Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

LES VILLES HAÏTIENNES: DES ACTIONS POUR AUJOURD'HUI AVEC UN REGARD SUR DEMAIN



LA BANQUE MONDIALE
BIRD • IDA | GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

LES VILLES HAÏTIENNES: DES ACTIONS POUR AUJOURD'HUI AVEC UN REGARD SUR DEMAIN

Nancy Lozano-Gracia
et Marisa Garcia Lozano
Editors

LA BANQUE MONDIALE
BIRD • IDA | GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

© 2017 Banque internationale pour la reconstruction et le développement/La Banque mondiale
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Téléphone: 202-473-1000
Site Internet: www.worldbank.org

La publication originale de cet ouvrage est en anglais sous le titre de Haiti Urbanization Review: Actions today with an eye on tomorrow. En cas de contradictions, la langue originelle prévaudra.

Le présent écrit est le produit du travail des équipes de la Banque mondiale et de certaines contributions externes. Les observations, les interprétations et les conclusions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement le point de vue des administrateurs de la Banque mondiale ou des gouvernements qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données présentées. Les frontières, les couleurs, les dénominations et autres informations figurant sur les cartes ne sont pas le fruit d'un jugement de la Banque mondiale concernant le statut juridique d'un territoire ou l'approbation ou l'acceptation de ces frontières.

Droits et licences
Le contenu de cette publication est protégé par les droits d'auteur. Cependant, la Banque Mondiale encourage la diffusion de son travail, et donc cette publication peut être reproduite, entièrement ou en partie, à des fins non commerciales, et à condition que l'attribution complète soit faite.
Pour tous renseignements sur les droits et licences doivent être adressées à World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street, NW, Washington, DC, 20433, USA ; télécopie : 202-522-2625 ; courriel : pubrights@worldbank.org.

Photo de la couverture : © Ingrid Nelson. Nouvelle autorisation requise pour toute réutilisation.
Conception de la couverture : © Ingrid Nelson. Nouvelle autorisation requise pour toute réutilisation.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS i

ABRÉVIATIONS iii

APERÇU 1

"Nous sommes comme un roseau, nous plions mais nous ne cassons pas" 2

Urbanisation en Haïti : des villes qui ne sont pas desservies et qui se développent dans un environnement fragile et risqué 4

Planification: pour aborder les déficits actuels en infrastructures et préparer la croissance urbaine à venir, il faut un changement vers une planification urbaine résiliente 6

Connectivité : une meilleure connectivité et accessibilité au sein des villes sont réalisables en améliorant le transport motorisé et en renforçant la coordination entre l'aménagement du territoire et les investissements dans les transports 9

Financement : il est essentiel de renforcer les finances municipales pour combler le déficit en services et en infrastructures et pour s'adapter à l'augmentation de la population urbaine 14

"Vivre aujourd'hui mais penser à demain - Wè jodi a, men sonje demen" 17

Réferences 21

CHAPITRE 1. EXPOSÉ DES FAITS EN MATIÈRE D'URBANISATION EN HAÏTI **25**

Urbaniser tout en étant aux prises avec une fragilité et un risque de catastrophe généralisés 27

Urbaniser dans un contexte de marché du travail défavorable et avec des niveaux élevés de pauvreté 36

Urbaniser dans des conditions de surpopulation et sans infrastructures de soutien 43

Examen des défis à venir 47

Réferences 49

SPOTLIGHT 1: QU'EST-CE QUI EST URBAIN ET QU'EST-CE QUI EST EXPOSÉ AUX RISQUES 53

Références 63

CHAPITRE 2 – PASSER DE LA RECONSTRUCTION À UNE PLANIFICATION URBAINE RÉSILIENTE POUR UN AVENIR MEILLEUR 67

Pourquoi une planification urbaine résiliente? 67

Les villes haïtiennes sont marquées par un déficit en services de base et une exposition élevée aux risques de catastrophes naturelles 69

Une mauvaise administration du foncier, une législation inappropriée et des lacunes en matière d'information, empêchent la prise de décision efficace et exacerbent les défis de planification 76

En dépit de récents efforts, les défis en matière de gouvernance restent un obstacle à une croissance urbaine résiliente sur le long terme 85

Les instruments qui peuvent aider à initier un changement aujourd'hui tout en invoquant la mise en place des tremplins pour demain 88

Références 103

SPOTLIGHT 2: MODÈLES D'UTILISATION DES TERRAINS AU SEIN DES VILLES 107

Références 116

CHAPITRE 3: FAÇONNER LES MARCHÉS DU TRAVAIL : CONNECTIVITÉ, EMPLOIS ET RISQUES 121

Connectivité dans les zones urbaines en Haïti 121

Le transport urbain en Haïti est très lent et inabordable pour beaucoup 123

La structure des zones urbaines de Port-au-Prince et Cap-Haïtien : où vivent les personnes? Où sont les opportunités? 132

Marchés du travail fragmentés – peu de navetteurs et ils ne vont pas loin 141

Des interventions sur le transport qui se concentreraient sur la vitesse et la résilience pourraient réduire l'inadéquation spatiale 149

Appariement entre personnes et opportunités économiques – dépasser les défis 156

Références 163

SPOTLIGHT 3. LIAISONS INTERURBAINES : POURQUOI SONT-ELLES ÉGALEMENT IMPORTANTES POUR LA PRODUCTIVITÉ EN HAÏTI 167

Références 175

CHAPITRE 4: FINANCER LES VILLES HAÏTIENNES 179

Le processus et les progrès de la décentralisation en Haïti 181

Une décentralisation incomplète et une faiblesse du cadre juridique en matière de finances municipales entravent la capacité des gouvernements locaux à s'acquitter de leurs responsabilités 190

Les ressources limitées des administrations municipales entravent leur capacité à fournir des services 193

Le manque de transparence et la fiabilité limitée des systèmes de transfert exacerbent les contraintes financières 206

Une voie vers le renforcement des finances municipales 211

Réferences 216

ANNEXES 219

REMERCIEMENTS

La Revue de l'Urbanisation d'Haïti a été préparée par une équipe dirigée par Nancy Lozano-Gracia (Economiste en Chef GSU10- Directrice de Projet), et composée de Sarah E. Antos (Experte en Informatique, Gestion des Informations et des Données, ITSOP), Paolo Avner (Economiste Urbain, GSUGL), Andrea Colombo (Consultant, GSU10), Chandan Deuskar (Consultant, GSU10), Marisa Garcia Lozano (Consultante, GSU10), Alexandra Panman (Consultante, GSU10), Jonas Ingemann Parby (Spécialiste Urbain en Chef, GSU10), Joseph Denis (Consultant, GSU10), Claudia Soto (Spécialiste en Gestion des Risques et Désastres, GSU10), et Benjamin P. Stewart (Géographe, GGSCE). Claudia P. Pacheco Florez (Assistante de Programme, GSU10) a fourni une assistance administrative globale. Le travail du Chapitre 3 représente une collaboration entre la Banque mondiale, la Fondation Flowminder, le Projet WorldPop, et Digicel Haïti. L'équipe de Flowminder a été composée de Guilherme Augusto Zagatti, Miguel Gonzalez Canudas, Chris Brooks, Maximilian Albert, Elisabeth Zu Erbach-Schoenberg, Alessandro Sorichetta, Simon Dutka, Priya Burci, Andrew Tatem, Erik Wetter, et Linus Bengtsson.

L'équipe souhaite exprimer sa gratitude à Roger Gorham (Économiste Transports, GTI04), à Augustin Maria (Spécialiste en Développement Urbain en Chef, GSU11) et à Michel Matera (Spécialiste Urbain en Chef, GSU13) pour leurs évaluations collégiales. Des contributions supplémentaires ont été apportées par Roland A, Bradshaw (Spécialiste en Chef en en Gestion des Risques et Désastres, GSU10), Lauren Nicole Dauphin (Consultante, GGSCE), Sergio Dell'Anna (Spécialiste en Gestion des Risques et Désastres, GSU10), Katie L. McWilliams (Experte en Informatique, Gestion des Informations et des Données, ITSOP), Emilie Perge (Économiste, GPV04), et Franck Taillandier (Spécialiste en Chef Transports Urbains, GTI08). L'équipe a bénéficié de l'accompagnement technique de Catalina Marulanda (Manager de Pratique, GSU12) et de Pierre Xavier Bonneau (Chef de Programme, LCC8C). Des conseils et des commentaires précieux ont été apportés par Judy Baker (Économiste Urbaine en Chef, GSU10) et Raju Singh (Chef de Programme, LCC8C). Le rapport a été préparé sous la direction générale de Ming Zhang (Manager de Pratique, GSU10). En outre, l'équipe est reconnaissante pour le soutien reçu de l'ancienne « Envoyée Spéciale » pour Haïti, Mary A. Barton-Dock.

Le Revue a été éditée par « Communications Development Incorporated » et Jean-Dany Joachim a fourni un soutien éditorial pour tout le rapport. La conception et la mise en page du livre ont été élaborées par Ingrid Nelson.

La réunion-débat d'orientation de ce rapport a bénéficié des conversations avec des responsables gouvernementaux de haut niveau et des partenaires de développement y compris des

représentants : du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT), du Centre National de l'Information Géo-Spatiale (CNIGS), de l'Institut Haïtien de Statistique et Informatique (IHSI), du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT), du Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE), et du Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications (MTPTC). Des remerciements spéciaux vont à Michèle Oriol et Rose-May Guignard du CIAT pour leur orientation globale et la contribution à ce travail.

Ce rapport a été rendu possible grâce à la contribution financière de trois fonds fiduciaires provenant de: la Facilité mondiale pour la prévention des catastrophes et le relèvement "Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) TF0A2693"; du « Jobs Umbrella Trust Fund » de la Banque mondiale, soutenu par le Département du Développement international du Royaume-Uni « Department for International Development (DFID) », les gouvernements de la Norvège, de l'Allemagne et de l'Autriche, l'Agence autrichienne pour le développement et l'Agence suédoise de développement « Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) », TF0A2893; et du programme <<Innovations dans l'analyse de données à grande échelle ("Big Data")>>, menées par la division globale des opérations en analyse de données et de texte, division incluse dans les thématiques globales de la Vice-Présidence à la Banque mondiale.

ABBREVIATIONS

ASEC	Assemblée de la Section Communale
CASEC	Conseil d'Administration de la Section Communale
CDD	Développement Communautaire Participatif *(Community Driven Development)*
CFPB	Contribution Foncière des Propriétés Bâties
CIAT	Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire
CNIGS	Centre National de l'Information Géo-Spatiale
DGI	Direction Générale des Impôts
DHS	Enquêtes de Santé Démographiques *(Demographic Health Surveys)*
DINEPA	Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement
CE	Commission Européenne
ECVH	Enquête sur les conditions de vie en Haïti
ECVMAS	Enquête sur les Conditions de Vie des Ménages Après Séisme
EDH	Electricité d'Haïti
FGDCT	Le Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales
FY	Exercice comptable *(Fiscal Year)*
GHSL	Global Human Settlements Layer
GUF	Global Urban Footprint
GVA	Valeur Ajoutée Brute *(Gross Value Added)*
HTG	Gourde haïtienne (devise)
IHSI	Institut Haïtien de Statistique et Informatique
FMI	Fonds Monétaire International
OIT	Organisation Internationale du Travail
JRC	Centre de Recherches Conjointes *(Joint Research Centre)*
LAC	Amérique Latine et Caraïbes
MARNDR	Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développent Rural
MDE	Ministère de l'Environnement
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MSPP	Ministère de la Santé Publique et de la Population
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
MPCE	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe

MTPTC	Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications
ONACA	Office National du Cadastre
PDNA	Evaluation des Besoins Post-Catastrophe *(Post-Disaster Needs Assessment)*
PIB	Produit Intérieur Brut
PRAFIPUM	Programme d'Amélioration des Finances Publiques Municipales
QCA	Quartier Central des Affaires
UN WUP	Perspectives d'Urbanisation Mondiales des Nations Unies (United Nations World Urbanization Prospects)
US$	Dollar des Etats Unis
USAID	Agence des Etats Unis pour le développement international *(United States Agency for International Development)*
WDI	Indicateurs de Développement Mondiaux *(World Development Indicators)*

APERÇU





PARTIE NORD DU CAP-HAITIEN, NORD.
PHOTOGRAPHIÉE PAR REMI KAUP, 2006
SOURCE: WIKIMEDIA, CREATIVE COMMONS LICENSE

APERÇU

Aujourd'hui, plus de la moitié de la population haïtienne est installée dans les villes et les bourgs, ce qui représente un changement majeur par rapport aux années cinquante, où environ 90 % des Haïtiens vivaient à la campagne. L'urbanisation en général va de pair avec la croissance économique, une plus grande productivité et des niveaux de vie plus élevés, mais en Haïti elle a suivi un parcours différent. Ses bénéfices potentiels ont été assombris par d'énormes défis qui nécessitent une action immédiate.

Pour mieux comprendre les facteurs qui font obstacle au développement inclusif et durable des villes haïtiennes, cette Revue de l'Urbanisation organise les défis selon trois dimensions de développement urbain : la planification, la connectivité et le financement. La planification examine les défis en soutenant une croissance résiliente pour créer des villes économiquement dynamiques, durables d'un point de vue environnemental et habitables. La connectivité se concentre sur les obstacles qui empêchent physiquement le lien entre les personnes et les emplois ainsi qu'entre les entreprises et les marchés alors que le financement se concentre sur l'identification des principaux obstacles institutionnels, en matière de gouvernance et de capital qui représentent des barrières lorsqu'on aborde les défis de connexion et de planification. Dans ce contexte, l'analyse indique trois principaux défis pour les villes haïtiennes:

PLANIFICATION: La croissance urbaine résiliente est gênée par des déficits importants en matière de services de base, une exposition plus importante aux catastrophes naturelles et un aménagement du territoire inefficace.

CONNECTIVITÉ: La mauvaise connectivité dans les villes haïtiennes entrave l'émergence des marchés du travail intégrés et l'accès aux opportunités économiques.

FINANCEMENT: La capacité des gouvernements locaux à planifier, viabiliser et connecter les villes et les bourgs est largement restreinte à cause des ressources limitées au niveau municipal.

Pour relever ces défis, la Revue de l'Urbanisation propose trois stratégies globaes, qui font partie intégrante de la matrice du sommaire, Tableau 0.1:

PLANIFICATION: Pour aborder les déficits actuels en infrastructures et préparer la croissance urbaine à venir, il faut un changement vers une planification urbaine résiliente. Il s'agit donc d'investir dans les déficits en services de base, d'exploiter les informations pour la prise de décision et de renforcer les droits de propriété.

CONNECTIVITÉ: Une meilleure connectivité et accessibilité au sein même des villes sont réalisables en améliorant le transport motorisé et en renforçant la coordination entre l'aménagement du territoire et les investissements dans les transports. Il s'agit donc d'investir et d'améliorer l'efficacité tout en rendant les transports plus abordables et en renforçant la coordination entre l'aménagement du territoire et les investissements dans les transports.

FINANCEMENT: Le renforcement des finances municipales est essentiel pour combler le déficit en services et en infrastructures ainsi que pour s'adapter à l'augmentation de la population urbaine. Il s'agit donc de consolider, d'harmoniser et d'appliquer les cadres existants, de renforcer les capacités et d'élargir les opportunités financières tout en élargissant et en exploitant la base des recettes locales.

"NOUS SOMMES COMME UN ROSEAU, NOUS PLIONS MAIS NOUS NE CASSONS PAS"

Les proverbes sont un composant intégral de la culture et du parler haïtiens. Avec les métaphores, les images et les récits, ils sont une forme traditionnelle de communication utilisée pour transmettre des connaissances et la sagesse d'une génération à l'autre. Même si les observations et les messages de la Revue de l'Urbanisation sont techniques, ils n'en demeurent pas moins en résonance avec un proverbe haïtien très connu qui illustre bien le combat des Haïtiens au jour le jour et leur espoir d'un avenir meilleur. Nou se wozo, nou pliye nou pa kase— est un proverbe en Créole haïtien qui signifie : "Nous sommes comme un roseau, nous plions mais nous ne cassons pas." Ce proverbe capture bien la longue histoire de résilience d'Haïti face à l'esclavage, au colonialisme, à l'oppression politique, aux destructions de grande envergure provoquées par les catastrophes naturelles, à l'exclusion sociale, aux inégalités et à la pauvreté qui ont tous façonné l'urbanisation du pays, un processus qui détermine ses défis actuels en matière de développement mais, plus important encore, les opportunités qui l'attendent.

