Comment renforcer la gouvernance locale ?

Une nécessaire continuité des orientations stratégiques

L'aménagement urbain exige une vision stratégique et des plans d'urbanisme intégrant divers aspects, afin de garantir un développement durable des villes, et ce, au-delà des mandats électifs de court-terme. Il est crucial de prendre en compte les besoins et préoccupations actuelles des communautés et de les mettre en adéquation avec une planification à long terme. Il est souvent difficile de motiver les acteurs à long terme, car les résultats de la planification sont souvent peu tangibles et nécessitent du temps pour être visibles.

Pouvoir décisionnel au niveau communal

La question du pouvoir décisionnel dans le processus de développement urbain est centrale. Elle questionne la légitimité, la répartition des prérogatives et les limites entre élus communaux et autres acteurs impliqués, tels que les CASECS (Conseil d'Administration de la Section communale), ASECS (Assemblée de la Section communale), délégués de villes, société civile ou institutions économiques.

Sans oublier les divers organes gouvernementaux tels que MTPTC (Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications), MICT (Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales), MPCE (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe), le Secrétariat Technique du CIAT, mais aussi les bailleurs de fonds et les organismes internationaux. Il est crucial d'adopter un processus décisionnel ouvert, formel et transparent, impliquant divers acteurs, car une décision prise avec un large consensus facilite la mise en œuvre et la durabilité des mesures.

La mise en place des Assemblées municipales prévues par le Décret portant organisation et fonctionnement de la Collectivité Municipale (art.8) est donc primordiale. La formation et la sensibilisation des élus à la question urbaine est également essentielle pour permettre une prise de décisions éclairée.

Qu'est-ce que le CIAT ?

Le CIAT (Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire) a été créé par arrêté en janvier 2009. Il a pour mission de définir la politique du gouvernement en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'équipement et de gestion de risques. Il donne de la cohérence à l'action gouvernementale sur le territoire.

A quels défis et enjeux territoriaux répond le PAEEV ?

Il doit contribuer à répondre aux besoins et aux attentes des habitants en termes notamment d'accès aux services publics, de transport et de mobilité, et de logement, mais aussi de délimitation des zones commerciales et de loisirs, ou encore de protection et de préservation des biens et des personnes, et enfin prévoir des mesures de prévention des risques.



Premier Ministre Dr Ariel HENRY entouré des maires haïtiens lors de l'atelier sur la fonction publique territoriale, hôtel Karibe, Juin 2023

Renforcement institutionnel

De manière générale, le rôle des mairies est d'administrer les affaires communales, de gérer les services publics locaux, de représenter les intérêts de la commune auprès des instances supérieures, et de planifier et de contrôler le développement urbain. Ainsi, ce sont les mairies qui seront appelées à appliquer et mettre en œuvre tout document de réglementation urbaine. Le renforcement de capacité des techniciens municipaux est donc essentiel car ce sont eux qui disposent des bases nécessaires, connaissent le terrain et sont chargés de faire respecter les dispositions réglementaires.

Dans le cas des permis de construire par exemple, l'analyse des dossiers requiert des compétences accrues et multidisciplinaires en matière d'architecture, de construction, d'ingénierie civile, de gestion des risques, de gestion des eaux ou de l'environnement, etc. A ce propos, le projet Urbayiti a mis en place des sessions de formations pour les fonctionnaires de l'État et les employés municipaux.

“La ville n'est pas donnée. Elle est construite. La résilience des villes passe par une planification intégrée autour d'une gouvernance urbaine renforcée.”

Addy Célestin
Coordonnatrice des études urbaines
ST-CIAT



Addy Célestin, au centre de la Photo

Pour aller plus loin, il y aurait lieu de formaliser une procédure de traitement des permis de construire qui implique une circulation des dossiers au sein des différents ministères compétents et fasse ainsi bénéficier les communes des connaissances propres des fonctionnaires gouvernementaux. Par exemple, la délivrance d'un permis proche d'un cours d'eau, d'un espace boisé ou dans un secteur à risque pourrait requérir un avis du Ministère de l'Environnement. C'est notamment ce qui a été proposé dans le règlement du PAEEV de Port-au-Prince qui désigne les instances gouvernementales qui doivent délivrer un préavis préalablement à la délivrance d'un permis de construire.

