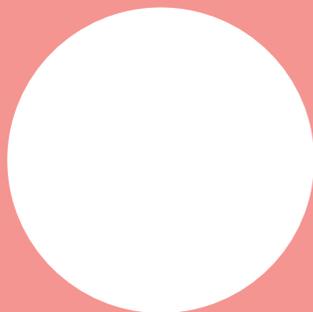

LES CAHIERS D'URBANISME DU CIAT

Secrétariat Technique du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire • n°1 • novembre 2014



CONVERSATION AVEC JOAN CLOS

Directeur Exécutif d'ONU-HABITAT

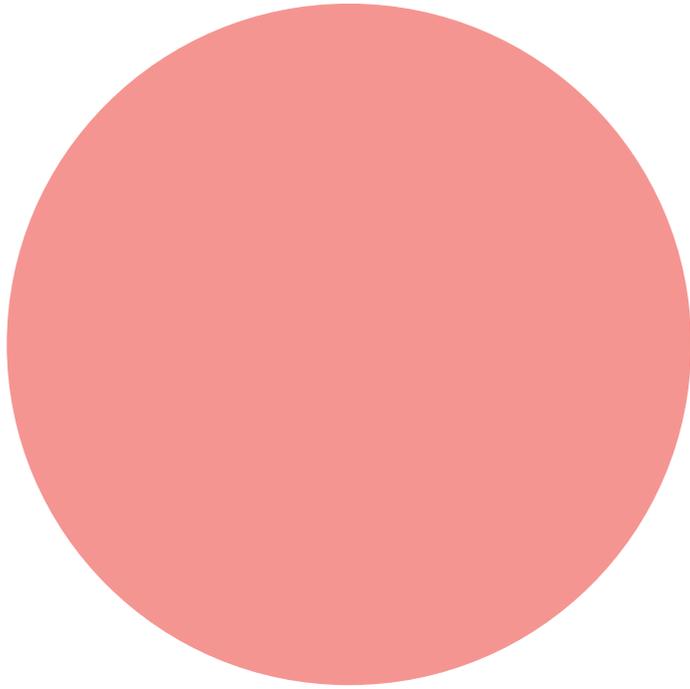
Les cahiers d'urbanisme du CIAT
Dépôt Légal : Bibliothèque Nationale d'Haïti
DL : 14-10-483
ISSN 2409-3165

© Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) 2014



AGIL
Programme d'Appui
à la Gouvernance et
à l'Investissement Local









Dr. Joan Clos a derrière lui une longue carrière au sein du Gouvernement espagnol, à la fois aux niveaux local et national.

De 1983 à 1987, en sa qualité de Conseiller municipal, il s'est distingué en améliorant la gestion municipale et en mettant en œuvre des projets de rénovation urbaine. Il a notamment dirigé la remise en état de la vieille ville de Barcelone, Ciutat Vella, grâce à une série d'interventions globales comprenant des investissements financiers et sociaux, l'amélioration des services urbains.

Entre 1997 et 2006, il a accompli deux mandats en qualité de maire de Barcelone durant lesquels il a mis en place des programmes d'investissement de grande envergure pour la ville. L'un de ses projets les plus ambitieux a été la conception et la préparation du projet Barcelona22@ ayant pour but de rénover les zones industrielles et parcs technologiques de la ville. Quelque 250 hectares ont été aménagés dans l'un des quartiers les plus défavorisés (construction de logements sociaux, d'hôtels et de bureaux).

Entre 2006 et 2008, il a été Ministre de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce en Espagne. Il est actuellement Directeur Exécutif d'ONU-Habitat. Il a effectué une visite à Port-au-Prince en octobre 2013 à l'occasion du Jour Mondial de l'HABITAT.

*Ci-contre,
le plan Cerda de Barcelone,
Espagne*

Pour le CIAT, 2013 est un moment important: le séisme du 12 janvier 2010 aura bientôt quatre ans, et il est vraiment urgent de sortir de la logique reconstruction post séisme pour passer à un autre niveau, qui est celui de la réflexion sur la ville et des décisions sur l'avenir de nos villes.

En Haïti, nous sommes passés en 25 ans, sans nous en rendre compte, d'un pays rural à un pays urbain, passant de 20 à 52 % de population urbaine en Haïti, avec pratiquement le tiers de la population concentré dans le département de l'Ouest. L'espace haïtien globalement, celui du département de l'Ouest et de Port-au-Prince en particulier, a évolué en dehors de toutes décisions institutionnelles et étatiques. Nous pensons vraiment aujourd'hui qu'il y a un cadre institutionnel et légal à mettre en place, une autorité à créer sur l'espace urbain. Nous pensons très profondément qu'ONU-Habitat, pouvant apporter une expérience mondiale de la question urbaine, est aujourd'hui un partenaire privilégié pour nous.

Le dialogue d'aujourd'hui permettra au Dr Clos de nous présenter la démarche qui a été suivie pour la mise en œuvre d'une nouvelle politique urbaine à Barcelone, ville dont il a été le maire, d'aborder des questions plus générales, telles que la définition d'une politique urbaine et la manière de la rendre effective.

Nous proposons souvent des objectifs sans définir les moyens de les atteindre, sans définir les règles en support aux objectifs définis. L'expérience internationale peut être d'un apport important pour Haïti en matière d'urbanisation.

Cette conférence est une occasion intéressante de débattre de ce que nous pensons à ONU-Habitat sur la question de l'urbanisation, et surtout de la manière de changer ce paradigme - qui est présent partout dans le monde, où l'urbanisation est vécue et perçue comme un problème très difficile, comme « un caillou dans le soulier ». Pour les gouvernements, l'urbanisation est un problème politique, parce que tout rassemblement de personnes peut un jour se soulever. Il y a une tendance à considérer l'urbanisation comme un risque politique et économique.