Historiquement, la fragilitéi en Haïti a été générée par la violence et l'instabilité politiques (Banque mondiale 2015b).ii Cette instabilité a affaibli les institutions de l'État, l'État de droit et le climat d'investissement, menant à la violence et à la suspicion par rapport aux autorités

[1] La Banque Mondiale classifie Haïti d'état « fragile » étant donné son classement faible dans l'Evaluation des politiques et institutions du pays (CPIA acronyme en anglais) en matière économique, sociale, institutionnelle et de la qualité du secteur public. De façon générale, la fragilité se définie par rapport à la faiblesse des institutions et la vulnérabilité à l'instabilité, violence et conflit.

[2] En moins de 30 ans (1986-2014), le pays a connu une succession de 18 gouvernements et a souffert d'élections reportées, parmi lesquelles celles en 2015 qui ont entrainé la dissolution du parlement.

publiques (Singh et Barton-Dock 2015). Malgré quelques améliorations des indicateurs de gouvernance, le pays se classe le plus bas en Amérique latine et dans les Caraïbes (LAC) en ce qui concerne le contrôle de la corruption.

Dans son histoire récente, alors que la fragilité d'Haïti remonte au régime de Duvalier (1957–1986), l'instabilité politique et institutionnelle qui a suivi a exacerbé la volatilité. Entre 1986 et 2014, Haïti a connu 18 changements de gouvernement et plus de 20 remaniements ministériels majeurs. Dans la deuxième moitié du XXe siècle, des facteurs comme de mauvaises politiques agricoles et la surexploitation des terres ont détérioré l'économie rurale et généré une migration massive des paysans vers les zones urbaines à la recherche de sécurité, d'opportunités et d'accès aux services, notamment à Port-au-Prince, la capitale. Mais la fourniture de services de base ne s'est pas développée pour répondre aux pressions de la nouvelle population et les villes se sont trouvées incapables de répondre aux demandes des arrivants.

Les impacts destructeurs du tremblement de terre de 2010 qui sont arrivés dans la foulée d'une saison cyclonique dévastatrice en 2008, et qui ont été suivis par l'ouragan Matthew encore plus dévastateur en 2016, ont affaibli encore plus les ressources qui auraient pu permettre de générer une plus grande prospérité dans tout le pays puisque la plupart des efforts se sont concentrés sur le relèvement et la reconstruction.

En dépit de ces obstacles, comme le dit le proverbe, les Haïtiens « plient mais ne cassent pas». Tout en étant confronté à l'instabilité politique et aux énormes pertes dues aux catastrophes naturelles, le pays a également pris des mesures importantes pour se développer. Des étapes clés sur les fronts économiques et sociaux ont été franchies, y compris la réduction de l'extrême pauvreté et le développement des services de santé et d'éducation. Aujourd'hui, 90 % des enfants vont à l'école et le taux de mortalité infantile a baissé de 9 % entre 2005 et 2012. Les principales villes du pays sont aujourd'hui toutes connectées au principal réseau routier, le tourisme s'est développé et l'accès au financement, notamment aux micros crédits, s'est renforcé (Banque mondiale 2015b). On observe un regain d'optimisme pour l'avenir.

Haïti est arrivé aujourd'hui à un point décisif de son histoire au moment où le pays laisse de se concentrer sur la reconstruction et passe à un développement sur le long terme et à une planification visionnaire. Comme le dit un autre proverbe, Wè jodi a, men sonje demen, ou "Vit aujourd'hui, mais pense à demain." Ce proverbe est une manifestation de la culture haïtienne qui est forte et déterminée à agir aujourd'hui en gardant demain à l'esprit. La Revue de l'Urbanisation d'Haïti vise à contribuer des solutions aux problèmes confrontés par les villes aujourd'hui et fournir des recommandations pour aider à la « réflexion » sur des solutions pour des lendemains meilleurs.

[3] A prix constant de 2010.

URBANISATION EN HAÏTI: DES VILLES QUI NE SONT PAS DESSERVIES ET QUI SE DÉVELOPPENT DANS UN ENVIRONNEMENT FRAGILE ET RISQUÉ

Dans le monde entier, l'urbanisation a souvent eu un effet positif sur la croissance économique. Les liens étroits entre les niveaux d'urbanisation et les revenus ont été largement documentés. Des données historiques entre 1996 et 2015 pour plus de 180 pays montrent une augmentation des revenus au fur et à mesure que la proportion de la population vivant dans des zones urbaines augmente. Les densités dans les villes promeuvent la productivité et offrent des opportunités pour améliorer les moyens d'existence des gens et leur qualité de vie en permettant finalement à beaucoup d'entre eux de sortir de la pauvreté. Pour les entreprises et les travailleurs dans les villes, la proximité rend l'adéquation entre les compétences et les emplois mais aussi la recherche d'emplois plus efficaces. Pour les gouvernements, les services publics et les infrastructures de base peuvent être fournis à moindrescoûtsgrâce aux économies d'échelle. Les rapports entre l'urbanisation et la croissance ne sont pourtant pas toujours linéaires. Seules de fortes densités de population ne suffisent pas pour créer les économies d'agglomération souvent attribuées aux villes. Lorsque les densités sont mal gérées, des externalités comme les encombrements, la pollution et les taux de criminalité élevés peuvent assombrir les bénéfices de l'urbanisation.

En Haïti, l'urbanisation n'est pas allée de pair avec la croissance économique.Le produit intérieur (PIB) par tête a stagné et a même baissé en passant de $757 USen 1996iiià $727 USen 2013, alors même que les taux d'urbanisation augmentaient pour passer de 33 à 58 %. À l'inverse de pays similaires dans la région LAC, Haïti n'a pas profité de l'urbanisation. Une fragilité généralisée et des catastrophes naturelles très coûteuses ont miné les bénéfices du processus d'urbanisation. Un examen plus approfondi du système desvilles du pays, des déficits en infrastructures et en services urbains, des limites de la gouvernance et du financement urbain au niveau des gouvernements locaux, contribuentà expliquer pourquoi Haïti s'est urbanisé sans croissance économique.

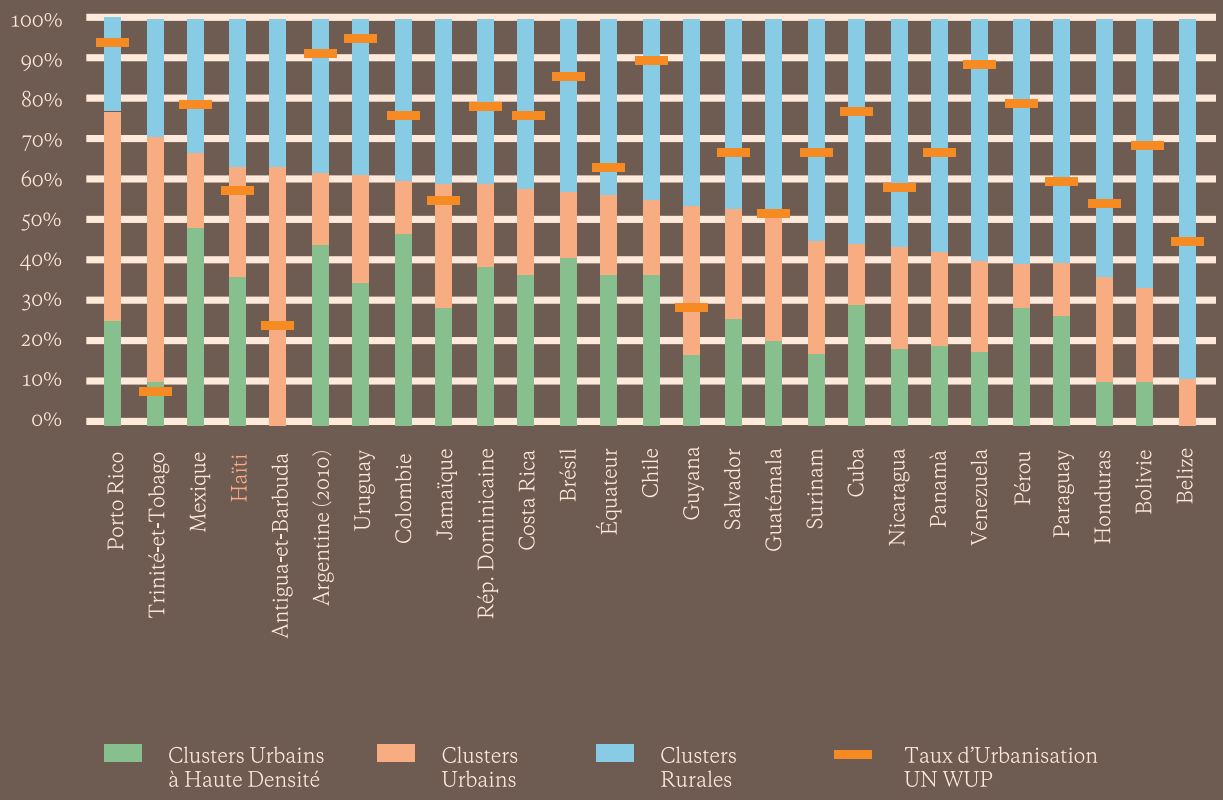
Depuis 2000, Haïti s'est urbanisé rapidement, même si le phénomène est en retard par rapport àses pairs dans la région LAC.En 1950, environ 10 % de la population du pays vivaient dans les zones urbaines mais à partir de cette décennie jusque dans les années 80, le nombre de citadins a augmenté quatre fois plus vite que le taux de la population rurale. Dans les années quatre-vingts, la population urbaine a augmenté à un taux plus rapide que celui de la population totale pour arriver à 30 % au milieu des années quatre-vingt-dix. D'après les chiffres officiels, 52 % de la population en 2015 résidaient dans des zones urbaines. Les Perspectives d'Urbanisation dans le Monde des Nations Unies (ONU) avancent le chiffre de 57 % pour cette même année avec un taux moyens annuel d'urbanisation de 5 % entre 2000 et 2015. En 15 ans, la population urbaine haïtienne a augmenté de 3,6 % plus rapidement que la moyenne dans les pays des Caraïbes et a doublé en taille pour passer de légèrement en dessous de 3 millions de personnes à presque 6 millions. Chaque année, on compte jusqu'à 133 000 citadinshaïtiens supplémentaires (Banque mondiale2015b). Dans 10 ans le nombre de citadins devrait avoir augmenté d'environ 2 millions de personnes et pourrait monter à environ 11 millions en 2050 avec un taux urbain de 76 %.

L'imagerie satellitaire pour mettreà jour ce qui est urbain en Haïti indique que la population urbaine pourrait même être supérieure à ce qu'indiquent les statistiques officielles.Les définitions des zones urbaines en Haïti sont obsolètes et utilisent des critères peu clairs. Pour abordercette

contrainte, ce rapport utilise une mesure différente de « ce qui est urbain » basée sur des estimations de population maillées et des seuils de densité de population. En produisant une classification de l'urbain par rapport au non urbain à haute résolution (cellules de 100m x 100m) et en identifiant les zones urbaines bâties, l'analyse indique que Haïti a une population urbaine de plus de 6 millions de personnes, soit environ 64 % de la population totale -une différence marquée par rapport aux 52 % déclarés par les chiffres officiels basés sur des projections à partir du dernier recensement. Cette situation fait d'Haïtile quatrième pays de la région LAC en matière d'urbanisation, juste derrière Porto Rico, Trinidad et Tobago, et le Mexique, au lieu d'être classé20ème à partir des données des Perspectives d'Urbanisation dans le Monde des Nations Unies (FigureO.1).

PROPORTION DE LA POPULATION DANS LES CLUSTERS URBAINS ET À HAUTE DENSITÉ. (WORLDPOP PAR RAPPORT AUX TAUX D'URBANISATION DES PERSPECTIVES D'URBANI-SATION DANS LE MONDE DE L'ONU.)

Figure O.1.



Source: Deuskar, Stewart, et Lozano-Gracia (2016) basé sur WorldPop (2015), les seuils de la Commission Européenne pour les zones urbaines et les perspectives d'urbanisation dans le monde de l'ONU (2015).

PLANIFICATION: POUR ABORDER LES DÉFICITS ACTUELS EN INFRASTRUCTURES ET PRÉPARER LA CROISSANCE URBAINE À VENIR, IL FAUT UN CHANGEMENT VERS UNE PLANIFICATION URBAINE RÉSILIENTE

Les villes haïtiennes ne sont pas équipées d'infrastructures urbaines et de services de base adaptés, ce qui mine la productivité et l'habitabilité.Plutôt que de bénéficier des fortes densités, les villes haïtiennes aujourd'hui sont surpeuplées et souffrent de déficits importants en infrastructures et en services. La croissance urbaine résiliente est gênée par ces déficits et par une exposition accrue aux catastrophes naturelles ainsi que par un aménagement du territoire inefficace. Jusqu'à 35 % des citadins n'ont pas accès à une source d'eau améliorée et la part des familles qui possède une arrivée d'eau à l'intérieur de leur habitation ou qui a accès à une borne-fontaine publique a considérablement baissé entre 2000 et 2012 (respectivement de 24 à 3 % et de 65 à 21 %). Deuxtiers des citadins n'ont pas d'assainissement amélioré et on estime que 8 % des résidents urbains pratiquent la défécation en plein air. Haïti a le taux de collecte de déchets solides le plus bas de la région LAC (12,4 %) —loin derrière l'avant-dernier pays de la région, le Paraguay (57 %), et derrière des pays africains à bas revenus comme le Sénégal, le Bénin, le Mali et le Ghana avec des taux de collecte de 21, 23, 40, et 85 % respectivement (Hoornweg et Bhada-Tata 2012).

D'autre part, les villes se développent sans coordination ni réglementation, ce qui renforce leur exposition aux risques de catastrophes naturelles.Haïti est l'un des pays au monde les plus exposé-saux catastrophes naturelles multiples. Plus de 93 % de son territoire et plus de 96 % de sa population sont exposés à au moins deux risques de catastrophes (Banque mondialeet ONPES 2014). Entre 1976 et 2012, les événements hydrométéorologiquesont coûté à l'économie presque 2 % du PIB par an (Banque mondiale2016). Le tremblement de terre de 2010, d'une magnitude de 7,3 sur l'échelle de Richter, a infligé des pertes économiques énormes, représentant 120 % du PIB (Banque mondiale2015a). Les zones bâties sont particulièrement vulnérables puisqu'elles sont concentrées d'une manière disproportionnée dans les zones à haut risque sismique (60 %), et que la moitié d'entre elles sont considéréescomme exposées aux risques d'inondation. La manière dont les zones urbaines se développent dans le pays et dont les bâtiments et les infrastructures sont construits est cruciale lorsque de grandes étendues de terrain sont exposées à différents types de catastrophes naturelles. D'autre part, la faiblesse de l'administration foncière, les déficits en information et des réglementations inadaptées empêchent une prise de décision efficace et exacerbent les défis en matière de planification. Les informations sur le foncier sont limitées et obsolètes, ce qui affecte la qualité globale de l'administration foncière en Haïti qui est parmi les moins performantes dans larégion LAC d'après l'index 2017 de «Doing Business». Sur 190 pays, Haïti estclassé180ème lorsqu'il s'agit d'enregistrer un bien foncier et 166ème lorsqu'il s'agit d'obtenir un permis de construire.ivLes frais de permis de construire représentent 15 % du coût total de la construction, ce qui est beaucoup plus élevé que la moyenne de 2,5 % dans la région LAC et de 7,6 % en Afrique subsaharienne.vLes obstacles en matière de coûts et de temps sont associés au développement informel et non planifié et il a été a calculé que 60 % des ménages haïtiens ne possédaient aucun document formel attestant de leur propriété foncière (USAID 2010). L'absence de cadastre national est un obstacle majeur aux droits de propriété effectifs qui sont essentiels pour réaliser des programmes d'investissements à grande échelle dans le logement urbain ou les infrastructures. Des efforts sont en cours pour mettre en

place un cadastre de ce type, maisle processus est très compliqué compte tenu de la fragmentation du système d'enregistrement foncier. Les défis en matière de gouvernance restent l'obstacle fondamental à la croissance urbaine résiliente sur le long terme.Depuis 2010, le gouvernement s'est concentré sur les activités de reconstruction. Pourtant, récemment, il a entrepris un effort plus large pour passer à une planification urbaine d'ensemble visionnaire. Le gouvernement promeut la décentralisation pour renforcer le rôle des gouvernements locaux dans la planification urbaine grâce au Plan Stratégique de Développement d'Haïti, qui met en exergue les réformes territoriales en tant que tremplin pour atteindre les objectifs de développement du pays. Des plans stratégiques ont été élaborés pour guider la prise de décisionentre différents niveaux et secteurs du gouvernement. Toutefois, leur mise en œuvre effective pour façonner les zones urbaines haïtiennes est confrontée à des obstacles majeurs : les plans existent bien dans la loi, maisne sont pas mis en œuvre dans la pratique et lorsque des plans sont élaborés, il y a un écart important entre les attentes générées par ces plans et les capacités techniques et financières pour les mettre en œuvre.