Implication de la population et de la société civile

Pour assurer le respect des contraintes et garantir la pérennité des actions publiques, il est crucial d'impliquer la société civile dans l'élaboration des PAEEV. Cela implique de reconnaître l'expertise pratique des habitants en tant qu'utilisateurs de la ville et de définir un niveau approprié de participation, allant de la concertation à la sensibilisation. Cela permet ainsi de concilier les intérêts particuliers et l'intérêt général tout en faisant appel à des professionnels pour la définition précise des règles d'urbanisme. Le PAEEV est également établi afin de protéger les biens et les personnes des aléas structurels ou climatiques, en indiquant les zones inconstructibles et en informant des mesures constructives à prendre pour réduire la vulnérabilité. Il est ainsi essentiel que les habitants soient sensibilisés au contenu des PAEEV.

A cet égard, le PAEEV est également un outil pour les porteurs de projets et investisseurs puisque, en plus des secteurs soumis à des aléas, il offre un cadre clair sur les potentiels de développement, les règles d'utilisation du sol et les affectations admissibles limitant ainsi les risques d'investissements.

Quel est l'intérêt du PAEEV pour la population ?

Il permet de guider les investissements structurants indispensables et de contrôler l'urbanisation dans un objectif de développement durable ; d'informer le citoyen des particularités et spécificités de son territoire ; de donner aux autorités locales, les outils pour améliorer le cadre de vie et de sanctionner quand les normes définies, consenties, ne sont pas respectées.

“ Il est important de bâtir des connaissances, des capacités locales et communautaires pour avoir des changements de comportement en matière de gestion urbaines. ”

Jude Saint-Natus
Coordonnateur PAGODE de
l'Ambassade de Suisse

Comment comprendre le territoire pour prendre des décisions éclairées ?

De l'importance des systèmes d'information géographique

Un obstacle prépondérant à une gestion urbaine efficiente réside dans le manque de données à disposition au niveau local (recensement par exemple). Lorsque les données sont disponibles, elles sont parfois peu exploitables, n'utilisent pas la même référence spatiale ou sont à une échelle trop large, rendant leur comparaison et leur analyse impossibles. Pourtant, si l'on ne comprend pas comment évolue le territoire, on ne peut prendre des décisions que sur des hypothèses causales qui pourraient s'avérer fausses. Une des pistes mise en œuvre dans le cadre des PAEEV est l'analyse cartographique au moyen d'images satellite qui présentent l'avantage de pouvoir “remonter le temps” en utilisant des images historiques permettant d'analyser des tendances de développement.

Pour contrecarrer la carence de précision dans les données territoriales, l'analyse urbaine peut se fonder sur les SIG qui fournissent des données avec rigueur, chacune ayant une référence spatiale propre. Dans le cadre d'application web, l'information géographique permet à tout à chacun, à partir d'un téléphone portable, d'avoir accès aux règles afférentes à un lieu donné. Les SIG permettent par ailleurs de rendre perceptibles des phénomènes qui ne le sont pas facilement sur le terrain, comme par exemple d'identifier des secteurs soumis à une menace naturelle



Atelier d'harmonisation des PAEEV du SUD
Septembre 2023

Qu'est-ce que les SIG ?

Les Systèmes d'Information Géographique (SIG) sont des outils informatiques qui permettent de stocker, d'analyser et de visualiser des données géographiques pour faciliter la prise de décisions en matière de planification et de gestion du territoire.

Planifier et maîtriser le développement des villes

Le PAEEV : un instrument pour orienter l'aménagement et l'extension des villes

Le PAEEV est un instrument de gestion du développement urbain. Il n'est pas un outil de développement économique, comme le plan communal de développement par exemple. Le PAEEV traduit donc spatialement des objectifs et des orientations stratégiques permettant d'atteindre une vision de la ville souhaitée. Le PAEEV vise ainsi à définir des zones d'affectation du sol ainsi que les règles d'utilisation du sol de ces zones. Il permet aussi d'identifier les zones d'extension urbaine et d'orienter le développement afin de limiter la résurgence des quartiers dit spontanés.

Une planification non contrôlée a des conséquences durables néfastes sur la qualité de vie des populations et leur accès aux services de base. Tandis qu'une planification du développement permet une allocation optimale des ressources pour atteindre les objectifs fixés. Le PAEEV de Jérémie, par exemple, interdit l'expansion urbaine dans certaines zones très densément bâties tout en prévoyant la création d'espaces publics afin de favoriser l'émergence de centralités secondaires.

L'approche participative au sein des PAEEV

Les PAEEV élaborés dans le cadre du programme Urbayiti ont mis en avant une démarche participative, impliquant des représentants des ministères, de la commune, de la société civile afin de créer une vision commune et partagée du développement de la ville. Pour ce faire, différentes approches ont été mises en œuvre comme la création de comités locaux de consultation, de groupes de suivi, et la réalisation d'ateliers ou de simples séances de sensibilisation et d'information pour certains publics cibles qui, à chaque fois, permettent de mobiliser et sensibiliser des centaines de personnes.