L'urbanisation est un facteur de développement. Elle a une capacité d'augmenter les valeurs économiques d'une société. Une bonne urbanisation augmente la productivité. Les économistes expliquent ce phénomène avec des noms tels que « l'économie d'agglomération », « l'économie d'échelle » : il est avéré que le coût d'une transaction diminue avec la proximité, augmentant ainsi la productivité de l'économie. Ceci est bien connu des économistes mais généralement ce ne sont pas des facteurs étudiés par les urbanistes qui prennent davantage en compte la sociologie, la géographie, mais encore peu l'économie.

Si on observe bien ce qui se passe dans les villes, il s'y produit une augmentation de l'activité économique dès qu'une agglomération de personnes se forme (y compris dans les bidonvilles). Ces activités sont en général illégales, mais pas toujours. Si on observe les activités dans les bidonvilles, la forme d'activité économique la plus courante et génératrice de revenu immédiat reste le petit commerce.

L'agglomération de personnes génère une augmentation de la taille du marché. Quand celui-ci augmente, commence la spécialisation. La spécialisation provoque un avantage productif et, petit à petit, les habitants des bidonvilles génèrent leurs propres revenus. Du point de vue d'un observateur neutre, c'est une réalité très intéressante, parce qu'on comprend pourquoi la population préfère habiter dans les bidonvilles que de vivre dans l'ancien monde rural avec une économie de subsistance. L'amélioration des conditions de vie réside dans le fait de passer d'une économie de subsistance au bidonville. Dans le bidonville, il y a davantage de moyens pour survivre, davantage d'argent, davantage d'activités, davantage d'informations. Rapidement, les nouveaux venus apprennent un très grand nombre de choses. Même en une semaine, dans le bidonville, l'habitant apprend plus en quelques années que dans le monde rural. Le bidonville est une école extraordinaire bien que tout ce qui s'y apprend ne soit pas toujours très bon !

L'urbanité

Le bidonville n'est pas une bonne forme d'urbanisation mais, pour passer du bidonville à la bonne urbanisation, il faut changer de paradigme. Il est important de commencer par accepter et respecter les normes de cohabitation. Par exemple, il ne faut pas envahir la propriété de son voisin, il faut se comporter de manière « formelle ». C'est un changement de comportement très difficile mais important, qui nécessite quelques formes d'institutionnalisation. Il faut un gouvernement local qui établit des normes, qui organise l'occupation du territoire, qui délimite l'espace public à construire. C'est ainsi que commence le processus de cohabitation urbaine. La productivité de la ville augmentera davantage que celle du bidonville. Mais ceci est un processus très difficile à créer.

Dans les mondes qui se sont urbanisés, comme la Chine et la Mésopotamie, les mondes arabe, romain ainsi que l'Europe, ce processus d'apprentissage a mis longtemps avant d'être effectif. La création des institutions a pris quelques centaines d'années ; un très grand nombre de générations a peu à peu commencé à s'apercevoir qu'une meilleure qualité de vie résulte nécessairement d'une bonne organisation urbaine.

Dans le monde d'aujourd'hui, celui du 21^{ème} siècle, où nous sommes en train de proposer des bonnes méthodes d'urbanisation, nous essayons de les implanter en une, deux ou trois années... C'est très difficile, car le processus d'urbanisation n'est pas une simple organisation du sol, c'est un aussi changement de la mentalité politique, de la capacité des citoyens de comprendre, d'accepter et d'adapter ces nouvelles règles de convivialité pour habiter dans la ville. C'est un long processus qui prend normalement quelques générations.

Je pense qu'il existe une frustration du côté des urbanistes, chez les spécialistes de l'urbanisation, qui font de grands efforts mais ne voient pas le changement souhaité. C'est une frustration que je comprends très bien car nous connaissons les avantages d'une bonne urbanisation et nous aimerions voir les changements. Pourquoi les citoyens de Port-au-Prince, ou d'autres parties du monde, ne voient pas les avantages qui pour nous sont très clairs ?

Accepter le changement

Ceci est en relation directe avec la capacité humaine d'accepter le changement et de le faire en comprenant ce que le changement et le réaménagement des structures de pouvoir représentent. Dans toutes les sociétés, il existe des structures de pouvoir décrites par les études anthropologiques. Dans une communauté spontanée, il y a immédiatement quelques personnes qui, automatiquement, établissent quelques formes de hiérarchie, d'organisation sociale. Alors, tout changement qui se fait contre ce pouvoir préexistant est un changement qui questionne le pouvoir. Ce questionnement est perçu comme une insécurité, nourrie de l'incertitude de ce qui va se passer. Alors, une attitude conservatrice, opposée au changement, s'instaure chez les sujets en position de pouvoir. On préfère demeurer comme hier car il y a la peur que le futur puisse être anarchique ou violent, ou pire qu'aujourd'hui.

On doit se battre; c'est la façon européenne de faire le changement: toujours la révolution ! On vient de la révolution française; pour nous le moyen, c'est la bataille. Ici, il peut difficilement y avoir de bataille parce les conditions sociales pour le faire n'existent pas.

L'urbanisation, ce n'est pas une question de changement de la structure urbaine, c'est une question politique et sociale, c'est une question d'évolution de la société. La ville et l'urbanisation sont de très bonnes écoles d'apprentissage de la politique. Les citoyens de la ville ont une manière pratique de comprendre, d'étudier et d'habiter avec des nouvelles règles et normes - ce qui fait de la cohabitation dans la ville la première école d'apprentissage politique et social.