Une planification urbaine résiliente est un élément central pour le développement économique et social d'Haïti.Une planification visionnaire doit être adoptée pour orienter la croissance urbaine vers une augmentation des revenus et des économies d'agglomération en se débarrassant des encombrements et de la surexposition aux risques. Les contours et la forme que prennent les villes peuvent avoir de véritables impacts sur la productivité et l'habitabilité. Des investissements intelligents et ciblés sont nécessaires pour engranger les bénéfices de l'urbanisation et contrôler les coûtséconomiques, sociaux, et environnementaux associés qu'elle pourrait provoquer. Planifier pour un développement résilient, c'est accompagner une action coordonnée pour contribuer à façonner la croissance urbaine de telle manière qu'elle soutienne les objectifs de développement du pays et de ses villes tout en gérant les risques de catastrophes naturelles pour protéger les avancées durement acquises en matière de conditions de vie. Au fur et à mesure que la pression de la croissance de la population urbaine augmente, il sera nécessaire de mettre en place des bases qui permettront aux villes de fonctionner grâce à une meilleure planification.

La transition vers une planification urbaine résiliente requiert des actions dans les trois domaines suivants pour aborder les déficits actuels en infrastructures et préparer la croissance urbaine.

Investir pour aborder les déficits en service de base

Les énormes déficits en matière de services urbains comme l'eau, l'assainissement et la collecte de déchets solides, imposent de gros investissements immédiatement. À court terme, Haïti peut investir dans les services de base en exploitant l'implication de la communauté et en améliorant la gestion et la prestation des services grâce au renforcement des capacités des gouvernements locaux. L'implication de la communauté et les approches participatives sont des éléments-cléspour moderniser avec succès l'accès aux services dans les zones où le développement n'a pas suivi de règles, carils sont liés au renforcement de la confiance dans le gouvernement et à la durabilité à long terme du développement urbain. L'expérience haïtienne, en matière deprojets de développement par la communauté, atteste de leur potentiel, maisleur conception pourrait être améliorée pour mieux aborder les défis urbains spécifiques comme les niveaux élevés de violence, d'activités criminelles et d'exclusion sociale. À court terme, le gouvernement peut consolider la prestation de services

de base en capitalisant sur « ce qui fonctionne » –en d'autres termes, améliorations des services de base qui peuvent être considérées comme une étape où chaque effort de modernisation renforce les capacités et ouvre la voie pour de nouvelles initiatives plus avancées initiées par les gouvernements locaux. Le gouvernement national peut contribuer au renforcement de capacités et à l'amélioration de la prestation de services en fournissant les bonnes incitations. Des allocations, des subventions ou des transferts aux municipalités basées sur des résultats spécifiques ou desperformances en matière de prestation de services peuvent aider à ouvrir la voie.

Exploiter les informations pour faciliter une prise de décisions coordonnée

Pour gérer la croissance débridée et minimiser l'exposition des villes haïtiennes aux risques,les ménages, les entreprises et les gouvernements locaux doivent être équipés de planspertinentsde développement du territoire et d'informations afférentes aux risques. En particulier, la planification résiliente dans les villes peut être réalisée en diffusant les résultats des analyses de risques pour accompagner la prise de décision, en mettant en place les réseaux d'infrastructurespour les services avant le développement et en intégrant des connaissances afférentes aux risques de catastrophes dans un processus de prise de décision transparenterelatif aux investissements dans les infrastructures urbaines.Les informations relatives aux risques dans les zones urbaines doivent être à la disposition du public pour accompagner des mesures non structurelles de protection des personnes contre les risques, comme la planification d'urgence et les campagnes d'information pour encourager les comportements permettant d'atténuer les risques d'inondations. Après le tremblement de terre de 2010, Haïti a développé des outils pour renforcer les informations relatives à la gestion des catastrophes dans la planification comme des évaluations de risques pour plusieurs catastrophes, une cartographie de zonage sismique et la localisation des biens exposés. Les innovations technologiques peuvent également fournir de nouvelles opportunités pour impliquer les citoyens et diffuser des informations sur les risques. En Tanzanie, des véhicules aériens sans pilote –drones –ont été utilisés pour cartographier les plaines inondables à Dar-es-Salaam, la plus grande ville du pays. Les informations ont été utilisées pour planifier et prédire comment l'eau pourrait se déplacer en cas d'inondation. Cette approche rentable pourrait être envisagée en Haïti.

Fournir des services de base dans des zones non planifiées coûte plus cher et il est plus compliqué que de mettre en place des réseaux d'infrastructure avant le développement urbain. Planifier à l'avance permet d'économiser des ressources financières. Même si les plans peuvent être un outil efficace pour anticiper la croissance urbaine, les acteurs locaux manquent parfois de fonds ou d'incitations pour mettre en œuvre les décisions. Dans ce cas, des plans simples, largement diffusés, peuvent être très efficaces pour guider un nouveau développement. On peut encourager le respect des plans en mettant à la disposition des ménages et des entreprises des informations claires et crédibles pour leur permettre de prendre de meilleures décisions éclairées. C'est ce qui a été fait à Tunis, en Tunisie où plutôt que d'essayer de limiter l'expansion urbaine dans des zones non planifiées, des informations claires et transparentes ont été fournies aux ménages, ce qui a contribué à sécuriser les droits de passage pour de futurs investissements (Banque mondiale2014).

Pour minimiser l'exposition aux risques, on pourrait arriver à une situation gagnant-gagnant en intégrant les informations de gestion des risques d'inondation aux objectifs de développement plus larges comme le cas ducorridor nord d'Haïti. Les zones nord et nord-est d'Haïti vivent des pressions importantes dues à la croissance de la population, un déficit de services de base et d'infrastructures de transport et des risques d'inondation importants. Si on ne fait rien dans ces zones, on peut s'attendre à une augmentation du nombre de personnes à risques.

Renforcer les droits de propriété et promouvoir des réformes institutionnelles pour une meilleure gouvernance

La planification résiliente est un effort de long terme qui requiert des réformes institutionnelles et un renforcement institutionnel, mais il est possible de poser des jalons dès aujourd'hui. Le gouvernement peut commencer par des actions spécifiques, y compris le renforcement des droits de propriété avec des mécanismes de règlement des différends et promouvoir la coopération municipale dans les plus grandes villes d'Haïti.La mise en place d'un registre unique de propriétésqui soit exact est essentiellepour le développement urbain résilient, mais les défis sont nombreux sur la voie des réformes du cadastre et de la mise en place d'un système d'enregistrement foncier efficace. En Haïti, l'incertitude juridique qui frappe les droits de propriété est l'un des principaux obstacles et tout effort pour mettre en place des titres de propriété formels dépend d'une largestructure institutionnelle des droits de propriété. Pourtant, des efforts initiaux peuvent être faits pour renforcer les mécanismes de règlement des différends et pour contribuer à solutionner les différents non résolus en matière de droits de propriété, ce qui pourrait faciliter la création d'un registre foncier officiel. La construction de cadres de coopération municipale devient de plus en plus importante à la lumière des progrès réalisés par Haïti vers une décentralisation fiscale et politique. La prestation de services efficace est une priorité pour les réformes institutionnelles,mais la coordination entre les frontières municipales et même départementales est nécessaire pour éviter la duplication des activités ou des contradictions en matière de politiques. Ceci est réalisable en élaborant des cadres de coordination pour promouvoir la coopération.

CONNECTIVITÉ : UNE MEILLEURE CONNECTIVITÉ ET ACCESSIBILITÉ AU SEIN DES VILLES SONT RÉALISABLES EN AMÉLIORANT LE TRANSPORT MOTORISÉ ET EN RENFORÇANT LA COORDINATION ENTRE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES INVESTISSEMENTS DANS LES TRANSPORTS

Aujourd'hui, le manque de connectivité au sein des villes haïtiennes gêne les marchés du travail intégrés ainsi que l'accès aux opportunités économiques.Même en tenantcompte des variations dans les différentes régions, l'accessibilité aux opportunités économiques est limitée dans les villes haïtiennes. Le transport public dans les zones urbaines est inabordable pour de nombreuses personnes, ce qui limite leur accès auxopportunités économiques, notamment pour les ménages les plus pauvres.[vi]Les Tap-Tap sont la forme de transport public la plus largement utilisée à Port-au-Prince et ils représentent 56 % du marché.[vii]Même s'il est réglementé par le Ministère des AffairesSociales, le prix de la course en Tap-Tapest inabordable pour de nombreux ménages pauvres. À partir des tarifs actuels, en faisant un déplacement en Tap-Tap

deux fois par jour, cinq jours par semaine, les dépenses en transport représenteraient entre 25 et 73 pour cent des dépenses par tête du quintile le plus bas. La proportion des ménages qui ne dépensaient rien en transport en 2011 –2012 était de 57,1 % d'après l'Enquête Haïtienne sur les Dépenses des Ménages (IHSI 2012), ce qui veut dire qu'un peu moins de 60 % des ménages n'utilisaient aucun transport motorisé. Haïti est en train d'éliminer les subventions sur le prix des carburants,ce qui pourrait rendre les transports publics encore moins abordables sans mesures compensatoires. La suppression de ces subventions part d'une bonne intention parce qu'elles sont largement régressives,mais elle pourrait entraîner des coûts supérieurs pour les opérateurs de Tap-Taps'ils doivent absorber les augmentations du prix des carburants. Toute augmentation des prix du transport destinée à compenser des coûts supplémentaires pourrait rendre le transport encore moins abordable et exclure davantage les pauvres de l'accès aux opportunités économiques.

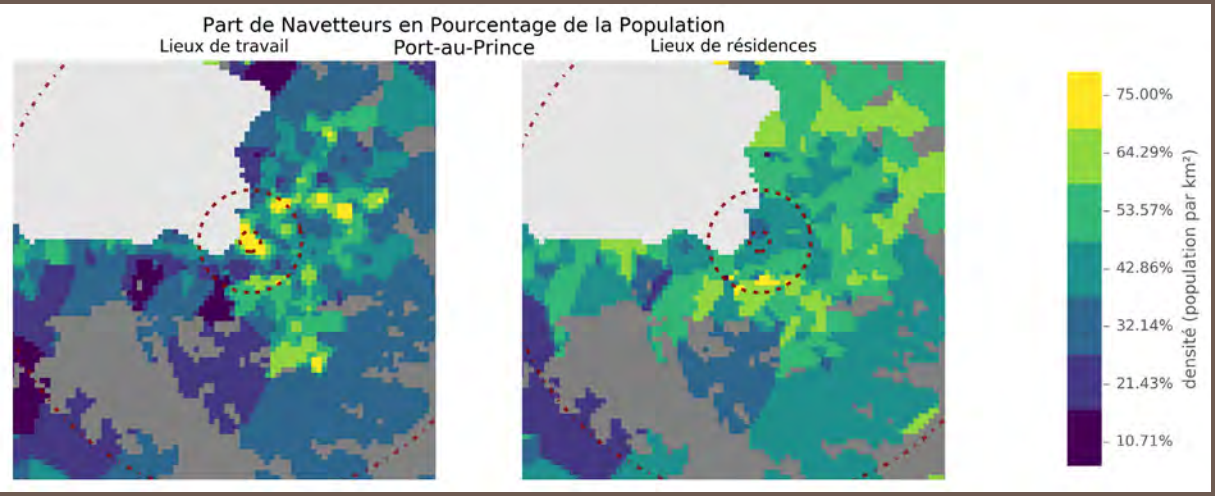
Ce rapport est le premier à utiliser les données d'appels téléphoniques pour comprendre les modèles de déplacement et le degré d'inadéquation géographiqueentre les emplois et les habitations en Haïti. Une bonne compréhension de la manière dont les travailleurs se déplacent dans les grandes villes, de la localisation des principaux bassins d'emplois et de leur degré d'accessibilité pour différents segments de la société urbaine haïtienne ainsi que l'identification des segments routiers les plus cruciaux pour assurer que l'accessibilité aux emplois n'est pas affectée par unecatastrophe, peuvent fournir des informations importantes pour une prise de décision fondée sur des données factuelles. L'absence de recensement et d'enquête sur les déplacements à jour nous a amené à mesurer l'accessibilité aux opportunités dans les villes haïtiennes en utilisant les données des téléphones mobiles. Les enregistrements de données des appelsviiiont été utilisés pour suivre la localisation des utilisateurs pendant la journée et même la nuit. Ces informations ont été consignées sur les cartes qui ont montré où les emplois étaient concentrés géographiquement dans les deux principaux centres urbains de Port-au-Prince (FigureO.2) etdeCap-Haïtien. L'image générale montre une concentration autour du centre-ville pendant la journée, là où sont les principaux emplois, et inversement une diffusion vers la périphérie pendant la soirée.

Une analyse des modèles de déplacement montre que les marchés du travail sont fragmentés en Haïti.Port-au-Prince et Cap-Haïtien souffrent d'un niveau d'accessibilité aux emplois limitétel que nous l'avons mesuré à partir des modèles de déplacement. Les données montrent que seule une petite partie de la population dans les deux villes se déplace pour aller travailler et que les distances parcourues par ces navetteurs sont courtes. Seuls 42 et 40 % de la population sont considérés comme des navetteurs à Port-au-Prince et Cap-Haïtien, respectivement, c'est-à-direqu'ils sedéplacent en dehors de leur cluster d'habitation (rayon d'1km). Ces modèles sont symptomatiques d'un appariement local entre emploi et employé, ce qui veut dire que l'accès à une large gamme d'opportunités économiques est restreint. Même si des déplacements courts ne sont pas négatifs en eux-mêmes, ils pourraient refléter la difficulté de se déplacer et les coûts inabordables du transport.

Le transport motorisé est lent et prend beaucoup detemps à Port-au-Prince principalement à cause de la combinaison du manque d'infrastructures routières, du mauvais entretien des routes et de l'utilisation sous-optimalede la voirie l'espace viaire.À partir des carnets de déplacement de différents véhicules, on a pu constater que la vitesse à Port-au-Prince est réduite, avec une moyenne

LA JOURNÉE POUR DES ACTIVITÉS INHÉRENTES AU TRAVAIL (À GAUCHE) ET PENDANT LA SOIRÉE (À DROITE)

Figure 0.2.



Source: Élaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICIEL.

de 10,9 km/heure. Les transports publics vont même moins vite et les utilisateurs de Tap-Tap déclarent un temps moyen de déplacement à bord de 44 minutes pour une distancemoyenne de 5,9 km,ce qui indique une vitesse moyenne pour les Tap-Tap de 8 km/heure. Une partie des problèmes est due au manque d'espace viaire, mais Kopp et Prud'homme (2011) argumentent que les principaux facteurs responsables de l'encombrement sont les utilisations sous optimales de l'espace viaire ainsi que le mauvais entretien des routes. Il y a empiètement sur l'espace public lorsque les trottoirs sont utilisés par les marchands pour vendre leurs produits et que les piétons n'ont donc plus d'autre option que de marcher sur la chaussée. Parallèlement à l'utilisation des routes par les piétons, l'espace consacré aux routes est également occupé par des véhicules en stationnement. Ces facteurs combinés entraînent des pertes de vitesse importantes et desrisques accrus de sécurité pour les piétons.

Les villes devraient devenir des marchés du travail intégrés qui fournissent des opportunités aux résidents et leur permettent de choisir des emplois à partir d'une offre plus large pour augmenter ainsi leur prospérité (Bertaud 2014). Des marchés du travail intégrés existent lorsqu'un individu à la possibilité d'atteindre une large part des opportunités d'emplois dans une ville à un coût raisonnable ou avec une durée de déplacement raisonnable. Les grands marchés du travail intégrés accompagnent un meilleur appariement entre emploi et travailleur en augmentant le nombreet la diversité des employeurs et des demandeurs d'emploi, ce qui permet de faire correspondre au mieux leurs compétences et leurs aspirations. Avec un bon niveau d'accès, les entreprises bénéficient également de la proximité des produits et des marchés du travail que permet

la densité des villes. À l'inverse, lorsque l'accessibilité est limitée, la probabilité de trouver un bon appariement est plus réduite parce que les entreprises et les ménages doivent choisir à partir d'un plus petit nombre de travailleurs et d'options d'emplois. Les emplois à l'extérieur des clusters économiques à forte densité ont tendance à être plus rares, plus informels et moins bien payés. Une accessibilité réduite contraint également les familles à s'installer plus près des emplois, ce qui peut s'avérer être un inconvénient puisque les terrains et les logements y sont généralement plus chers, ce qui force à son tour ces familles à vivre dans des conditions basiques et donc à entretenir le phénomène des bidonvilles centraux que l'on trouve par exemple dans de nombreuses villes africaines (Antos, Lozano-Gracia, et Lall 2016).