“ Les PAEEV sont en Haïti l'outil de planification des villes. Ils doivent contribuer à l'amélioration des situations actuelles en favorisant une meilleure capacité d'adaptation des villes face aux aléas qui les affectent au premier rang desquels le réchauffement climatique. Ils doivent aussi permettre d'anticiper et donc préparer les villes à l'accueil de nouveaux habitants pour que la croissance urbaine en Haïti ne soit plus subie mais soit au contraire, comme c'est le cas ailleurs, un facteur de développement, notamment économique. L'Union européenne est heureuse de participer à cet effort en finançant à travers le programme Urbayiti, l'élaboration des PAEEV de 5 villes haïtiennes dont celui de la capitale, mais aussi des Cayes, de Jérémie, de Dame-Marie et de Beaumont. ”

Jean Briday

Chargé de programme infrastructures et développement urbain
Délégué de l'Union européenne en Haïti

Qu'est-ce qu'un risque ?

Le risque se définit comme la probabilité qu'un événement dangereux se produise combinée à la gravité de ses conséquences et pertes (humaines ou matérielles). L'aléa (ou menace), quant à lui, désigne la survenue possible d'un événement naturel ou technologique susceptible de causer des dommages ou des pertes matérielles ou humaines. Un aléa se caractérise par son intensité et sa fréquence de récurrence. Le risque est par conséquent le produit d'un aléa et d'une vulnérabilité face à cet aléa.

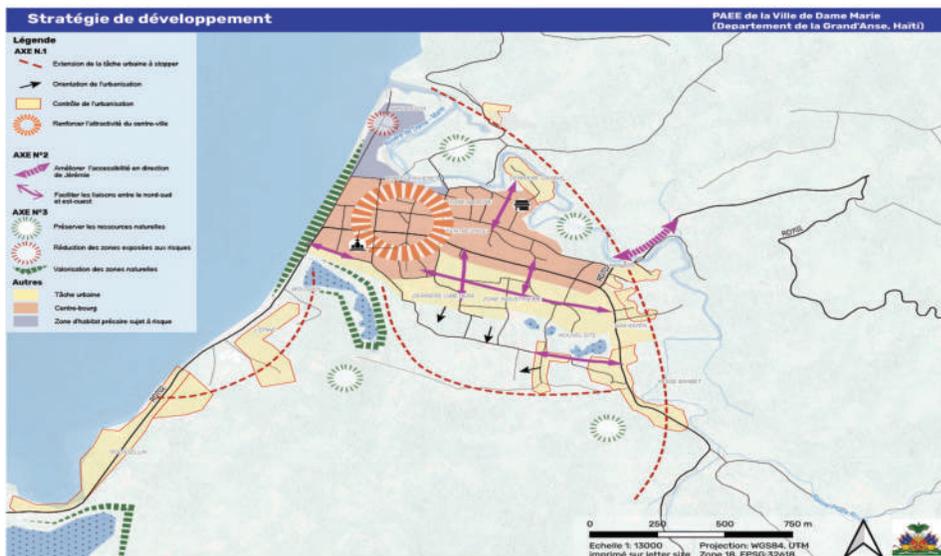
La gestion des risques et l'approche multirisque

La prise en compte des risques dans le PAEEV vise à promouvoir un développement urbain durable, résilient et respectueux de l'environnement et de la santé publique, face à l'augmentation des canicules, des phénomènes climatiques extrêmes, de la pollution et des gaz à effet de serre.

L'ensemble de ces phénomènes contribue en effet à la désertification, à la dégradation de la biodiversité, à la propagation de maladies et à l'augmentation des risques, en particulier dans les quartiers urbains densément peuplés et précaires.

Haïti, confrontée à des aléas multiples et cumulatifs, fait face à un risque de catastrophe accru, où des mesures de prévention spécifiques peuvent parfois entrer en contradiction avec d'autres aléas présents, soulignant la nécessité d'une approche multirisque dans le cadre du PAEEV. Celui de Dame-Marie, par exemple, prévoit la mise en place d'une stratégie de création ou structuration d'espaces publics sur les zones inondables (lagon, berges de la rivière Dame-Marie) afin de réduire l'exposition de la population aux risques naturels. En aménageant des espaces publics sur les rives, par exemple, le PAEEV évite la construction de logements dans ces zones à risque et permet un contrôle social de la zone par les utilisateurs.