L'urbanisation est comme une monnaie : elle a deux faces. D'un côté l'urbanisation nécessite la volonté politique qui, sans elle, ne peut pas se faire. L'urbanisation est une création humaine. Et de l'autre côté, il y a une science de l'urbanisation. L'urbanisation ne peut pas être improvisée. Il existe des règles techniques à comprendre ; elles ne sont pas toutes évidentes. Parfois certaines règles sont contre-nature et incompréhensibles spontanément.

L'espace public

Une des règles très importantes de l'urbanisation c'est que l'augmentation des espaces publics accroît la valeur de l'espace privé. Cette règle n'est pas comprise par la plupart des habitants. Une personne qui, depuis longtemps, possède beaucoup de terres, voudra les garder et refusera de céder une partie de sa propriété à la communauté par crainte de perdre son terrain. Dans une bonne urbanisation, nous le savons avec la science de l'urbanisation, si un propriétaire donne une petite partie de ton terrain à la communauté et si les autres font de même, la valeur de son terrain augmente du fait de l'existence de ce bien commun qui est la rue. Ceci n'est pas toujours évident pour le propriétaire du terrain.

Il y a de très nombreuses expériences dans le monde d'urbanisation spontanée. Prenez un groupe de personnes - 200 à 2000 personnes - et dites-leur : occupez ce terrain comme vous voulez. La structure qui en émerge est celle du bidonville. À ONU-Habitat, des photographies satellitaires de différents bidonvilles sont prises de par le monde et, connaissez-vous le pourcentage de terrain destiné à la mobilité, à l'interconnexion des maisons ? Dans une ville planifiée, le pourcentage de sol destiné à la voirie est de 30% en moyenne. Dans un bidonville le pourcentage destiné à la communication est de 2.4%.

L'espace public est l'âme de la ville, c'est l'élément ordonnateur de la ville. Sans espace public, tout devient chaotique. Le processus de réhabilitation des bidonvilles commence par la création d'espaces publics (des terrains de jeu pour enfants, des places, etc.), par l'amélioration de la voirie, des communications, des services associés à la rue (drainage, eau, éclairage public) et, après, par l'amélioration de l'habitat des occupants. Un petit feu dans un bidonville à Nairobi a fait 23 morts: pourquoi ? Parce que les pompiers ne peuvent pas entrer. Voilà pourquoi les premières actions des organisations internationales pour essayer d'améliorer les conditions de vies dans les bidonvilles sont la création d'accès et d'espaces publics.

Histoire et planification urbaine

Il faut un changement mental total pour passer de la ville spontanée à la ville planifiée. Dans les villes d'un pays comme Haïti qui a été colonisé, l'application des normes d'urbanisation des 16^e, 17^e, et 18^e siècles se voit dans le centre de la ville. Après survient la décolonisation, et à partir de cette période, les normes d'urbanisation ont été perçues comme une imposition du pouvoir colonial. La structure de la ville commence à changer, et la largeur des rues diminue à mesure que l'urbanisation se poursuit sans planification.

À Barcelone, on peut parcourir 1 000 années d'urbanisation en une heure de promenade. Il est possible d'aller de la période romaine jusqu'au 21^{ème} siècle. À Barcelone, ma ville, on peut marcher dans la ville romaine, dont les rues ont une largeur de 2,5 mètres (standard romain), puis dans la ville médiévale où la largeur de la rue faisait 8 mètres. C'est la tradition technique de cette période. Il n'y avait pas encore de voitures, et la largeur de la voirie correspondait à la mobilité à cheval. Au 14^{ème} siècle, on arrive à une largeur de voirie de 12 mètres ; aux 17^e et 18^e siècles, l'urbanisation standard concevait des rues de 12 à 15 mètres de large. Au moment de la grande éclosion, de l'expansion de Barcelone que Cerdà a dessiné en 1857, les rues ont une dimension de 20 mètres (le centre de Barcelone). C'est ainsi qu'il est possible de lire 1 000 années d'urbanisation à travers la largeur des rues, qui va de 2,5 à 20 mètres ! Aujourd'hui, dans le centre, il a même une rue de 30 mètres de largeur.

Ce qui se passe dans un pays où on a perdu la tradition d'urbanisation après la colonisation, c'est que la grande majorité de la ville croît avec la perte de la structure formelle. Est-ce que vous avez une structure coloniale du 17^e siècle ? Alors il y a dichotomie, une partie de la ville a été dessinée par les architectes, par les ministères, par le gouvernement, etc. est formée une petite ville institutionnelle avec des rues de 15-20 mètres de large. Avec cette structure formelle de la ville des 17^e et 18^e siècles, il y a une autre question très importante, celle du parcellaire. Est-ce que vous avez des normes pour le parcellaire ? La terre, dans la structure urbaine du 17^e siècle, est structurée de manière à permettre un découpage parcellaire. Mais dans le cas d'une urbanisation spontanée, la structure parcellaire et viaire de la ville est perdue. Une fois perdue, le parcellaire devient très petit (7 à 10 m²) et alors il n'existe plus cette

capacité de construction de la ville qui garantit de l'espace public, l'âme de la ville.

Pour avoir un bon processus d'urbanisation, il faut certaines formes de gouvernance. La spontanéité ne produit pas d'urbanisation. Comment faire une bonne gouvernance ? Quand nous faisons des programmes d'amélioration des bidonvilles nous parlons avec le leader naturel de la communauté, on essaye d'établir un dialogue avec lui afin qu'à travers lui, la population soit convaincue et accepte de se plier à quelques régulations de l'espace. C'est la création d'une petite forme de gouvernance locale, mais locale au sens de la rue, juste de l'espace qu'on veut améliorer mais pas de la ville. On fait de la gouvernance avec le leadership local. Ce dernier a la capacité de mobiliser et de rassembler tout le monde pour faire un projet encadré et accompagné par notre appui technique (la fabrication de briques par exemple. Ce qui est le plus important ici, c'est l'organisation politique de la communauté.