La connectivité et l'accessibilité sont des conditions nécessaires –mais pas suffisantes –pour avoir des marchés du travail urbains efficaces. Créer des emplois et réussir à mettre en place des marchés du travail efficaces demandent une solution multidimensionnelle pour dépasser de nombreux obstacles qui vont du manque de système financier et de système bancaire pour créer des entreprises, en passant par un niveau d'éducation limité et un cadre réglementaire onéreux. Améliorer l'accessibilité ne va pas solutionner tous ces problèmes mais ne pas traiter les défis d'accessibilité urbaine limite les progrès en matière de productivité et d'habitabilité.

Pour aborder les défis de connectivité dans les villes haïtiennes, des actions sur trois axes sont essentielles.

Augmenter la vitesse de déplacement et améliorer la qualité des services grâce à un renforcement des investissements et à une meilleure efficacité dans les zones urbaines

Il existe plusieurs options pour augmenter la vitesse du transport motorisé dans les zones urbaines qui amélioreraient l'accessibilité et aideraient les villes à devenir de meilleurs intermédiaires entre personnes et opportunités économiques. Une manière de procéder serait d'entreprendre de gros investissements dans les routes et les transports publics,mais une telle option demanderait des ressources financières importantes et il est peu probable qu'elle soit très efficace avant d'avoir réglé les défis chroniques dont souffre le réseau actuel. Une solution plus immédiate consisterait à commencer par améliorer le fonctionnement et l'entretien du réseau actuel. Ces deux options ne sont pas incompatibles,mais le séquencement le plus efficace serait de commencer par améliorer le réseau existant. Des alternatives moins onéreuses comme l'amélioration de la gestion du trafic, une meilleure affectation de l'espace viaire et l'entretien des routes pourraient apporter des résultats significatifs. Pour améliorer l'espace viaire, il est nécessaire de libérer la chaussée pour la circulation au lieu qu'elle soit encombrée par les véhicules en stationnement et les piétons. Parallèlement, les trottoirs doivent donner la priorité à la mobilité des piétons et non aux activités des vendeurs ambulants,ixtout en assurant le confort et la sécurité de ceux qui se déplacent à pied. L'entretien des routes –la réparation des nids de poules et des surfaces routières inégales –peut permettre d'économiser des coûts d'entretien et du temps de déplacement. Une première étape serait de réalimenter lesfonds d'entretien routier qui existe en Haïti. À plus long terme, des voies dédiées aux transports collectifs pourraient être une approche prometteuse pour réduire les durées de déplacement dans les zones urbaines.

Rendre les transports collectifs plus abordables pour un appariement inclusif entre individus et opportunités

La réduction des coûts opérationnels pourrait contribuer à réduire les frais de transport et à rendre les déplacements plus abordables grâce à plusieurs moyens.Le premier est d'augmenter la vitesse sur le réseau routier grâce à des interventions sur le réseau et avec des itinéraires de Tap-Tap rationalisés pour permettre aux conducteurs de Tap-Tap de faire plus d'allers-retoursen un temps donné. Cette option permettrait d'augmenter les recettes et les marges des opérateurs de Tap-Tap, tout en réduisant les tarifs et c'est donc la plus prometteuse.

Une autre approche consisterait à rendre les véhicules Tap-Tapplus économes en carburant –qui roulent souvent depuis plus de 25 ans (Kopp et Prud'homme 2011)—pour diminuer le volume de carburant nécessaire.Des interventions publiques pour mettre à la casse des vieux minibus informels et peu économes en carburant et subventionner l'achat de véhicules plus efficaces ont été adoptées au Sénégal et en République Dominicaine. Les enseignements tirés de ces expériences pourraient aider en Haïti. De 2003 à 2008, la zone urbaine de Dakar (Sénégal), par exemple, a subventionné les opérateursde cars rapidesinformels (minibus) pour qu'ils achètent des véhicules économes en carburant(Kumar and Diou 2010).Les opérateurs ont reçu des prêts subventionnés pour l'achat de minibus plus économes en carburant, qui ont couvert presque 75 % des coûts d'achat. En échange, les propriétaires de "car rapides" devaient retirer leurs véhiculesde la circulation, et formaliser leurs activités. Il serait possible de concevoir un modèle adapté au contexte haïtien en s'appuyant sur les enseignements tirés du Sénégal, pour qu'il puisse être ensuite négocié avec les opérateurs locaux.

Une assistance technique en cours de la Banque mondiale explore les différents mécanismes de compensation des augmentations des coûts de carburantset les résultats permettront de savoir si la mise à la casse des vieux Tap-Tap est une option viable. À plus long terme, des subventions sur les transports soigneusement ciblés pourraient être dirigées vers les ménages les plus pauvres dans les zones urbaines en Haïti pour s'assurer qu'ils obtiennent ou qu'ils gardent l'accès aux opportunités.

Renforcer la coordination entreles investissements dans l'aménagement du territoire et dans les transports pour améliorer l'accès et la résilience

Des interventions visant à coordonner l'aménagement du territoire et le transport réduisent la déconnexion entre les zones résidentielleset les opportunités d'emplois et contribuent à construire la résilience après les catastrophes naturelles. Deux principales manières d'améliorer l'accessibilité aux opportunités dans les zones urbaines ont été identifiées : augmenter la vitesse et réduirela distance. La première consiste à investir dans le réseau de connexion et à rendre le transport motorisé plus abordable, alors que la deuxième option consiste à réduire la fragmentation de l'empreinte urbaine en encourageant la densité de population et d'opportunités et une meilleure intégration de l'aménagement du territoire et du transport.

Aujourd'hui, la densité de la population à Port-au-Prince et auCap-Haïtien estélevée et il y a donc peu de marge de manœuvre pour réduire les distances entre les personnes et les opportunités économiques en continuant à renforcer les densités. Toutefois, la modification de l'organisation spatiale pour encourager l'aménagement du territoire en clusters peut améliorer l'accessibilité au cours d'une période déterminée. Il existe également une grande marge de manœuvre pour améliorer l'accessibilité

en planifiant l'expansion urbaine tout en réduisant l'exposition aux catastrophes naturelles. Les deux villes de Port-au-Prince et Cap-Haïtien présentent des exemples de développement urbain soit dans des zones plus sûres mais mal connectées, soit proches des opportunités économiques,mais dans des emplacements plus risqués. Il est important d'éviter ce genre d'arbitrage et de réaliser des investissements qui donnent la priorité aux deux types de mesures.

Une première étape dans la construction d'une stratégie de renforcement de la résilience contre les catastrophes naturelles consiste à identifier les segments routiers les plus cruciaux du réseau.À partir d'une analyse de criticité, nous avons déterminé que les segments routiers qui nécessitent l'intervention la plus urgente dans le réseau de Port-au-Prince sont la RN2 qui connecte le centre-ville à Carrefour et, plus loin vers l'ouest, la RN1 qui connecte le centre-ville et les zones nord de la capitale, un segment isolé entre le centre-ville et Pétion-Ville, et quelques segments qui connectent Canaan au reste du réseau.

FINANCEMENT : IL EST ESSENTIEL DE RENFORCER LES FINANCES MUNICIPALES POUR COMBLER LE DÉFICIT EN SERVICE ETEN INFRASTRUCTURES ET POUR S'ADAPTER À L'AUGMENTATION DE LA POPULATION URBAINE

Compte tenu de son urbanisation rapide actuelle, Haïti est confronté à de gros défis relatifs au renforcement des finances publiques. Aujourd'hui,la capacité des gouvernements locaux à planifier, viabiliser et connecter les villes et les bourgs est grandement perturbée par les ressources limitées au niveau municipal. Depuis une vingtaine d'années, l'écart entre les capacités de financement d'Haïti et le rythme de la croissance urbaine a généré un déficit constant en infrastructures et en services urbains dans les villes et dans les bourgs. Le déclin progressif de l'aide internationale ne fait que creuser davantage le déficit de financement. D'après la Banque mondiale(2016), Haïti est confronté à des défis critiques, y compris dans l'adaptation aux réductions financières, une meilleure levée de fonds internes et une meilleure utilisation des fonds existants. En dépit d'améliorations des recettes fiscales du pays, en passant de moins de 10 % du PIB en 2004 à 12,6 % du PIB en 2014, Haïti reste le pays le moins performant en matière de mobilisation de recettes dans la région LAC (Banque mondiale2016). Cette situation gêne considérablement la capacité du pays à réaliser les dépenses en développement dont il a grand besoin, notamment dans les infrastructures, la santé, l'éducation et d'autres secteurs clés. Au fur et à mesure que les villes grandissent en taille et en population, le défi qui consiste à financer un développement urbain inclusif et durable devient de plus en plus complexe.

Les gouvernements municipaux ne sont pas en mesure de fournir des infrastructures et des services adaptés à cause de la décentralisation incomplète et du faible cadre juridique des financesmunicipales. La Constitution de 1987 (y compris les amendements de 2012) et les Décrets Présidentiels de 2006 instaurent l'autonomie financière des communes, la décentralisation de la fourniture de services publics et l'institutionnalisation des recettes municipales. Mais même si le cadre de décentralisation est en place, la décentralisation effective des fonctions de dépenses et de recettes clés aux gouvernements municipaux n'a pas encore été réalisée. Un cadre de financement municipal fragmenté gêne la capacité des gouvernements locaux à collecter des recettes pour financer la prestation de services. Améliorer la capacité des gouvernements locaux à gérer les finances publiques reste

un élément clé pour une décentralisation réussie des responsabilités aux communes et pour une décentralisation fiscale effective. Seul 0,6 % du PIB est actuellement dépensé au niveau communal,et les recettes municipales totales ne représentent que 1,7 % des recettes globales. Il est important d'aborder les incohérences dans ladévolution et la décentralisation pour que les fonctions suivent les finances.

Des sources de recettes municipales limitées et imprévisibles minent la capacité à planifier, budgétiser et livrer les services dont les zones urbaines ont tant besoin.Les gouvernements locaux ont quatre principales sources de recettes : les transferts du gouvernement central, les taxes collectées pour le compte des communes par la Direction Générale des Impôts (DGI), les droits et les royalties collectés par les communes, ainsi que d'autres sources externes (comme les partenaires de développement). Pourtant, les gouvernements locaux dépendent d'une manière disproportionnée des transferts nationaux, principalement du Fonds de Développement Local (FGDCT). Sauf pour Port-au-Prince, Pétion-Ville, et Delmas, c'est la principale source de revenus des communes et ils représentent en général entre 80 et 95 pour cent des revenus. Le système de transfert manque pourtant de transparence et n'est pas fiable. Seule la moitié des fonds affectés aux communes est transférée et une bonne partie des transferts va vers des structures inactives ou inexistantes. D'autre part, les transferts nationaux réduisent les incitations des gouvernements locaux à améliorer la gestion des finances publiques, puisqu'ils ne sont ni liés à une amélioration des performances dans la prestation de services ni basés entièrement sur les besoins. La capacité financière des autorités locales est encore compromise par leur capacité limitée dans le recouvrement des impôts.Très souvent, les municipalités ne recouvrent qu'une fraction de leur potentiel de recettes. Les recettes provenant de sources propres sont largement concentrées dans les grandes villes et les cinq communes de la zone métropolitaine de Port-au-Prince collectent 80 % de toutes les ressources propres des communes haïtiennes.

Une meilleure planification, connectivité et viabilisation des villes et des bourgs en Haïti nécessitentdes interventions substantielles pour examiner, réviser et renforcer leurs instruments financiers. Une plus grande transparence des transferts fiscaux, le développement de sources plus dynamiques de recettes locales et un renforcement des finances municipales sont des étapes cruciales pour guider la croissance urbaine vers des densités saines et productives et loin du surpeuplement. Les niveaux de recettes sont aujourd'hui très loin de la demande actuelle en services. Il y a un besoin urgent d'améliorer le volume, la prévisibilité, la ponctualité et la gestion des finances ainsi que d'identifier des mécanismes supplémentaires pour générer des recettes propres. Pour ce faire, un effort systématique d'ajustement et de mise en œuvre des réformes est nécessaire, visant à améliorer la gestion des gouvernements au niveau local et national ainsi que le contrôle des ressources. Depuis mai 2014, le gouvernement a élaboré une stratégie et un plan d'action exhaustifs de réforme de la gestion des finances publiques visant à mettre en place un système financier qui promeuve la transparence, la reddition de compte, la discipline fiscale et l'efficacité dans l'utilisation et la gestion des ressources publiques en augmentant les recettes provenant des impôts et des droits de douane, pour permettre de renforcer l'autonomie des gouvernements locaux.

Les paragraphes suivants mettent en exergue les actions clés nécessaires pour renforcer les finances des municipalités et leur capacité à fournir les services locaux dont elles ont grand besoin.

Consolider, harmoniser et mettre en vigueur le cadre réglementaire et juridique du financement municipal

Les options politiques devraient d'abord combler les lacunes des cadres réglementaires, institutionnels et de financement des gouvernements locaux.Le développement urbain en Haïti s'organise dans un contexte de décentralisation incomplète et de cadre juridique peu clair en termes de financement municipal. Un cadre réglementaire qui clarifie les rôles et les ressources est crucial pour une décentralisation effective. Pour avancer dans ce sens, il est nécessaire d'examiner le cadre normatif des municipalités, tel qu'il est fixé dans les décrets de 2006, et d'identifier des actions pour sa mise en œuvre, de formaliser les fonctions d'imposition et les responsabilités des gouvernements municipaux, et d'examiner la législation et les réglementations, notamment celles relatives à la taxe foncière et à la patente. Ces actions combinées s'efforcent de clarifier les responsabilités, les systèmes, les incitations et les rapports de responsabilités pour le financement et la prestation des services ainsi que pour la capacité des gouvernements locaux à gérer et à affecter les financements supplémentaires. Le récent travail de réformes a ouvert la voie à des opportunités pour approfondir les efforts de décentralisation. Un projet de loi sur l'autonomie financière des communes et des sections communales fait partie de l'agenda législatif.

Consolider le système des finances municipales pour renforcer les capacités et la reddition de comptes tout en élargissant les opportunités financières

Un système financier municipal plus solide est nécessaire pour renforcer l'autonomie financière des gouvernements locaux.Comme nous l'avons déjà mentionné, les villes subissent d'énormes contraintes dues à leurs sources de recettes limitées et dépendent largement des transferts du gouvernement national. Les solutions peuvent être différentes entre les petites villes et les grandes villes. Pour les petites villes, les efforts peuvent se concentrer sur le renforcement de la gestion, du contrôle et dela transparence du FGDCT, y compris en termes de mobilisation des fonds, d'affectation, de transfert, de dépenses et de comptabilité ainsi que d'utilisation des fonds en tant qu'opportunité pour renforcer les capacités locales de mise en œuvre. Les grandes villes, par contre, doivent donner la priorité au renforcement de capacités pour le recouvrement, la gestion et les dépenses de recettes provenant de ressources propres.

Élargir et exploiter la base de recettes locales

Les municipalités doivent renforcer leur autonomie en termes de recettes en ayant accès à des sources plus larges et plus solides de recettes locales.Le système de financement en place nefonctionne pas à l'avantage des gouvernements locaux : non seulement les niveaux de recettes sont trop bas pour répondre à la demande en infrastructures et en services publics,- mais les options pour augmenter les recettes sont biaisées et laissent peu de marge de manœuvre pour accéder à des ressources financières adéquates. Pour que les municipalités réussissent à générer et à recouvrer des recettes de sources propres, les efforts doivent être articulés autour du renforcement de capacités des municipalitésen matière de planification et de budgétisation, y compris avec des prévisions de recettes. Pour améliorer la capacité de gestion financière des gouvernements locaux, le Ministère des Finances et de l'Économieet le Ministère de l'Intérieur pourraient élaborer

un manuel de gestion des finances publiques à l'attention des gouvernements locaux qui fixe les normes et les procédures basiques en matière de budgétisation, de comptabilité, de reporting, de passation de marchés et d'audit. Cette amélioration pourrait être réalisée grâce à des programmes de renforcement de capacités qui se concentrent sur quatre domaines principaux: renforcement des capacités administratives des entités financières municipales, renforcement des capacités des municipalités en termes de gestion de projets pour des décaissements rapides des fonds du FGDCT qui leur sont alloués, renforcement des capacités de mobilisation de recettes municipales y compris en renforçant les compétences techniques du personnel et proposer aux municipalités des incitations à explorer des mécanismes de financement alternatifs.