La préservation du patrimoine : quelle place dans la planification urbaine ?



Images directrices transposant spatialement les grandes orientations stratégiques et axes de développement du PAEEV de Dame-Marie

“La démarche de prise en compte globale des risques répond judicieusement aux « effets-cascade » désastreux des multiples aléas auxquels nos villes sont soumises. De ce fait, l'approche multirisque, adoptée par le PAEEV, qui permet d'associer aux risques naturels majeurs et récurrents ceux en lien avec l'action de l'homme, est aujourd'hui plus que jamais privilégiée dans la quête de solutions intégrées tant pour la planification que pour la fourniture de services en assainissement.”

Edwige Petit,

Directrice de l'assainissement - DINEPA

Le PAEEV offre une opportunité de valoriser et de préserver le patrimoine local de manière plus flexible et moins contraignante que le processus de classement par décision gouvernementale prévu par la loi de 1989. Il reconnaît ainsi que le patrimoine joue un rôle clé dans l'identité, la cohésion sociale et le développement touristique, tout en étant menacé par l'urbanisation rapide et les risques naturels en Haïti.

Le PAEEV de Jérémie prévoit ainsi de protéger le patrimoine architectural de son centre historique, et de le mettre en valeur à des fins culturelles, commerciales et de restauration.

Le PAEEV de Port-au-Prince prévoit quant à lui d'identifier en plan les bâtiments présentant un intérêt patrimonial et de solliciter l'ISPAN lorsque des permis de construire sont demandés sur ou à proximité de ces édifices patrimoniaux.

Qui est responsable du patrimoine bâti en Haïti ?

L'ISPAN (Institut de Sauvegarde du Patrimoine National) a été créé par décret le 29 mars 1979. L'ISPAN a pour mission de recenser, classer, étudier, protéger et restaurer les monuments, sites et ensembles historiques d'Haïti, de superviser les travaux, de soutenir les activités de préservation du patrimoine, et de collecter et diffuser des informations sur le patrimoine architectural et monumental.

Quelles perspectives pour l'urbain en Haïti ?

Une réglementation partagée

Le présent document survole les enjeux de gestion des villes haïtiennes, notamment le manque de ressources légales, institutionnelles, financières et humaines pour faire face à une urbanisation rapide et à un accroissement de l'intensité et de la fréquence des aléas conjointement à une augmentation de la vulnérabilité physique, sociale et économique, qui laissent planer la menace de catastrophe humaine.

Dans ce contexte, l'appropriation par la population des enjeux et objectifs de réglementation et planification urbaine est essentielle. A cet égard, des règles simples, partagées et compréhensibles représentent probablement la clé du succès pour la gestion urbaine et les PAEEV. Il s'agit de se concentrer, de prime abord, sur un cadre réglementaire permettant de répondre aux enjeux prioritaires des villes haïtiennes, qu'il s'agisse en particulier de la prévention des risques et du contrôle de l'étalement urbain.

Que dit la loi de 1963, sur le permis de construire ?

La loi du 29 mai de 1963 relative à l'habitation et à l'aménagement des villes, est une réglementation qui impose aux propriétaires de demander une autorisation préalable auprès des autorités locales avant de construire, de rénover ou d'agrandir un bâtiment. Cette exigence permet de garantir la sécurité publique, la qualité de l'environnement bâti, mais également le respect des politiques urbaines et du vivre-ensemble.