Que doit-on faire pour améliorer rapidement l'urbanisation ? A chaque situation, il faut chercher une solution propre car il n'existe pas de solution générale. Toutes les solutions politiques sont des solutions locales. Il n'y a pas de manuel de politique urbaine.

Loger ou urbaniser ?

Le processus d'urbanisation est non seulement un processus physique de transformation sociale mais aussi culturel, ce qui le rend lent et complexe. C'est la raison pour laquelle quand un gouvernement construit des maisons gratuitement pour les pauvres dans une zone, c'est un espace que souvent la population refuse d'occuper. Une agglomération de logements n'a jamais produit de ville. J'ai vu cette fabrication de maisons qui ressemble à des fabrications automatiques de maisons abandonnées. La personne veut habiter avec sa communauté, ses proches et avoir les moyens pour survivre.

L'urbanisation est quelque chose en plus que le logement. Le logement fait partie de l'urbanisation mais l'urbanisation est un processus plus complexe.

Qu' est-ce qu'on doit faire dans une situation comme celle d'Haïti ? C'est vous, Haïtiens, qui devez parler et dire ce qui peut être fait pour générer ces conditions politiques, sociales et culturelles qui rendent possible l'urbanisation.

Avec un espace public bien dimensionné, on peut penser à accroître la densité. Ceci est très facile, quand vous avez 30 à 35% de terrain dans la ville qui sont destinés à la voirie, on peut facilement penser à doubler la densité ; avec une bonne voirie, on fait une bonne densité dessinée. Mais s'il n'y a pas d'espace prévu pour la rue, la densification devient problématique, parce que l'espace est surpeuplé.

Comment peut-on commencer pour faire une ville, une bonne ville ? La question basique c'est l'espace public. Il doit être de 30 % environ. Une fois ce niveau atteint, il est possible de commencer le découpage parcellaire. C'est la 2^{ème} phase de l'urbanisation.

Comment commencer ? À ONU-Habitat nous avons essayé d'élaborer un manuel pour les politiciens sur comment faire une bonne ville. Faire une bonne ville donne des produits sociaux et économiques. La première étape est de convaincre les politiciens; la technique vient après. C'est très difficile car les politiciens ont peur de l'urbanisation. L'urbanisation est perçue comme un risque politique, alors les politiciens sont suspicieux face à ce phénomène. Avant d'être un problème d'architecture, l'urbanisation est un problème de régulation. Sans les normes et les lois, il n'y aura pas de bonne urbanisation. Il faut un pouvoir légitime démocrate qui propose, met en place le processus de prise de décision pour urbaniser. C'est complexe politiquement, pas techniquement.

Le politique (surtout dans les pays en développement) croit que pour faire une bonne urbanisation, cela coûte cher, et que les ressources nécessaires sont importantes. Ce n'est pas le cas. L'urbanisation n'est pas une question d'argent ; il commence avec l'autorité pour établir l'espace public.

La recherche des investissements se fait seulement après la mise en place de cette autorité. L'acte fondamental de l'urbanisation ne doit pas être l'argent, c'est la capacité politique de dessiner l'espace public, c'est espace commun. L'argent vient après.

Avec le maintien et l'application de la régulation, les investisseurs viendront. Car la construction de la ville est une très grande affaire. Plusieurs millionnaires dans le monde s'enrichissent dans la construction de la ville. L'argent ne manque pas, ce qui manque c'est la capacité d'établir la régulation de la ville. C'est à ce niveau que la difficulté réside. L'argent est presque dans les nuages, il est toujours en recherche de l'opportunité pour une bonne affaire. Ce qui attire l'argent, c'est la possibilité de faire une bonne affaire. Pour comprendre l'urbanisation, il faut le voir d'abord comme un problème d'organisation publique de l'espace, d'organisation du territoire, et la capacité de maintenir les normes et régulations. Si on s'amuse à changer les normes, s'il y a de l'instabilité, l'argent ne viendra pas.

Une stratégie

La stratégie que nous proposons pour adresser le problème de l'urbanisation, est :

1. **Faire ou essayer de faire l'extension planifiée de la ville, à proximité du centre-ville.** Il ne s'agit pas de créer une nouvelle ville ailleurs, l'extension doit être en connexion avec la ville existante. Il faut reconstruire la ville à travers l'expansion planifiée. Pourquoi ? Parce qu'investir dans de petites actions dans la ville existante (informelle), ne permet pas de générer un mouvement transformateur de réhabilitation de la ville dans son ensemble. Cela peut-être des actions intéressantes pour la population sur place, mais cela n'a pas la capacité de transformer la réalité. Dans la politique, il faut chercher que des actions pour transformer la réalité et non pour garder le statut quo.
2. **Réhabiliter et travailler dans le centre-ville planifié.** Avec ces deux stratégies, il s'agit de montrer à la population l'avantage de la ville planifiée. Si les raisons de faire une ville planifiée ne sont pas évidentes pour la population, elle n'y participera pas.

Il est possible de faire un exemple, d'une part, à partir de la ville planifiée en

réhabilitant son centre, et d'autre part en faisant une extension nouvelle planifiée à côté, afin de créer des alliances et de permettre aux deux villes de partager les services urbains de base (eau, électricité, drainage, etc...). Les extensions qui se font à 5 ou à 100 km plus loin de la ville planifiée constituent toujours une erreur. C'est très difficile de faire une extension à côté de la ville parce que, si ce sont de bons terrains, ils seront dédiés à l'agriculture, si ce sont de mauvais terrains alors, c'est une mauvaise localisation. Ce sont donc des décisions politiques et il faut s'armer de courage pour prendre certaines décisions. Évidemment cette transformation se fait plus facilement dans les petites villes, dans les villes moyennes ou villes-marchés. Il est tout à fait possible de commencer à démontrer la possibilité d'une bonne urbanisation dans ces petites villes.