"VIVRE AUJOURD'HUI MAIS PENSER À DEMAIN.-WÈ JODI, MEN SONJE DEMEN"

Les défis présentés dans ce rapport nécessitent des mesures aujourd'hui.Mais comme le dit le proverbe, les décideurs doivent penser à demain. Il est bien évident que tout ne peut pas être fait aujourd'hui et qu'il est donc essentiel de définir ce qui doit être réalisé maintenant et comment ces réalisations ouvriront la voie aux changements dont on a grand besoin.

Le Tableau O.1 résume les recommandations de politiques et propose des actions spécifiques qui peuvent être engagées à court, moyen et long terme en faisant une distinction entre les actions à priorité haute, moyenne et basse ainsi qu'en identifiant les institutions pour les conduire.La plupart des actions requièrent l'implication de plusieurs institutions et nous insistons donc sur l'importance des efforts de collaboration pour réaliser un développement urbain qui profite à tous.

Tableau O. 1. TABLEAU RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUES: PLANIFIER, CONNECTER ET FINANCER LES VILLES EN HAÏTI

Clés du Tableau.

NIVEAU DE PRIORITÉ

H Haut M Moyen B Bas

HORIZON PRÉVISIONNEL

C Court terme (les 12 mois à venir) M Moyen terme (entre un et trois ans) L Long terme (entre trois et cinq ans)

PASSER DE LA RECONSTRUCTION À UNE PLANIFICATION URBAINE RÉSILIENTE POUR UN AVENIR MEILLEUR

Un changement vers une planification urbaine résiliente est nécessaire pour aborder les déficits actuels en infrastructures et préparer la croissance urbaine à venir

PROBLÈME	RECOMMENDATION LARGE	ACTIONS SPÉCIFIQUES	HORIZON PRÉVISIONNEL (S, M, L)	NIVEAU DE PRIORITÉ (H, M, L)	INSTITUTION PRINCIPALE/ CHAMPION*
Des déficits importants dans les services urbains de base et des investissements limités dans les infrastructures pour répondre aux besoins croissants de la population.	Investir dans les infrastructures et pour aborder les déficitsactuels en service urbain de base.	Améliorer et élargir l'accès aux services, exploiterles efforts passés réalisés par la communauté mais renforcer les capacités sur le long terme.	C	H	***MTPTC*** Communes
		Améliorer la gestion et la prestation des services de base tout en construisant et en consolidant les capacités des gouvernements locaux grâce à des mécanismes basés sur les performances.	C	H	***MICT*** Communes
		Diffuser les résultats de l'analyse de risques pour accompagner une prise de décision éclairée, accompagnée de mesures vitales non structurelles pour protéger des risques les personnes et les biens.	M	H	***MICT-DPC*** CNIGS MTPTC
Croissance débridée des villes sans tenir suffisamment compte des risques de catastrophes naturelles.	Exploiter les informations pour faciliter une prise de décision coordonnée entre les ménages, les entreprises et le gouvernement.	Utiliser les informations pour aligner les incitations : informer les citoyens sur les plans futurs et les risques pour leur permettre de prendre de meilleures décisions	C	M	***MPCE*** Communes
		Intégrer les connaissances en matière de risques d'inondation avec une prise de décision transparente lorsqu'il s'agit d'investissements dans les infrastructures urbaines.	M	M	***MTPTC*** MARNDR
		Réaliser des évaluations de vulnérabilité des infrastructures publiques cruciales.	C	H	***MTPTC***
Administration forcée à limiter lesinformations 190paques sur la propriété foncière et réglementations foncières inappropriées.	Renforcer les droits de propriété et promouvoir des réformes institutionnelles pour une meilleure gouvernance.	Renforcer les droits de propriété avec des mécanismes de règlement des différends.	L	M	***CIAT***
		Pour les grandes villes haïtiennes, élaborer des cadres de coopération municipale.	L	M	***MICT*** MPCE

FAÇONNER LES MARCHÉS DU TRAVAIL : CONNECTIVITÉ, EMPLOIS ET RISQUES

Une meilleure connectivité au sein des villes et une meilleure accessibilité sont réalisables en améliorant le transport motorisé et en renforçant la coordination entre l'aménagement du territoire et les investissements dans les transports

PROBLÈME	RECOMMENDATION LARGE	ACTIONS SPÉCIFIQUES	HORIZON PRÉVISIONNEL (S, M, L)	NIVEAU DE PRIORITÉ (H, M, L)	INSTITUTION PRINCIPALE/ CHAMPION*
Marchés du travail fragmentés à cause de l'inadéquation spatiale entre les opportunités économiques et les emplacements résidentiels.	Augmenter la vitesse et améliorer la qualité du transport grâce à des investissements et un renforcement de l'efficacité.	Mieux gérer l'espace dédié à la chaussée et l'espace dédié aux trottoirs pour augmenter la vitesse, le confort des piétons et faire baisser le nombre d'accidents de la route.	C	H	***MTPTC*** Communes
		Guider l'expansion urbaine vers des sites sûrs et accessibles et sécuriser les droits de passage pour des investissements dans de futures infrastructures.	C	H	***MPCE*** Communes
		Investir dans l'entretien des routes pour faire baisser les coûts de réparation à l'avenir et augmenter la vitesse.	C	H	***MTPTC***
Système de transports publics lent et inabordable.	Rendre les transports collectifs plus abordables pour des appariements de qualité entre personnes et opportunités économiques pour tous.	Construire des arrêts de Tap-Tap et des voiesdédiées aux transports publics pour augmenter la vitesse et l'accessibilité et faire baisser les coûts pour les opérateurs et les tarifs pour les utilisateurs.	M	M	***MTPTC*** Communes
		Promouvoir le retrait des Tap-Tap à grosse consommation en carburant pourfaire baisser les coûts des opérateurs et les tarifs des déplacements ainsi que réduire la vulnérabilité à une augmentation du prix des carburants.	M	M	***MEF***
Coordination limitée entre l'aménagement du territoire et la planification du transport qui réduitl'accessibilité et augmente la vulnérabilité du réseau.	Renforcer la coordination entre l'aménagement du territoire et les investissements dans les transports pour un meilleur accès et une meilleure résilience.	Construire la résilience du réseau de transports en identifiant les segments les plus cruciaux et en les modernisant ou en investissant dans la redondance.	C	H	***MTPTC*** DPC
		En parallèle, mettre en vigueur les codes de construction pour minimiser les impacts des catastrophes naturelles comme les tremblements de terre.	L	M	***MTPTC*** Communes
		Élaborer des registres et des systèmes statistiques pour des subventions ciblées des transports publics côté demande pour les plus pauvres et les plus vulnérables.	L	M	***IHSI***

*** LEADING INSTITUTION is shown bolded**

Abréviations des institutions (en ordre alphabétique):

DPC Direction de la Protection Civile
DGI Direction Générale des Impôts
IHSI Institut Haïtien de la Statistique et de l'Information
CIAT Comité Interministériel de Développement Territorial
CNIGS Centre National d'Informations Géo spatiales
MARNDR Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural
MEF Ministère de l'Économie et des Finances
MICT Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
MTPTC Ministère des Travaux Publics, des Transports et des Communications
MPCE Ministère de la Planification et de la Coopération Extérieure

FINANCER LES VILLES HAÏTIENNES

Le renforcement des finances municipales est essentiel pour combler le déficit en infrastructures et services urbains et pour s'adapter à la population urbaine croissante

PROBLÈME	RECOMMENDATION LARGE	ACTIONS SPÉCIFIQUES	HORIZON PRÉVISIONNEL (S, M, L)	NIVEAU DE PRIORITÉ (H, M, L)	INSTITUTION PRINCIPALE/ CHAMPION*
Décentralisation incomplète et un cadre juridique fragile et fragmenté qui gouverne les finances municipales.	Consolider, harmoniser et mettre en vigueur le cadre réglementaire et juridique du financement municipal.	Examiner le cadre normatif des collectivités territoriales tel qu'il a été instauré dans les cinq décrets de 2006 et identifier des actions possibles pour la mise en œuvre.	C	H	***MICT***
		Formaliser les compétences en matière d'imposition confiées aux municipalités conformément à l'Article 142 du cadre de décentralisation.	C	H	***MICT*** MEF-DGI
		Revisiter les lois sur les impôts municipaux, notamment ceux afférents à la taxe foncière et à la patente.	M	H	***MEF-DGI*** MICT
Sources limitées de recettes municipales.	Renforcer le système qui régit les finances municipales et élargir les opportunités de financement.	Renforcer les outils disponibles pour relier la planification des investissements, la budgétisation et l'exécution pour les gouvernements locaux.	C	M	***MICT*** Departments Communes
		Renforcer les capacités locales de gestion du budget pour une exécution budgétaire rapide et une meilleure prestation de services.	M	M	***MICT*** Departments Communes
		Réaliser des évaluations foncières dans toutes les municipalités et mettre à jour le regitstre de la taxe foncière en conséquence pour élargir l'assiette fiscale.	C	H	***MEF-DGI*** Communes
Lack of transparency and limited reliability of the transfer system		Réaliser un diagnostic des inefficacités du FGDCT, et se mettre d'accord sur un plan d'action.	L	M	***MEF*** MICT
		Mettre en œuvre un plan d'action pour renforcer le FGDCT (allocation, gestion, transfert, suivi et évaluation) et initier la préparation d'une stratégie fiscale intergouvernementale. (IFGG).	L	M	***MEF*** MICT

*** LEADING INSTITUTION is shown bolded**

Abréviations des institutions (en ordre alphabétique):

DPC Direction de la Protection Civile
DGI Direction Générale des Impôts
IHSI Institut Haïtien de la Statistique et de l'Information
CIAT Comité Interministériel de Développement Territorial
CNIGS Centre National d'Informations Géo spatiales
MARNDR Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural
MEF Ministère de l'Économie et des Finances
MICT Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
MTPTC Ministère des Travaux Publics, des Transports et des Communications
MPCE Ministère de la Planification et de la Coopération Extérieure

RÉFÉRENCES

Antos, S. E., N. Lozano-Gracia, and S. V. Lall. 2016. "The Morphology of African Cities." Policy Research Working Paper 7911, World Bank, Washington, DC.

Bertaud, A. 2014. "Cities as Labor Markets." Working Paper #2, Marron Institute on Cities and the Urban Environment, New York University, New York.

Deuskar, C., B. P. Stewart, and N. Lozano-Gracia. 2016. "Defining Urban Areas in Haiti." Working Paper, World Bank, Washington, DC.

Hoornweg, D., and P. Bhada-Tata. 2012. "What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management." Urban Development Series Knowledge Paper No. 15, World Bank, Washington, DC.

IHSI (Haitian Institute of Statistics and Informatics). 2012. Survey on the Living Conditions of Households after Earthquakes (database). Port-au-Prince: IHSI.

Kopp, P., and R. Prud'homme. 2011. Urban Transport in Port-Au-Prince. Washington, DC: Inter-American Development Bank. www.rprudhomme.com/resources/Rap+2011+Port+au+Prince+$28BID$29.pdf.

Kumar, A., and C. Diou. 2010. "Renouvellement Du Parc d'autobus à Dakar : Avant - Apres." 11. Sub-Saharan Africa Transport Policy Program (SSATP) Discussion Paper. Washington, DC: World Bank.

Singh, R. J., and M. Barton-Dock. 2015. Haiti: Toward a New Narrative: Systematic Country Diagnostic. Washington, DC: World Bank.

UN World Population Prospects. 2015. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2015. World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working Paper No. ESA/P/WP.241.

USAID. (2010). Land Tenure And Property Rights In Haiti The Importance Of Land Tenure And Property Rights Issues and Post-Earthquake Recovery In Haiti. Property Rights And Resource Governance Briefing Paper 6.

———. 2014. Tunisia Urbanization Review: Reclaiming the Glory of Carthage. Washington, DC: World Bank.

———. 2015a. Building Regulation for Resilience: Managing Risks for Safer Cities. Washington, DC: World Bank.

———. 2015b. Haiti: Country partnership framework for the period FY16-FY19. Washington, DC: World Bank.

———. 2016. Better Spending, Better Services: A Review of Public Finances in Haiti. Washington, DC: World Bank.

———. 2017. Doing Business 2017: Equal Opportunity for All. Washington, DC: World Bank.

World Bank and ONPES (Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Social). 2014. Investing in People to Fight Poverty in Haiti: Reflections for Evidence-based Policy Making. Washington, DC: World Bank.

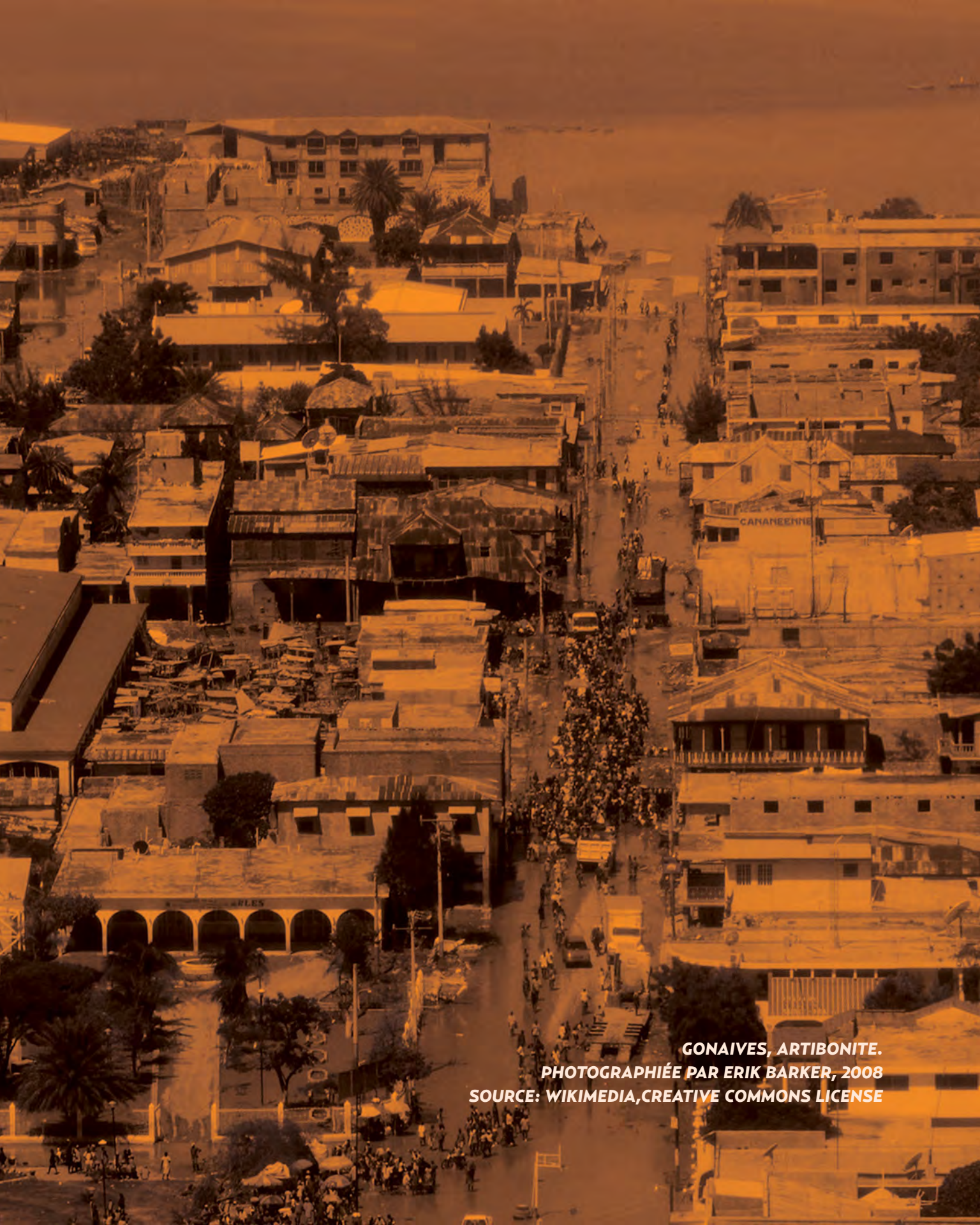
WorldPop. 2015. Database. Southhampton, UK: GeoData Institute, University of Southhampton. www.worldpop.org.