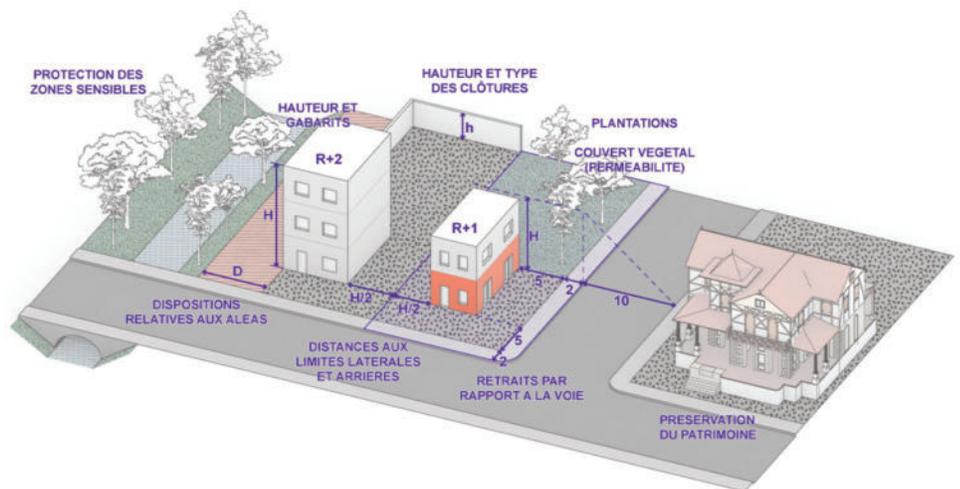


Schéma illustrant les dispositions réglementaires du PAEEV de Port-au-Prince

Un cadre de gestion urbaine harmonisé

Sachant que chaque PAEEV est spécifique à une ville donnée, et qu'il ne bénéficie pas encore d'un cadre légal définissant clairement son contenu et sa procédure d'adoption, il est important d'harmoniser l'ensemble des PAEEV afin d'éviter de trop grandes divergences d'une commune à l'autre

Si le contenu des PAEEV diffère pour chaque ville, il devient en effet compliqué pour les acteurs territoriaux et la population de connaître et respecter les particularités de chaque réglementation. L'idéal serait qu'une nouvelle loi de portée nationale (révision de la loi de 1963) définisse pour l'ensemble des villes les différentes zones d'affectation et les règles d'utilisation du sol afférentes ainsi que les procédures et modalités relatives aux permis de construire. Les PAEEV disposeraient ainsi d'une base commune et les autorités communales n'auraient plus qu'à définir les limites de ces zones au sein de leur territoire, et à faire appliquer les dispositions réglementaires.



“Le PAEEV reste un important instrument de gestion que toute mairie devrait avoir pour mieux encadrer et réglementer les projets de construction, d'aménagements privés et publics. Le PAEEV permettra de construire de manière résiliente pour préserver l'environnement et la vie”

Sylvie Rameau
Ancienne Mairesse des Cayes





Par ailleurs, une harmonisation au niveau national faciliterait la diffusion des PAEEV et, par extension, leur mise en œuvre et leur respect par la population. Dans cet esprit, un projet d'harmonisation des PAEEV de Jérémie, Les Cayes, Dame-Marie, Beaumont et Port-au-Prince, élaborés dans le cadre du programme Urbayiti est actuellement en cours et entend apporter sa contribution à la nécessaire révision du cadre légal de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en Haïti.

“ C'est extrêmement important qu'on puisse faire une sensibilisation et une diffusion à grande échelle pour ces documents [du PAEEV], que ça (ne) soit pas un document qui reste dans les tiroirs mais que les gens connaissent et qu'il soit utilisé dans la gestion de la ville au quotidien.”

Jacques Philippe Mondesir
Expert en gouvernance locale auprès
du MICT et des Mairies des Cayes et
Jérémie
Programme UrbAyiti
Expertise France



Atelier de Formation sur les PAEEV, Cayes, Septembre 2023

Lexique

Aménagement urbain

C'est l'ensemble des activités qui visent à développer ou à transformer le territoire, qu'il s'agisse de l'espace construit ou à construire, pour répondre aux besoins en logement, de transport, de loisirs, d'emplois, etc.

Développement durable

C'est l'amélioration dans la durée des performances à la fois économiques, sociales et environnementales du développement des populations.

Zonage

Il s'agit du découpage d'un espace en plusieurs zones permettant de catégoriser l'ensemble d'un territoire.

Planification du territoire

Il s'agit du processus porté par les collectivités territoriales pour matérialiser la vision stratégique de l'aménagement urbain, qui se base sur un diagnostic territorial et d'identification des besoins futurs des populations.

Étalement urbain

C'est une expression qui désigne l'éparpillement des populations et de leurs activités dans la périphérie des villes.

CASEC et ASEC

La section communale est administrée par deux (2) organes: le Conseil d'Administration de la Section communale - CASEC (un organe exécutif); et l'Assemblée de la Section communale - ASEC (un organe délibératif).

Les partenaires de mise en œuvre du programme



Treize (13) contrats de mise en œuvre ont été signés avec avec le CIAT, le MTPTC, l'AECID, CBM) qui travaille en appui à la DINEPA, Expertise France qui travaille en appui au MICT (Port-au-Prince, des Cayes et de Jérémie) et 9 contrats avec 7 ONGs 9 (CARE, GOAL, CRS, GRET, Craterre, H4H, CBM). Le BONFED assure la coordination institutionnelle de l'ensemble et d'autres contrats sont en cours (contrat d'études techniques sur la mobilité et le drainage) ou à venir (contrat de travaux de drainage aux Cayes et à Jérémie).