Je ne veux pas monopoliser la parole ! Je voudrais des échanges avec vous sur ces idées et surtout écouter ce que vous pensez, les stratégies auxquelles vous pensez pour Haïti, à Port-au-Prince et dans les autres villes, pour commencer à faire ce changement de mentalité sur l'urbanisation.



QUESTIONS

Alexis Doucet, urbaniste, GRET

Sur la question du lotissement, je pense que le cadre légal en Haïti prévoit cinq catégories de lotissement avec notamment une 5^{ème} catégorie destinée plutôt à des logements sociaux et dont les parcelles doivent faire 100 m² minimum. Ce qui est en fort décalage évidemment avec ce qui se passe dans les quartiers informels où la taille moyenne des parcelles est de 20 m² environ. Est-ce que pour vous, il faut changer le cadre légal de manière à essayer, non pas de s'adapter à une réalité, mais de s'en rapprocher plus fortement, ou bien faut-il essayer d'appliquer coûte que coûte ces ambitions qui sont assez éloignées de la réalité ?

J'ai dit tout à l'heure que s'il n'y a pas une trame viaire (structure de rue) dans la ville, il ne faut pas commencer par faire une régulation du lotissement, parce qu'il faut commencer en premier lieu par la rue. Sans la trame viaire (voirie), il n'y a aucune possibilité de faire des découpages parcellaires. Il ne doit pas y avoir de découpages sans voirie. Pour faire de l'urbanisation, il faut être ferme. Pourquoi avoir des lotissements s'il n'y a pas de voirie ? Alors le premier élément c'est la voirie. Je suis contre la régulation du parcellaire s'il n'y pas de voirie dessinée.

Pour moi, une parcelle de 100 m², c'est petit ! Mais avec cette régulation, il est possible de prévoir des dispositions provisoires afin de permettre une division intra-parcellaire. Nous croyons que la pauvreté est une situation provisoire de la famille et que l'amélioration des conditions de vie viendra. Nous ne voulons pas condamner tout le monde à être pauvre tout le temps. Dans la ville, nous souhaiterions voir les situations des familles s'améliorer au cours des vingt prochaines années. Alors, si dès le départ le découpage parcellaire est très petit, le territoire est condamné

*Ci-contre,
le tissu urbain non planifié à
Carrefour Feuilles, Port-au-Prince*

à la pauvreté. Il est important de prévoir et de faire un découpage qui permet la croissance socio-économique des familles. Il faut trouver des formules de découpage parcellaire plus grand.

Si vous connaissez Barcelone, dans la Barceloneta, il y a des maisons du 16^e et 17^e siècle qui font 14 m². Ce quartier, pendant plus de 250 ans, a toujours été un quartier problématique et n'est jamais devenu un quartier de classe moyenne. Seulement maintenant, après 250 ans, quand la prospérité de l'Espagne a diminué (le pays connaît une perte démographique et ne maintient sa population que grâce à la migration), les anciens propriétaires de la Barceloneta, qui avaient une famille de 7 à 8 personnes vivant dans 14 m² et dont les enfants sont aujourd'hui partis, sont très heureux d'habiter un appartement de 14 m² donnant sur la plage de Barcelone. Pour arriver à ce point-là, il a fallu 250 ans, une amélioration de notre économie qui est passé de 2 000 à 32 000 dollars per capita, ainsi que la possibilité aux jeunes de trouver des opportunités dans d'autres quartiers de la ville.

Les petites parcelles risquent de condamner un quartier à la pauvreté pour toujours. C'est très mauvais car tout quartier doit avoir la possibilité d'améliorer sa condition. Si un quartier se retrouve toujours dans la catégorie des quartiers pauvres, il sera toujours un terrain pour la mafia, craint par la police et il n'existera aucun service à la population (écoles, centre de santé, etc.). Il faut lutter contre la concentration de la pauvreté urbaine, parce que la ville c'est la mixité. Dans cette mixité, il y a la possibilité de générer une nouvelle culture et d'améliorer les conditions de vie de tout le monde. S'il existe une ségrégation sociale (riche/pauvre) c'est la condamnation à la pauvreté pour toujours.

Clément Bélizaire, ingénieur, UCLBP

Si nous prenons le cas d'Haïti, c'est un pays pauvre. Faire des quartiers avec de petites parcelles n'est peut-être pas la solution pour un futur meilleur. Aujourd'hui, nous avons des choix à faire. J'aimerais avoir votre opinion sur les petites parcelles versus le multifamilial, la densification.

Il a fallu des centaines d'années à d'autres cultures pour faire la transition de la parcelle familiale à la multifamiliale. En Europe, il a fallu 300 à 400 ans pour faire cette transition qui, pour nous, Européens, a été positive. Elle a été surtout très positive pour les personnes pauvres. Elle nous a donné des villes plus denses et plus productives. La classe moyenne est née suite à la transformation des formes d'habiter, qui a été la densification.

La question de la densification n'est pas théorique, elle est pratique. Quel en sera l'apport à l'économie d'Haïti et comment pourra-t-elle améliorer les conditions de la majorité de la population pauvre ? Soit on s'appuie sur l'urbanisation, soit on mise sur le rural. Mais dans le rural, il n'y pas de moyens ni les ressources pour faire vivre 15 millions d'Haïtiens (vous allez atteindre ce chiffre dans environ 5 années).