CHAPÎTRE 1

EXPOSÉ DES FAITS EN MATIÈRE D'URBANISATION EN HAÏTI

*Andrea Colombo**



GONAIVES, ARTIBONITE.
PHOTOGRAPHIÉE PAR ERIK BARKER, 2008
SOURCE: WIKIMEDIA,CREATIVE COMMONS LICENSE

CHAPÎTRE 1 – EXPOSÉ DES FAITS EN MATIÈRE D'URBANISATION EN HAÏTI

L'urbanisation a accompagné dans le monde entier le développement économique, avec une augmentation des revenus au fur et à mesure que la population des villes grossissait. Les données historiques compilées pour 180 pays entre 1996 et 2015 indiquent qu'il existe un rapport positif entre le produit intérieur brut (PIB) par tête et les niveaux d'urbanisation (Figure 1). En règle générale, au fur et à mesure que les pays s'urbanisent, leurs économies ont tendance à mieux performer. Les liens entre la croissance du PIB et l'urbanisation ont été largement mis en exergue dans des travaux précédents et des faits à travers le monde montrent que la plupart des pays n'ont réussi à atteindre un statut de revenus moyens qu'après des déplacements de population importants vers les villes (WDR 2009). La densité présente dans les villes est un terrain fertile pour réaliser des économies d'échelle et augmenter la productivité en multipliant le nombre d'opportunités qui pourraient permettre, à terme, d'aider les gens à sortir de la pauvreté.[1]

Contrairement aux tendances internationales, Haïti s'est urbanisé sans croissance du PIB. D'après les indicateurs mondiaux de développement (WDI), 33 pour cent des haïtiens vivaient dans des zones urbaines en 1996. Cette année-là, le PIB par tête du pays était d'environ $757 US (en prix constants de 2010). En 2013, le niveau de population urbaine est passé à 58 % mais le PIB par tête du pays a stagné et même régressé pour passer à $727 US. Par comparaison, dans la région Amérique Latine et Caraïbes (LAC), le Honduras et le Guatemala avaient des niveaux urbains similaires à Haïti en 1996, mais leur PIB par tête a augmenté respectivement de 41 et de 28 % au fur et à mesure qu'ils s'urbanisaient (Figure 1). La fragilité et les chocs économiques dus aux catastrophes naturelles ont joué un rôle important en freinant les bénéfices de l'urbanisation en Haïti. Parmi les pays fragiles, Haïti et la Côte d'Ivoire. présentent des modèles similaires d'urbanisation sans croissance (Figure 1). Pourtant, l'expérience de la Côte d'Ivoire suggère également qu'au fur et à mesure que

[1]Voir par exemple Annez & Buckley (2009) ainsi que le Rapport de Développement de la Banque mondiale (2009).

*Ce chapitre a profité grandement des commentaires de Nancy Lozano Gracia, Claudia Soto, Olivia D'Aoust et Paolo Avner. L'analyse de la taille et de l'expansion des zones urbaines haïtiennes s'appuie sur l'article de Deuskar, Stewart et Lozano-Gracia (2016) et a été rendue possible grâce à l'aide de Sarah E. Antos et Katie L. McWilliams. Emilie Perge a fourni les données de ECVMAS 2012 et ECVMAS 2013 pour l'analyse des ménages haïtiens.

Figure 1.

UNE CORRÉLATION POSITIVE ENTRE LE PIB PAR TÊTE ET LES NIVEAUX D'URBANISATION PRÉVAUT DANS LE MONDE ENTIER MAIS PAS EN HAÏTI (1996-2010)



Source: Indicateurs mondiaux de développement, nos calculs.

la stabilité s'installe, les villes, si elles sont correctement gérées, peuvent être utilisées comme moteurs de croissance.

Comprendre les défis urbains actuels est une étape clé de la planification à long terme pour la réussite économique. Qu'est-ce qui est différent dans les villes haïtiennes? Pourquoi ne sont-elles pas des moteurs de croissance? Quels sont les principaux goulots d'étranglement qui empêchent de faire de l'histoire de l'urbanisation en Haïti une histoire de croissance et de prospérité? Ce chapitre vise à répondre à ces questions en se penchant sur les tendances de l'urbanisation et en examinant les principales caractéristiques des villes en Haïti en tenant compte des éléments de fragilité et des risques de catastrophes. Ce chapitre se concentre tout d'abord sur la croissance urbaine en Haïti en termes de population et de terrains, ainsi que sur les défis relatifs à la définition des zones urbaines. Il propose ensuite un aperçu du système des villes dans le pays en regardant les caractéristiques économiques et celles du marché du travail. Dans ce chapitre, nous passerons ensuite à la discussion d'un certain nombre de défis en matière de pauvreté urbaine dans ses formes monétaires et non monétaires, en se concentrant sur le manque de services et d'infrastructures de base. Nous conclurons enfin en reliant les défis de l'urbanisation en Haïti à trois piliers de politiques qui sont le sujet des autres chapitres : planification, connexion et financement.

URBANISER TOUT EN ÉTANT AUX PRISES AVEC UNE FRAGILITÉ ET UN RISQUE DE CATASTROPHE GÉNÉRALISÉS

On ne peut pas raconter l'histoire de l'urbanisation d'Haïti sans tenir compte de l'état de fragilité du pays[2]. Comme d'autres états fragiles, Haïti est aux prises avec une grande pauvreté et des inégalités criantes, le déclin économique et le chômage, la faiblesse institutionnelle et la violence (Banque mondiale 2007). Pendant de nombreuses années, le manque de gouvernance a entraîné des investissements minimes dans les infrastructures de base et découragé un environnement favorable à la croissance. La longue histoire de négligence du gouvernement Haïtien dans la fourniture des services de base et le peu de dépenses pour les infrastructures clés explique l'état actuel des villes : pas de planification, pas de service et surpeuplées. L'instabilité politique et les problèmes de sécurité ont ajouté des contraintes supplémentaires à une urbanisation productive et durable. Entre 1986 et 2014, Haïti a vécu 18 changements de gouvernement et plus de 20 remaniements ministériels majeurs. Les recherches empiriques montrent qu'une telle volatilité institutionnelle est préjudiciable à la croissance; de récentes estimations indiquent que la croissance en Haïti aurait été supérieure de 1,2 % si le pays avait réussi à atteindre le niveau moyen de stabilité au cours des années.[3] D'autre part,

[2] Le Groupe Banque mondiale classifie Haïti en tant qu'état « fragile » à cause de ses notes très basses dans l'évaluation institutionnelle et de politiques du pays (CPIA) relative aux politiques économiques, sociales et du secteur public ainsi qu'aux institutions. Globalement, la situation est caractérisée par la faiblesse des institutions et la vulnérabilité, l'instabilité, le conflit et la violence. Pour plus d'informations, voir le cadre de partenariat pays pour la république d'Haïti sur la période FY16-FY19: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23127

[3] Voir Aisen & Veiga (2013) et Singh, Bodea, & Higashijima (2016).

l'augmentation du niveau des crimes et de la violence, notamment dans les agglomérations urbaines, freine les investissements et la croissance, car les entreprises sont souvent obligées de fermer ou de déménager à cause des coûts de sécurité élevés.

L'exposition à de multiples catastrophes naturelles sur la plupart du territoire a compliqué la voie du développement et sérieusement limité le potentiel de croissance économique d'Haïti. La plus grande partie du territoire d'Haïti est exposée à au moins un type de catastrophe (Figure 2), avec des villes encore plus à risque de pertes dues aux catastrophes puisqu'elles concentrent de plus en plus les personnes, les biens et l'infrastructure. Entre 1971 et 2013, l'économie a été frappée – à des degrés divers – par des catastrophes presque tous les ans (Singh & Barton-Dock 2015). On a calculé que les événements hydrométéorologiques ont causé au pays des pertes et des dommages de $150 millions US en moyenne par an, soit 1,7 % du PIB (1976-2014). Même si les inondations localisées ont un impact économique limité (moins de 2 % du PIB), l'ouragan Jeanne en 2004 et les principaux cyclones enregistrés en 2008 (Faye, Gustave, Hanna et Ike), ont causé des pertes et des dommages équivalant à respectivement 7 et 14,6 % du PIB.[4] Les catastrophes sismiques sont nettement moins fréquentes, mais pourraient provoquer des pertes humaines et économiques plus importantes.[5] Le tremblement de terre d'une magnitude de 7,3 sur l'échelle de Richter qui a touché Haïti le 12 janvier 2010, suivi par au moins cinq répliques, a engendré d'énormes pertes humaines et économiques avec un coût économique représentant 117 % du PIB.

Pendant les premières semaines qui ont suivi le tremblement de terre du 2010, le «Fonds des Nations Unies pour la Population» a fait état d'importants mouvements de population qui quittaient la capitale.6 En utilisant les données des réseaux de téléphonie mobile, on a estimé que 630 000 personnes présentes à Port-au-Prince le jour du tremblement de terre ont quitté la capitale dans les 19 jours qui ont suivi la catastrophe. Globalement, 20 % de la population de Port-au-Prince avant le tremblement de terre ont quitté la zone de l'épicentre pour chercher refuge dans les municipalités voisines, y compris Les Cayes et Saint-Marc. Sept mois après la catastrophe, 1,5 million de personnes vivaient dans 1555 camps temporaires.[7] Trois ans et demi plus tard, 172 000 personnes vivaient encore à l'étroit dans 306 camps surpeuplés. Ceux qui avaient quitté les camps n'avaient pas forcément trouvé de solutions de logement permanentes.[8] Aujourd'hui, de nombreux bâtiments doivent être encore reconstruits, et il y a encore des tentes dans le centre de Port-au-Prince (voir Spotlight 2).

[4] Voir Matera, M., Ishizawa, O.A., Van del Borght, R., Nsimba, E., Simon, I., Dorsaint, W., et Surin, R. (2016) pour des informations complémentaires sur l'impact fiscal des risques naturels en Haïti.

[5] Le nombre de morts dans le tremblement de terre ne fait pas l'unanimité. Le gouvernement haïtien déclare entre 200.000 et 316.000 victimes, alors que d'autres sources (voir par exemple Kolbe, Athena R., et al, 2010 et Daniell, J. E., B. Khazai, et F. Wenzel, 2013) indiquent un nombre de victimes entre 100.000 et 160.000.

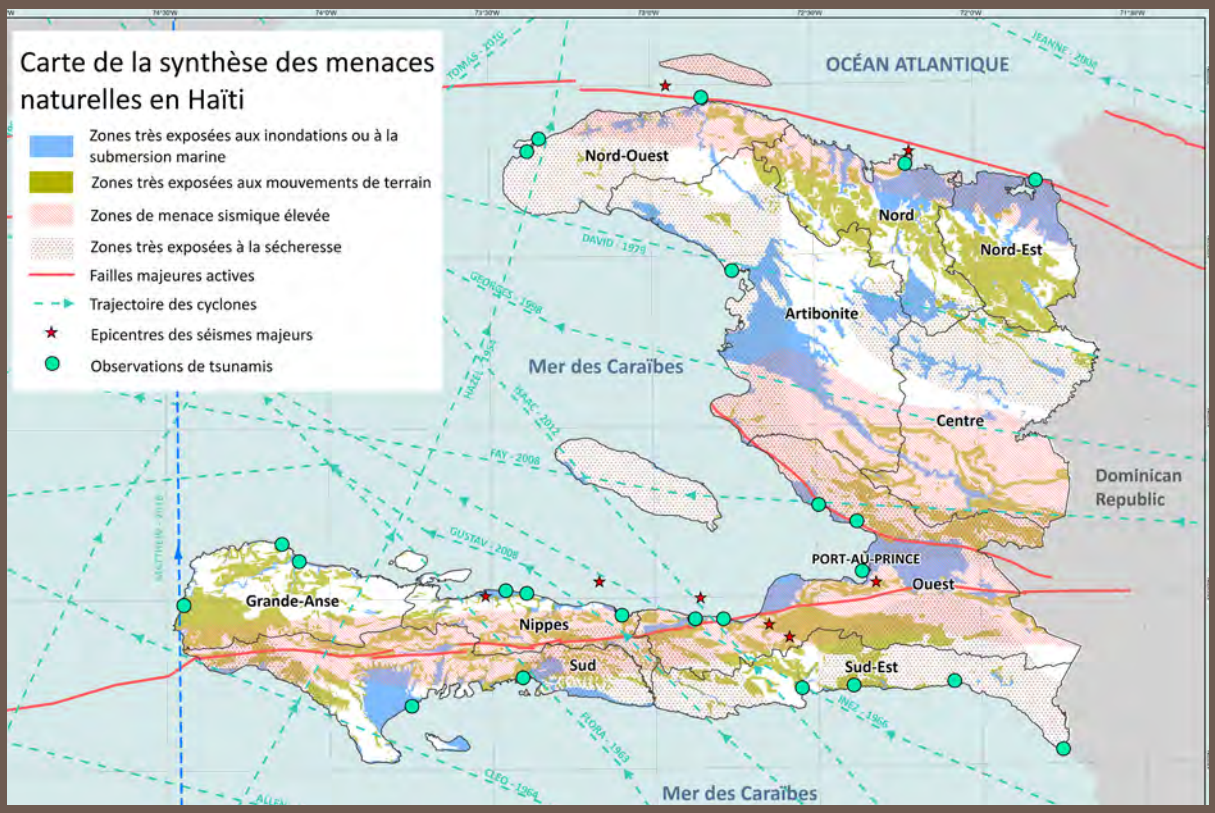
[6] Voir par exemple, UNFPA-Haiti (2010).

[7] Chiffres rapportés par Saint-Macary & Zanuso (2016).

[8] Estimations extraites du rapport de 2013 de l'Organisation Internationale pour les Migrations.

LA PLUS GRANDE PARTIE DU TERRITOIRE D'HAÏTI EST EXPOSÉE À DE NOMBREUX RISQUES

Figure 2.



Source: Atlas des menaces naturelles en Haïti (2015).

La fragilité et les catastrophes naturelles ont également façonné le capital social en Haïti de plusieurs manières. Le capital social est traditionnellement mesuré en utilisant des indices comme l'activisme politique, la confiance interpersonnelle et la confiance dans les institutions.[9] Des enquêtes réalisées en Haïti après le tremblement de terre signalent une augmentation de la proportion des haïtiens qui sont devenus plus actifs dans la vie politique du pays à la suite de la catastrophe.[10] Les citoyens se sont davantage impliqués dans les activités communautaires et le nombre de résidents impliqués

[9] Voir le travail précurseur de Putnam, Leonardi, et Nanetti (1994).

[10] L'impact du tremblement de terre sur le capital social dans les municipalités affectées par le tremblement de terre de 2010, a été mesuré par trois vagues d'enquêtes réalisées avant et après la catastrophe au sein du Latin American Public Opinion Project (projet d'opinion publique en Amérique latine), Latin American Barometer (baromètre en Amérique latine) et USAID. Pour des informations plus détaillées, voir Zéphyr, Córdova, Salgado, et Seligson (2011).

ENCADRÉ 1 – MOTEURS POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES DE L'URBANISATION EN HAÏTI : UN RÉCIT HISTORIQUE

Les premières graines de la dichotomie culturelle entre les populations rurales et les populations urbaines (en créole, mounlavil, littéralement « les gens des villes », et moun andeyò, littéralement « les gens du dehors ») ont été semées à l'aube de l'indépendance d'Haïti de la République Française en 1804. Lorsque le secteur agricole du pays est passé d'une économie de plantations à grande échelle à une production de petits propriétaires et de locataires, les fermiers ont amélioré leur niveau de vie et ont commencé à aspirer à une vie urbaine et à une représentation politique. Les élites dans les villes ont calmé leurs ambitions en bloquant l'accès des populations rurales aux zones urbaines, en contrôlant le déplacement des gens sur les routes et en limitant les investissements dans tous les types d'infrastructures de connexion.

L'occupation américaine de 1915 à 1934 a renversé cette tendance.

Pendant cette période, les infrastructures de transport en Haïti ont été modernisées, les institutions de l'ancient régimeont été abolies et Haïti a vécu une première poussée d'urbanisation. Port-au-Prince a pris de plus en plus un rôle de leader en tant que capitale du pays. D'après le premier recensement réalisé en 1950, plus de la moitié des résidents de Port-au-Prince était née ailleurs et leur nombre a augmenté d'environ 2000 personnes par an. En 1982, 70 % des citadins vivaient dansla capitale du pays. Pendant la deuxième moitié du XXe siècle, des fermiers appauvris coupaient régulièrement des arbres comme combustible (charbon). Conséquence, la déforestation et l'érosion des sols ont provoqué la perte de la couche arable fertile etaggravé les problèmes de productivité des terres rurales. D'autre part, l'érosion a augmenté la vulnérabilité aux glissements de terrain et aux inondations qui perturbent si souvent l'économie du pays aujourd'hui.

La migration massive des zones rurales vers les zones urbaines –notamment vers Port-au-Prince –dans les années 60 et pendant les années 80, a des racines économiques et institutionnelles comme nous l'avons décrit ci-dessus. La réticence des villes à accueillir des migrants ruraux –une réticence observée également dans l'histoire d'autres pays d'Amérique latine,[11]-a impacté le levier potentiel que représente l'augmentation de la densité pour doper la productivité urbaine. Avec de plus en plus d'haïtiens qui affluaient versPort-au-Prince, la fourniture d'eau, d'assainissement, d'électricité et d'autres services de base n'a pas été développée en conséquence comme nous le montrons dans ce chapitre et dans les chapitres suivants. En 1998, on estimait que deux tiers de la population de Port-au-Prince étaient concentrés dans les quartiers de bidonvilles grouillants.[12]

Sources: Tobin (2013), Yarrington (2015).

[11] Feler & Henderson (2008) discutent du cas du Brésil, où pendant la dictature, on empêchait les ménages de migrants indésirables d'avoir accès aux services de base, ce qui a, à terme, façonné la géographie des villes brésiliennes.

[12] Voir Banque mondiale(1998) pour plus de détails sur les conditions de vie dans les bidonvilles en Haïti dans les années 90.

dans une association dans les municipalités affectées a augmenté pour passer de 34,9 % en 2008 à 45,6 % en 2010. La même enquête indique qu'Haïti pourrait avoir l'un des taux de participation les plus élevés dans toute la région LAC, avec presque 80 % de la population interrogée qui déclare avoir participé à au moins une association civique pendant les 12 mois qui ont précédé l'enquête. Toutefois, le défi semble rester : comment établir un climat de confiance ? D'après le Baromètre d'Amérique Latine, Haïti a maintenant le niveau de confiance interpersonnelle le plus bas de la région. Entre 2008 et 2010, la plupart des personnes interviewées qui faisaient confiance à leurs pairs, a baissé de presque 10 % (pour passer de 41 % à 33 %). Les taux de criminalité ont parallèlement augmenté considérablement dans les municipalités affectées par le tremblement de terre (26,4 % en 2010, une augmentation de 10 % par rapport à 2008).

Croissance urbaine : une histoire de poussée rurale et de taux de fécondité élevés

En 1950, moins de 10 % de la population totale d'Haïti, qui était légèrement supérieure à 3 millions de personnes, vivaient dans des zones urbaines. Dans les vingt années suivantes, le nombre de citadins a augmenté en moyenne de 5 % par an pour finir par doubler au début des années 70 et légèrement dépasser les 700 000.[13] Au milieu des années 80, 80 % de la population haïtienne vivaient toujours dans les zones rurales, mais le nombre de résidents dans les villes et les cités augmentait quatre fois plus vite que le taux de la population rurale depuis les années 50. En 1982, plus d'un million d'haïtiens vivaient dans des zones urbaines. C'est à Port-au-Prince que la croissance de la population urbaine a été la plus importante avec 70 % des citadins qui vivaient dans la capitale en 1982. La primauté initiale de Port-au-Prince remonte au début de la seconde moitié du XXe siècle lorsque des facteurs comme de mauvaises politiques agricoles, la surexploitation des terres et une tendance générale culturelle et politique à privilégier les villes, ont détérioré l'économie rurale d'Haïti.[14] Avec 80 % des revenus du gouvernement tirés de la taxation directe des agriculteurs alors que des politiques soutenaient le développement commercial urbain et les usines d'assemblage, notamment autour de Port-au-Prince, les haïtiens ont afflué vers la capitale à la recherche de meilleures opportunités économiques et d'un niveau de vie plus élevé.

Des estimations indiquent qu'au milieu des années 90, 30 % des haïtiens vivaient dans des villes. Environ 1,4 million de personnes vivaient dans la capitale et 100 000 personnes vivaient dans la deuxième ville du pays, Cap-Haïtien (CAP). Des documents et des enquêtes sur les ménages retracent les dernières tendances d'urbanisation à la dynamique démographique. Par exemple, dans les années 90, le taux de fécondité en Haïti était deux fois plus élevé que la moyenne de la région LAC (5 naissances par femme), et à Port-au-Prince, les femmes donnaient naissance en moyenne à quatre enfants.[15]

[13] Les chiffres sont extraits des recensements de 1971 et de 1982 et peuvent être consultés à l'IPUMS. Pour les données démographiques de 1950, voir la Banque mondiale(1985).

[14] Voir Tobin (2013) et Encadré 1 pour plus de détails.

[15] Les données sur les taux de fécondité du pays ont été extraites des Indicateurs de Développement Mondiaux. Pour plus de détails sur les taux de fécondité haïtiens au niveau infranational et dans les zones urbaines, voir Chahnazarian (1992).

La combinaison de ces changements démographiques a fait passer la barre des 50 % d'urbanisation en Haïti au début du XXIe siècle. D'après les statistiques nationales, 52 % de la population vivaient dans les zones urbaines en 2015.[16] Les United Nations World Urbanization Prospects (UN WUP) indiquent un chiffre plus élevé – 57 % – et un taux moyen d'urbanisation annuel de 5 % entre 2000 et 2015. Ces statistiques pourraient toutefois sous représenter la taille de la population urbaine en Haïti. Comme nous le présentons dans le Spotlight 1 "Qu'est-ce qui esturbain et qu'est-ce que c'est qu'un risque," l'estimation de la population à partir des données de recensement présente un certain nombre de difficultés en Haïti.

Aujourd'hui, il est possible que la population urbaine en Haïti aille jusqu'à 64 %, ce qui en fait le quatrième pays le plus urbanisé dans la région d'Amérique latine et des Caraïbes. Dans ce rapport, nous utilisons une méthodologie innovante de mesure qui s'appuie sur des estimations de population maillées et des seuils de densité de population (voir Spotlight 1). Les résultats sont comparables à ceux d'autres pays de la région, quelles que soient les différences entre les pays dans la manière où ils définissent 'urbain' dans leur recensement national.[17] En utilisant cette approche, nous estimons que la population urbaine en Haïti se monte à environ 6 179 000 personnes. À partir de ces estimations, Haïti est l'un des pays les plus urbanisés de la région, tout de suite derrière Porto Rico, Trinidad et Tobago, et le Mexique.

Quelle que soit la définition 'd'urbain' qu'on utilise, les tendances à l'urbanisation vont augmenter dans les années à venir. D'après les statistiques officielles, la population urbaine en Haïti a augmenté à un taux de 3,6 % plus élevé que la moyenne dans les Caraïbes et a presque doublé pour passer d'un peu plus de 3 millions en 2000 à presque 6 millions en 2015. Dans 10 ans, la population urbaine devrait avoir augmenté de presque 2 millions de personnes et pourrait enfler à environ 11 millions en 2050, soit 76% de la population totale.

Un paysage urbain qui évolue : changements de population et d'agglomérations

Le territoire haïtien est divisé en 10 régions (départements), les plus grandes étant Ouest et Artibonite, qui se situent respectivement à l'ouest et au centre nord du pays. Le département de l'Ouest, où se trouve la capitale Port-au-Prince, est le plus urbanisé (87 %), suivi par celui du Nord (66 %) et d'Artibonite (57 %). Les départements haïtiens sont divisés en 42 provinces (arrondissements). L'arrondissement de la capitale comprend huit municipalités avec 2,7 millions de résidents – ce qui représente 45 % de la population urbaine du pays et 29 % de la population totale (Figure 3).[18]

[16] L'utilisation de ces définitions conflictuelles pour comparer des pays ou pour l'agrégation mondiale de données n'est pas un défi spécifique à Haïti et a déjà été largement discutée dans des travaux antérieurs (Satterthwaite et al,2007; Banque mondiale, 2009; Dijkstra & Poelman, 2014).

[17] L'utilisation de ces définitions conflictuelles pour comparer des pays ou pour l'agrégation mondiale de données n'est pas un défi spécifique à Haïti et a déjà été largement discutée dans des travaux antérieurs (Satterthwaite et al, 2007; Banque mondiale, 2009; Dijkstra & Poelman, 2014).

[18] La région métropolitaine couvre les municipalités de Carrefour, Cité-du-Soleil, Delmas, Gressier, Kenscoff, Petion-Ville, Port-au-Prince, et Tabarre.

Haïti possède une gamme de villes diversifiée. Pour les besoins de ce rapport, nous avons extrait des informations relatives à la population urbaine et au nombre de villes équipées d'éclairage nocturne. Les résultats montrent que 40 % de la population des villes se trouvent dans la région métropolitaine de Port-au-Prince. Les deuxième et troisième plus grands secteurs sont le Cap-Haïtien dans le département du Nord et Léogane dans le département de l'Ouest. Cap-Haïtien compte 320 000 habitants, ce qui représente 6 % de la population urbaine et 5 % de la population globale. Léogane a une population urbaine de 317 000 habitants. Gonaïves, Saint-Marc et Dessalines, suivent avec, respectivement, 261 000, 240 000 et 214 000 habitants. Plus de 19 % de la population vivent dans des villes de 100 000 à 300 000 habitants (Figure 3). Plus de détails sur la méthodologie utilisée pour cette analyse ainsi qu'une liste complète de la classification des villes sont présentés dans le Spotlight 1.

La répartition des catégories des villes a considérablement changé depuis 2000. Les villes ont changé de catégorie d'une manière importante à cause de gros changements dans la taille de la population entre 2000 et 2015. Au début du siècle, seule la ville du Cap-Haïtien comptait plus de 200 000 habitants mais elle a été rejointe par Gonaïves quinze ans plus tard. Le nombre de villes de plus de 100 000 habitants a également augmenté pour passer de trois à sept y compris les villes de Ouananaminthe et de Port-de-Paix. Un certain nombre de nouvelles villes de 'taille moyenne' est apparu.[19] Le poids de chaque catégorie de villes dans le système urbain a également changé. La Figure 4. représente l'évolution de la part de la population urbaine par catégories de villes entre 1990 et 2015.

La majorité des citadins dans toutes les villes réside dans des quartiers à forte densité de population. Dans la gamme des villes, plus de 60 % de leur population vivent dans des quartiers à forte densité, définis comme étant des zones urbaines de plus de 50 000 personnes avec une densité supérieure à 1500 personnes par kilomètre carré.[20] A Port-au-Prince, les niveaux de densité atteignent même 32 500 personnes par kilomètre carré dans une zone de 1 à 2 km autour du Marché en Fer. Cette densité est beaucoup plus élevée que dans le centre des villes africaines avec des niveaux de revenus par tête similaires -- comme Nairobi avec 21 700 habitants par kilomètre carré dans le centre-ville (voir le Spotlight 2 pour discuter de l'aménagement du territoire dans la ville).

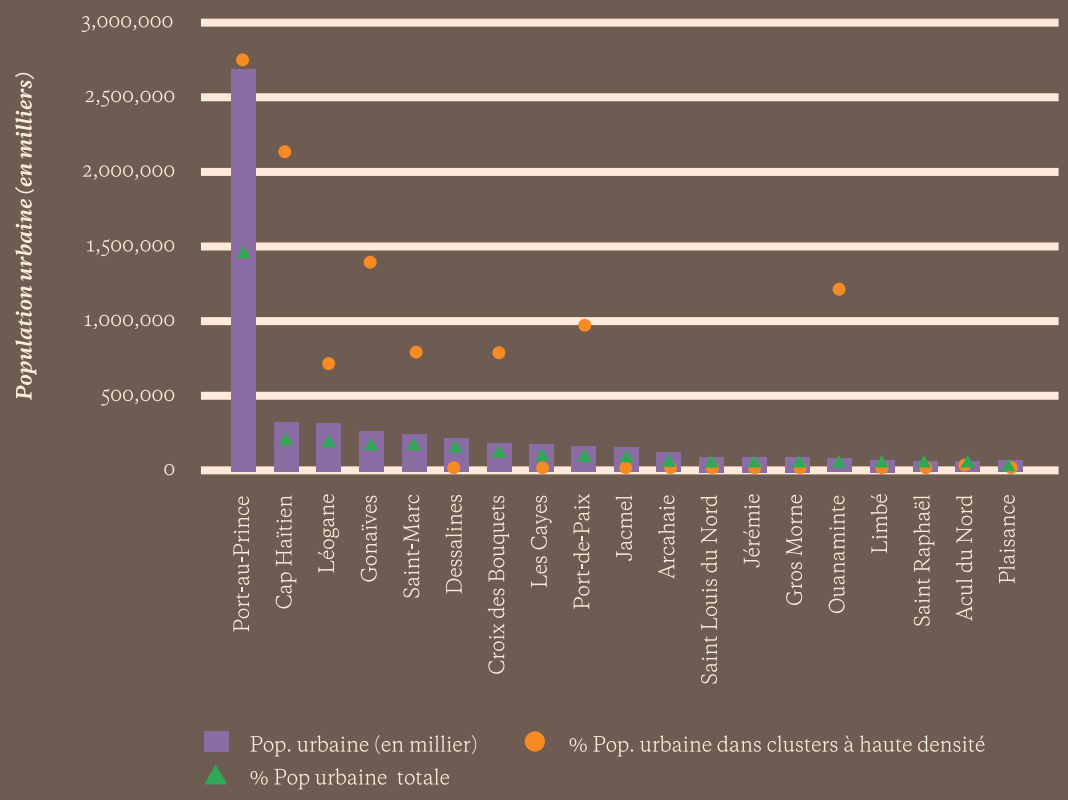
Port-au-Prince domine le système urbain. La primauté politique, économique et administrative héritée du régime de Duvalier, fait de Port-au-Prince le principal pôle d'attraction pour les opportunités d'emplois et d'affaires. Au fur et à mesure que de plus en plus d'haïtiens émigraient vers la capitale, beaucoup d'entre eux se sont installés à la périphérie de la région métropolitaine. Nous estimons qu'en 2015, 111

[19] Étant donné qu'il n'y a pas de nouvelles petites villes, le nombre de petites villes a légèrement baissé de douze en 2000 et à neuf en 2015

[20] Voir l'Encadré 2 pour plus de détails sur la méthodologie d'agglomération et la définition des agglomérations urbaines de densités différentes.

Figure 3.

TAILLE URBAINE, PART DE LA POPULATION URBAINE TOTALE, ET PART DE LA POPULATION URBAINE DANS LES AGGLOMÉRATIONS À HAUTE DENSITÉ D'ARRONDISSEMENTS SÉLECTIONNÉS



Sources: Nos calculs, basés sur les données de population maillées avec Landscan, et Deuskar, Stewart, & Lozano-Gracia (2016).

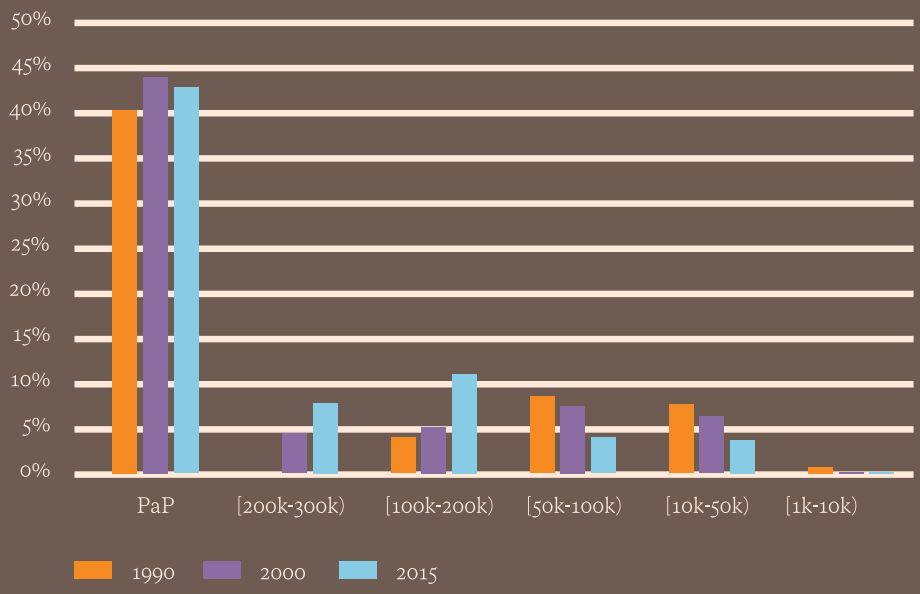
ooo haïtiens vivent ainsi dans les quartiers à forte densité de population autour de l'arrondissement de Croix-des-Bouquets. D'ailleurs, certaines zones de Croix-des-Bouquets forment, avec l'arrondissement de Port-au-Prince, le "Grand Port-au-Prince". Ce conglomérat urbain (une ville de fait), même s'il ne représente pas une circonscription administrative officielle, fournit du travail et des services à presque 3 millions de citadins.[21]

Il est tout à fait crucial d'appréhender les véritables dimensions de la région métropolitaine de Port-au-Prince pour planifier la fourniture de services et d'infrastructures destinées à tous les travailleurs qui peuvent potentiellement faire la navette tous les jours pour se rendre dans la capitale. Entre

[21] À un niveau plus global, le département de l'Ouest – où se situe la région métropolitaine géographiquement - accueille 55 % de la population urbaine totale et 40 % de la population du pays.[21] For details on the methodology, see World Bank's background note for the Haiti Urbanization Review (2016).