Il faut donc faire une bonne urbanisation et commencer à penser aux moyens économiques pour les personnes qui habitent les villes. Quelles sont les sources d'emplois ? Quels sont les secteurs économiques qui peuvent générer des emplois ? Le secteur industriel, touristique, financier ?

L'urbanisation ne se pense qu'avec une vision pour la société. S'il y a des emplois, les habitants s'habitueront à vivre « l'un sur l'autre », sur plusieurs niveaux. Si non, les habitants n'accepteront pas d'habiter ainsi. La densification est une question politique. S'il y a des visions urbaines, économiques, de développement et d'amélioration de la société, la classe pauvre peut accepter d'habiter en multifamilial. C'est le prix à payer pour le développement. S'il n'existe pas de vision de développement, pourquoi habiter dense ? On préférerait habiter de manière traditionnelle. La question devient finalement une question politique. Est-ce possible de développer en Haïti une économie qui va donner des emplois à un fort pourcentage de la classe pauvre ? Imaginez que 30% de la population pauvre a un emploi dans les prochaines 15 années. On peut alors commencer à concevoir une urbanisation pour accompagner cette évolution.

Je suis d'une famille rurale, je suis arrivé dans la ville très jeune, à douze ans. Les souvenirs de la vie rurale demeurent les cinq premiers mois ; après ce temps, plus

rien. Dans la vie urbaine, il y a de la musique, de nouveaux amis, etc. Le romantisme rural ne dure pas longtemps chez la population qui, elle, recherche les services. Le retour aux origines rurales dépend des prestations, des services rendus par la ville.

Michèle Oriol, Secrétaire Exécutif du CIAT

L'augmentation de la population dans les villes haïtiennes, la naissance des bidonvilles à Port-au-Prince, ont entraîné un certain nombre d'initiatives. D'un côté il n'y pas eu cette prise en charge des institutions nationales, et de l'autre, il y a beaucoup d'institutions internationales (des ONG, ONU-Habitat, OIM) qui, avant et après le séisme, ont engagé des projets pour l'amélioration des conditions de vie dans les bidonvilles. On a amené de l'eau, on fait des trampolines (escaliers), comme ceux qu'on a pris ce matin à Carrefour-Feuilles. Tous ces petits projets, dans les petits quartiers, avec une vision « logement » et de petites améliorations très ponctuelles, ou encore des petites constructions comme à Zoranje, Morne à Cabris, totalement coupées du reste de la ville. Donc on s'est trompé ?

Non, se tromper, ce n'est pas la question. C'est plutôt une question de la possibilité de trouver des solutions. Je vais vous expliquer un cas très intéressant et émouvant qui s'est passé à Las Lomas au Pérou, dans la capitale, à Lima. Un cas qui se trouve dans le livre « Slum or Angel » publié récemment.

Las Lomas, en espagnol, veut dire « petites collines ». Le maire de la ville a été informé qu'un groupe de personnes voulait s'installer dans un espace à Las Lomas pour créer un bidonville. Le leader naturel ainsi que cinquante autres personnes ont décidé d'occuper l'espace. Contre toute attente, le maire a agi ainsi : il a appelé un ami qui est un cartographe de la faculté de Génie de l'Université de Lima. Il lui dit d'aller trouver le leader sans lui dire que c'est le maire qui l'envoie, lui a demandé de convaincre le leader d'occuper Las Lomas mais en l'aidant à faire la voirie (la trame viaire). Pendant un jour et demi seulement, l'ingénieur, avec quatre ou cinq étudiants, ont aidé le leader à tracer des rues en marquant les limites au sol avec de la chaux, limites que tout le monde devait respecter. C'est ainsi que s'est faite l'occupation de Las Lomas, avec une grille bien faite de 100 à 150 m² et des rues

de bonnes dimensions. Tout le monde s'est installé dans ce bidonville avec une voirie tracée, et il existe des photographies prises vingt à vingt-cinq années plus tard. Les personnes qui y habitent sont les mêmes qui avaient occupé originellement Las Lomas et ce quartier est devenu un quartier de classe moyenne. Il est passé de bidonville à un quartier normalisé et agréable. L'ingénieur ainsi que le leader communautaire sont toujours en vie.

C'est l'importance d'une occupation non spontanée. Écoutez, si l'occupation que vous aviez à Canaan avait été faite avec un dessin de rues, de voirie, en quelques temps il deviendrait une ville formalisée. Le problème surgit lorsqu'il y a manque d'organisation de l'espace public. C'est la question, la véritable âme de la ville. Et celle-ci ne se fait pas dans deux, trois ou quatre années, c'est un processus de transformation. Cerdà a dessiné le plan de Barcelone, il a fait le dessin de la voirie et aussi la norme de régulation. Celle-ci, de 1857 jusqu'à aujourd'hui, a changé plus de 25 fois, mais le dessin des rues est resté le même parce que celles-ci ont une fonction économique, sociale, politique.

Chaque fois que la mairie fait un investissement dans la rue, met en place l'éclairage, que se passe-t-il avec les terrains adjacents ? Les valeurs des terrains augmentent. Le drainage est fait quinze ans après, le transport public est mis en place, les valeurs augmentent une nouvelle fois. Il existe une relation directe qui fait que les investissements publics dans les rues transforment la valeur privée des terrains. C'est l'origine de la légitimité de la taxe. Quand l'investissement public augmente les valeurs privées, il est légitime de faire payer une taxe pour partager cette valeur ajoutée, sinon les valeurs privées ne seront bénéfiques qu'aux propriétaires privés et la mairie n'aura aucune contrepartie. Il est bien que le privé paie des taxes pour permettre d'améliorer le processus de transformation de la ville.

Tout ceci ne peut pas être mis en place en une année. Il faut des débats, des consensus. Voilà pourquoi il faut utiliser les leaders locaux pour garantir l'appropriation du processus. Une fois acquis, on peut accélérer la transformation mais il doit y avoir, au préalable, une explication de ce en quoi consiste l'urbanisation. C'est un projet de cohabitation, un projet de vivre ensemble et cela passe par l'acceptation des normes de régulation. S'il y a des emplois, on acceptera d'habiter en hauteur, sinon, c'est très difficile de convaincre les gens d'habiter ainsi !

Marc Jude, Ing. VRD ATL Saint-Marc

J'ai écouté attentivement l'exposé de tout à l'heure et M. Clos a dû cerner le problème de l'urbanisation d'un autre pays. Sachant que je fais partie de l'ATL de Saint-Marc, nous travaillons pour traduire les visions des maires pour une bonne planification de l'extension urbaine. Dans notre commune la pression sur l'espace disponible est énorme, une croissance spatiale spectaculaire soit 8% /an. À ce rythme, la capacité d'accueil serait atteinte avant la fin de cette dernière décennie. Comment envisagez-vous, vu votre expérience d'ex-Maire de Barcelone, une stratégie efficace et efficiente d'aménagement, sachant que l'espace disponible pour les nouvelles extensions est rare ?

M. Jean Bernard Cayot, Association des Propriétaires et Hommes d'Affaires du Centreville

Nous sommes très concernés dans la reconstruction du Centre-Ville. Vous avez bien mentionné dans votre exposé que l'espace public constitue l'âme d'une ville et doit être d'environ 30% de sa surface totale. J'aimerais savoir si ce même pourcentage peut aussi être appliqué pour la (re)construction d'une zone commerciale telle que le Centre-Ville de Port-au-Prince ?

John Wesley Delva, Radio Télé Caraïbes

La question relevant de l'aménagement de l'espace des villes reste et demeure un défi historique pour l'État haïtien. Le plus grand obstacle est la question cadastrale, car l'État n'a pas le contrôle de ce qu'il possède comme propriété, si bien qu'on a du mal à définir l'espace public dont vous avez parlé. Il y a aussi le problème d'un conservatisme chez la population haïtienne, c'est à dire qu'elle résiste à tout projet nouveau et novateur. Comment surmonter ces obstacles si l'on veut aménager nos espaces urbains ?

Rose-May Guignard, Urbaniste

Je suis urbaniste au CIAT, institution qui donne un appui fort à la reconstruction. J'aimerais savoir si vous pouviez parler un peu de comment on a organisé Barcelone dans les années 80-90 pour monter de grand projet urbain pour transformer la ville. Qu'est-ce que cette transformation a demandé ? Quelle était la structure de la gouvernance ? Comment est-on arrivé à créer cet espace de convivialité à l'intérieur de Barcelone dans le cadre du projet de renouvellement urbain ?

Frantz Verret, ing. architecte

Nous savons tous dans le secteur de l'habitat que l'habitat n'est pas une maison, ni une habitation, ni un logement mais le mode de peuplement et d'organisation par l'homme du milieu où vivent les gens. Dans ce contexte l'habitat est un ensemble beaucoup plus grand et complexe que le logement, les habitations. Certes les logements font la plus grande partie de cet ensemble, mais aussi on compte les équipements connexes, voirie, VRD, commerce. Revenons en Haïti à partir de cette définition et si l'on en tient compte, l'habitat n'a jamais été organisé. Il y a eu des projets (logements sociaux). Dans ces conditions, il faudrait arriver à gérer l'habitat. Lors de notre forum « Haïti Habitat » en 2005, la résolution préconisait la création du ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire comme solution à la gestion de l'habitat au niveau national. Alors ma question, puisque je milite depuis 2005 pour la création de ce ministère, qu'est-ce que vous pensez de la création d'un tel ministère en Haïti ? Comment UN-Habitat peut galvaniser un intérêt des autorités et de la collectivité haïtienne pour sa création ?

Sybille Théard Mevs, Avocate, membre de SOS Centreville

J'aurais aimé que vous partagiez avec nous, les façons de résoudre les problèmes au niveau des pouvoirs publics quand nous avons le sentiment que la mairie n'a pas forcément les mêmes vues que le CIAT ou d'autres ministères. Nous sommes souvent confrontés à des difficultés au moment de la reconstruction où il faut prendre des décisions générales qui doivent être appliquées pour tout le monde. Nous réalisons en cours de route que la mairie a peut-être d'autres visions, que les arrêtés qui sont signés ne sont pas appliqués par ceux qui ont participé à leur rédaction. Ce qui crée des difficultés au niveau de la reconstruction elle-même. J'aurais aimé savoir au niveau de Barcelone par exemple, ou de ONU-Habitat, comment ce genre de problèmes a été résolu?

Je vais essayer de faire quelques commentaires rapidement. L'expérience de la transformation de Barcelone est très intéressante. Cela a commencé dans les années 82-83, après une très grande crise économique. L'origine de la transformation de Barcelone a été la crise du prix du pétrole, la désindustrialisation de la ville, un taux de chômage élevé et un problème de décadence de la ville. Cela n'a pas été la même chose, mais c'était pour nous une sorte de séisme, nous avons perdu du monde, des emplois, et après est survenu une grande catastrophe avec la dépendance à la drogue après la Guerre du Vietnam... Tout a surgi ensemble.

On a essayé de chercher un projet, avec la volonté de faire cette transformation. On a étudié un projet pour chercher la force positive de la ville, une solution pour le futur. On a essayé de le faire avec l'international et finalement on a décidé de concourir pour accueillir les Jeux Olympiques, mais pas parce que Barcelone était une ville très sportive... Elle était une ville industrielle, et la tradition sportive dans une ville industrielle n'est pas forcément bien ancrée chez la majorité de la population.

Le projet a été le moyen de rassembler tout le monde (riches/pauvres, droite/gauche) à la poursuite d'un objectif commun. Cela a été aussi un projet pour attirer l'attention de l'État central, l'incitant à investir à Barcelone, et attirer l'attention de la région pour aider la ville. De la crise a surgi une réponse et cela a été le levier le plus important de cette transformation: avoir la volonté de « faire ensemble ». Cela nécessite un bon leadership, une bonne vision... mais la gestion de cette transformation a été très compliquée.

Toute la population a soutenu le projet parce que ce n'était pas uniquement pour les JO mais surtout pour la transformation de la ville. Ceci a toujours été exprimé à Barcelone. Le président du Comité Olympique local était le maire. Ceci n'était encore jamais arrivé avant dans l'histoire des JO. En général, le président est soit un sportif, soit un politicien du gouvernement central ou un ministre. La présidence du maire a garanti que la stratégie de transformation soit utilisée pour l'amélioration de la ville.

Je ne peux pas trouver une solution à la situation politique en Haïti. Comme je l'ai déjà dit, toute politique est locale. Il n'existe pas de formule générale. Je pense que la création d'un ministère de l'Habitat peut être une solution si cette proposition est capable de transformer la réalité et de diriger la question dans la bonne direction sinon, ce n'est pas une bonne idée. Mais ceci, c'est à vous de le décider politiquement. Ce qui est important, c'est d'avoir un consensus social pour engager les forces sociales et politiques, le privé et le public à faire cette transformation.

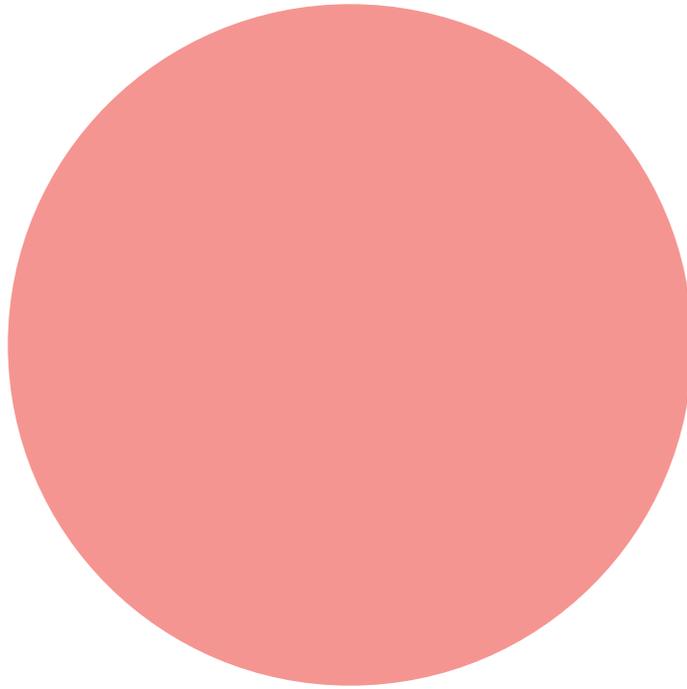
De même pour la transformation du centre-ville historique, cela sera toujours difficile. Pendant mon mandat de maire, j'ai été nommé président du projet de rénovation du centre-ville de Barcelone, et cela a été très compliqué. Mais il y a eu une vision du futur qui mobilisait la population. Il est nécessaire de créer une vision, une idée de votre ville et pour votre pays. Est-ce qu'il existe déjà une idée de transformation ? Quelle est votre aspiration pour le futur ? C'est la question fondamentale.

J'ai déjà dit que la transformation urbaine, l'urbanisation, n'est compréhensible qu'à partir du compromis social, politique et économique, non pas à partir de la technique urbaine. S'il n'y a pas de volonté politique, la technique ne vaut rien et je vous invite à débattre de ce processus.

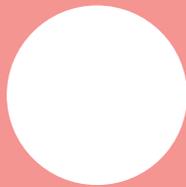
Ce que nous proposons c'est de faire une extension planifiée de la ville, un projet de récupération du centre-ville planifiée pour retrouver l'appréciation de la valeur de la planification. Sinon la population oublie ce qu'est l'urbanisation, car ce n'est pas intuitif mais plutôt contre-intuitif. Il faut faire un effort très important pour l'expliquer et l'exprimer, afin de rendre compréhensible ce qui n'est pas intuitif. C'est comme se nourrir, nous mangeons chaque jour mais ne cela ne fait pas de nous de bons cuisiniers. Pareil pour l'urbanisation, tout le monde pense qu'il est le meilleur urbaniste, mais non ! Nous habitons la ville, cela ne veut pas dire que nous pouvons

faire une bonne ville. Il faut apprendre à faire la ville, ce n'est pas spontané, il faut de la vocation professionnelle et politique, il faut former des urbanistes.

Je suis très triste de ne pas donner de solutions magiques, immédiates. La seule solution qui fonctionne pour l'urbanisation c'est le travail politique et professionnel. Pour faire une bonne ville, il n'y a pas d'autre solution.



Ce texte a été rédigé à partir de la transcription de la conférence donnée par Joan Clos le 11 octobre 2013 à la salle UNESCO de la Fondation Connaissance et Liberté (FOKAL) à l'occasion de la semaine de l'Habitat, organisée par le CIAT, en partenariat avec l'UCLBP et ONU-Habitat.



LES CAHIERS D'URBANISME DU CIAT

Numéro **1** • Novembre 2014



CIAT

*Comité Interministériel
d'Aménagement du Territoire*