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DE LA POPULATION URBAINE PAR CATÉGORIE DE VILLES

Figure 4.



Sources: Nos calculs, basés sur les données de population maillées avec Landscan et les données d'éclairage nocturne pour 1996, 2000 et 2015. Nous avons inclus dans l'analyse seulement les agglomérations où des émissions de lumière ont été enregistrées sur au moins une de ces trois années.

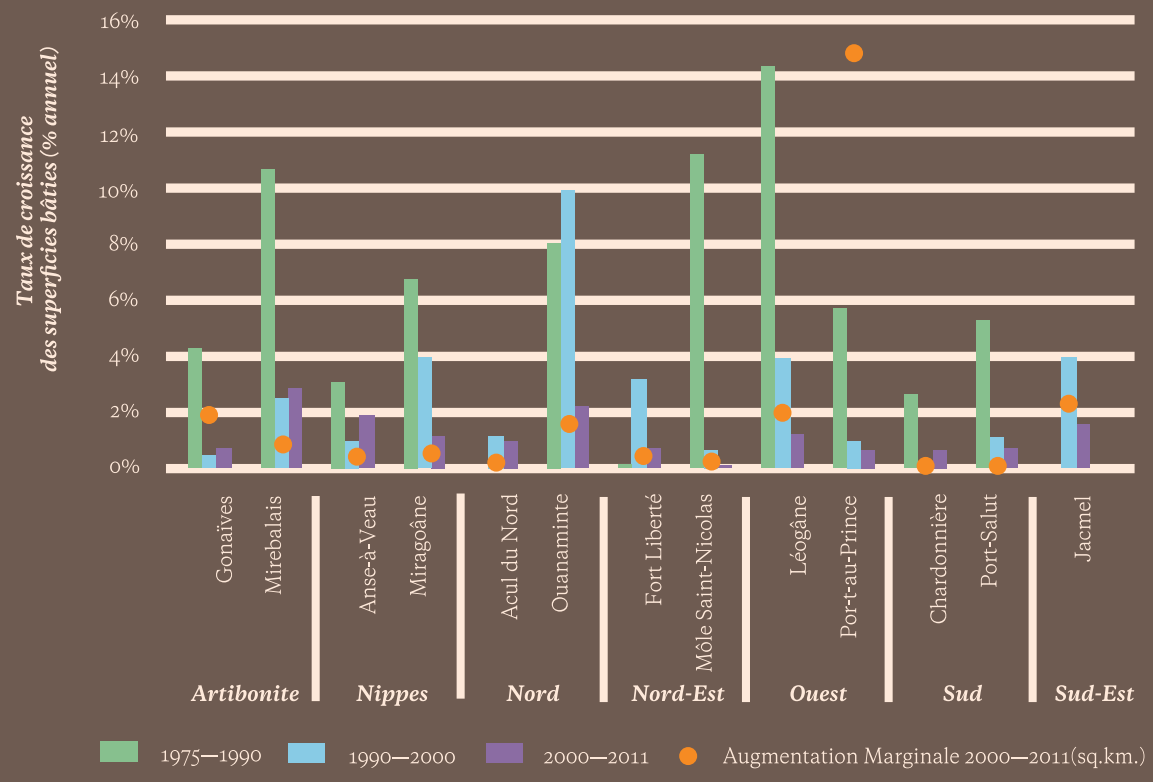
1975 et le début des années 90, le "Grand Port-au-Prince " a grossi plus rapidement que la moyenne nationale (6 % par an) ; en 1990, il couvrait 100 km², plus du double de sa surface 15 ans avant. En ligne avec la tendance nationale, la croissance des zones construites dans la région métropolitaine a ralenti au cours des 20 années suivantes, mais a pris plus d'ampleur (8 km² en moyenne par an) que n'importe quelle autre agglomération urbaine en Haïti. La Figure 5 montre le taux de croissance des zones construites pour certains arrondissements dans chaque département, ainsi que la valeur de leur augmentation marginale.[22]

Tout comme la population se concentre autour de Port-au-Prince, il en va de même pour l'activité économique en Haïti. La région métropolitaine a la plus grande densité économique du pays avec un produit intérieur brut (PIB) estimé à $5 milliards US – 41 % de la production globale du pays (en 2006). Delmas et Croix-des-Bouquets sont, après la capitale, les plus grands contributeurs au PIB du pays. D'autres grandes villes comme Cap-Haïtien, Gonaïves, Port-de-Paix et Saint-Marc contribuent ensemble à environ 11 % du PIB ($1,3 milliard US). Les Cayes (une grande ville) et Jacmel (une ville de taille moyenne), dans le sud, présentent également une certaine concentration d'activités économiques, ce qui souligne le

[22] Pour des détails sur la méthodologie, voir la note de contexte de la Banque mondiale relative à l'Examen d'Urbanisation en Haïti (2016)

Figure 5.

TAUX DE CROISSANCE DES SUPERFICIES BÂTIES ET AUGMENTATION MARGINALE PAR ARRONDISSEMENT (1975-2011)



Source: Deuskar, Stewart, & Lozano-Gracia (2016), basé sur WorldPop

rôle potentiel des connexions entre les zones rurales éloignées et les grandes villes dans le système urbain en Haïti. Cependant, la densité démographique tout comme la densité économique ont peu contribué à stimuler la croissance économique en Haïti. Les sections suivantes mettront en exergue certains des obstacles socio-économiques qui empêchent le pays d'utiliser les niveaux de densité importants de ces villes et d'engranger les dividendes urbains.

En dehors de Port-au-Prince, nos estimations indiquent qu'il y a cinq autres grandes agglomérations urbaines en Haïti. Les arrondissements du Cap-Haïtien (Nord) et de Léogane (Ouest) sont les deux plus grands en termes de population urbaine après la capitale. Cap-Haïtien a 320 000 habitants, ce qui représente 6 % de la population urbaine et 5 % de la population totale, avec 74 % de ses habitants qui vivent dans des quartiers à haute densité. Léogane a une population urbaine similaire (317 000) mais avec un peu moins de densité. Gonaïves, Saint-Marc et Dessalines, suivent avec, respectivement, 261 000, 240 000, et 214 000 habitants.

ENCADRÉ 2. UN INSTANTANÉ DE LA COMPOSITION DU SECTEUR ÉCONOMIQUE EN HAÏTI

Le secteur des services contribue à la valeur ajoutée brute (GVA) à hauteur de 57 %.Entre 2005 et 2015, elle a augmenté de 2 % par an. Les services de construction ont fortement augmenté compte tenu de la hausse de la demande dans le secteur du bâtiment ainsi que de la reconstruction après le tremblement de terre et les ouragans. Les services aux consommateurs représentent environ 30 % du PIB. Les autres sous-secteurs tertiaires importants sont : le commerce de gros, les services de transport et de communication, les services publics et les services financiers et de business, dans l'ordrede leur pertinence.[23]

Entre 2000 et 2015, le secteur secondaire a augmenté de 4 % par an avec une croissance de la production manufacturière à un taux annuel moyen de 2,6 %. Pourtant, l'industrie ne représente que 21 % de la GVA et a progressivement reculé ces dernières années. En 1990, elle représentait 18 % du PIB haïtien,mais elle s'est écroulée après l'embargo américain qui a duré de 1991 à 1994 (Singh & Barton-Dock 2015).[24] Toutefois,la croissance de la demande en assemblage de vêtements, venant principalement des États-Unis, a dopé les secteurs manufacturiers et industriels, notamment dans les zones urbaines. Le textile représente 88 % des exportations du pays (20 % du PIB) et devrait continuer à augmenter vers des marchés en Amérique du Nord grâce àla loi HOPE II.[25]La production agricole représente 22 % de la GVA, mais elle stagne depuis 50 ans avec un déclin après 2010.[26]L'embargo de 1991 à 1994a empêché l'accès d'entrants agricoles importants et contribué ainsi au déclin de la productivité dans ce secteur. La grande fragmentation des terres, l'insécurité juridique des titres de propriété, le manque de crédits, le manque de technologie et la détérioration des sols ont également limité la productivité (Singh & Barton-Dock, 2015; OMC, 2015).

La production de denrées alimentaires est exposée en permanence aux risques de catastrophes naturelles : ces dernières années, la sécheresse a affecté environ 50 % des cultures (USAID, 2011). Des lacunes dans le secteur primaire, combinées avec une population de plus en plus urbanisée forcent Haïti à importer 55 % des besoins du pays en denrées alimentaires. Ce chiffre explique le déséquilibre commercial d'Haïti : le pays a importé 50,6 % de son PIB en 2016.[27]

[23]Ibid.

[24]Indicateurs de Développement Mondiaux et prévisions de l'Economist Intelligence Unit.

[25]Les autres produits exportés sont les métaux (3,1 %des exportations, principalement du fer et du cuivre) ainsi que des huiles essentielles (2,2 %). Données extraites de UN Comtrade et portant sur2014.

[26]Ibid.

[27]Les carburants sont d'autreproduitsd'importation majeure. La structure du marché de l'électricité en Haïti, qui sera examinée en détails dans la section 3.1, pourrait être une explication partielle.

URBANISER DANS UN CONTEXTE DE MARCHÉ DU TRAVAIL DÉFAVORABLE ET AVEC DES NIVEAUX ÉLEVÉS DE PAUVRETÉ

L'économie récupère lentement en Haïti depuis le tremblement de terre de 2010 lorsqu'elle a perdu 5,5 %. En 2015, la croissance annuelle du PIB était estimée à 1,2 %, plus élevée que la moyenne dans la région LAC, mais plus de 3 % en dessous de la moyenne des Pays à Bas Revenus (Singh & Barton-Dock 2015). L'inflation est revenue à des taux à un seul chiffre et le taux d'endettement externe a baissé suite à l'annulation de la dette. Mais la diminution du flux de l'aide étrangère par rapport à la situation après le tremblement de terre ainsi que l'instabilité politique début 2016 ont conduit à la dépréciation de la devise du pays.[28] La plus grande part de la croissance économique récente, entre 2005 et 2015, a été principalement poussée par l'expansion des secteurs qui exploitent les forces d'urbanisation comme l'industrie et les services.

D'après des données d'enquête, l'économie urbaine est dominée par le secteur tertiaire : 38 % des 1,4 million de travailleurs dans les villes ont un emploi dans des activités commerciales.[29] Les services aux consommateurs à Port-au-Prince représentent un sixième de la valeur ajoutée brute. En dehors du commerce, 40 % des travailleurs urbains – notamment à Port-au-Prince – sont employés dans d'autres activités du secteur des services comme le transport, l'éducation, la finance et le tourisme. Après le tremblement de terre en 2010, la reconstruction des logements et certaines avancées dans des projets d'infrastructures gouvernementales ont soutenu la croissance du secteur du bâtiment et 9 % des personnes y travaillaient en 2012.

Les activités industrielles dans les zones urbaines jouent un rôle secondaire pour l'économie, mais elles possèdent un gros potentiel pour la croissance à venir. Le secteur manufacturier ne représente que 8 % du PIB du pays (estimations de l'Economist Intelligence Unit 2016). Toutefois, les métiers du vêtement orientés sur l'exportation peuvent exploiter de récents investissements dans les ports maritimes de Port-au-Prince et du Cap-Haïtien par lesquels transitent aujourd'hui 90 % du commerce international d'Haïti.30 Le parc industriel de SONAPI situé à 5 km du principal port de Port-au-Prince est l'une des plus grandes plates-formes du pays pour le vêtement. D'autres usines de vêtements plus petites sont installées à la périphérie des villes de moindres envergures comme Ouanaminthe (Grupo M, 6.500 travailleurs) et Cap-Haïtien (S&H Global, 2.500 travailleurs). Pourtant, le niveau d'emploi dans le secteur manufacturier reste relativement bas et représente 4 % des travailleurs à Port-au-Prince, et 3 % dans les villes plus petites.[31]

[28] Données et estimations provenant de l'Economist Intelligence Unit, Rapport Pays(Décembre 2016).

[29] Données obtenues de »l'Enquête sur les Conditions de Vie des Ménages Après Séisme" de 2012 – enquête ECVMAS. Ces chiffres correspondent à peu près aux estimations de 2016 de l'Economist Intelligence Unit ainsi qu'aux approximations d'Oxford Economics en 2012.

[30] Les investissements dans les infrastructures portuaires ont poussé Haïti parmi les 10 (sur 32) meilleurs pays d'Amérique latine et il est deuxième (sur 29) parmi les pays les plus pauvres pour le « commerce transfrontalier ». Voir le rapport de la Banque mondiale de 2015 "Cadre de Partenariat Pays pour la République d'Haïti sur la Période FY16-FY19."

[31] Concernant le taux de chômage bas dans l'industrie du vêtement, voir également le Fonds Monétaire International (FMI), 2015; Hornbeck, 2011.

En dehors de la capitale, les emplois dépendant de l'agriculture sont encore très répandus. Le secteur agricole, extrêmement vulnérable aux chocs et contribuant à peine à la valeur ajoutée brute du pays, continue à employer la plupart des travailleurs (45 %) dans le pays. Le secteur primaire est le plus important dans la Grand'Anse (66 pour cent de la main-d'œuvre), au Centre (62 pour cent) et au Sud-Est (59 pour cent). Les emplois agricoles ne sont pourtant pas confinés aux zones rurales. Ils occupent également 15 % de la main-d'œuvre dans les petites agglomérations urbaines et les villages ruraux. Ces groupements urbains pourraient donc fonctionner comme portail pour acheminer le flux de main-d'œuvre et de produits entre l'arrière-pays rural et les centres urbains.[32]

Chômage, sous-emploi et peu de productivité

D'après des estimations récentes, 75 % de la population en âge de travailler en Haïti fait partie de la main-d'œuvre.[33] Presque quatre haïtiens sur cinq sont employés ou prêts à accepter un emploi à court terme si on le leur propose. Les taux de chômages nationaux baissent régulièrement depuis 2001 et sont passés de 27 % à 12 % en 2012. Aujourd'hui, le chômage en Haïti est beaucoup plus élevé que la moyenne de la région LAC qui est de 6 %, mais comparable aux autres nations de la région de la caraïbe.[34] D'un autre côté, le nombre de chômeurs a augmenté depuis 2007.[35] En 2012, huit travailleurs sur 10 dans le pays gagnaient moins que le salaire minimum national (250 gourdes par jour – environ $6 US au taux de change de 2012).

Les zones rurales plutôt que les villes ont contribué à la baisse du chômage. En 2012, la probabilité d'être employé dans les zones rurales était de presque 20 % plus élevée qu'en 2001. Les chiffres de l'emploi rural en augmentation peuvent être expliqués par quelques phénomènes spécifiques relatifs aux groupes d'âges et au genre. Tout d'abord, l'augmentation de l'emploi a été particulièrement prononcée pour les cohortes de jeunes ruraux (15-25). Deuxièmement, les taux d'emploi pour les femmes dans les zones rurales ont augmenté dans tous les groupes d'âges. Pourtant, l'augmentation des taux d'emploi pour les jeunes hommes et les jeunes femmes ainsi que pour les femmes de tous âges, s'explique presque entièrement par une augmentation des personnes qui se déclarent d'être des travailleurs familiaux non rémunérés, travaillant seulement quelques heures par semaine – ce qui réduit la véritable augmentation de l'emploi rural (Scot & Rodella, 2016).

En dépit de la baisse globale, le chômage reste une question urbaine. Les données de l'enquête de 2012 montrent que 40 % de la main-d'œuvre urbaine n'ont pas d'emploi. La probabilité d'être employé dans les villes était entre 4 et 5 % plus basse qu'en 2001, alors que la même probabilité dans les zones rurales était de presque 20 % plus élevée. Le marché du travail urbain peut pourtant compter sur une main-d'œuvre plus jeune que le marché

[32] Travailler dans des activités non agricoles est corrélé avec une probabilité beaucoup plus basse d'être pauvre, ce qui met en exergue l'importance d'encourager les emplois non primaires même dans les zones traditionnellement rurales (Scot & Rodella, 2016).

[33] Ibid.

[34] Notamment les Bahamas et le Bélize (14 % chaque), la Barbade (12 %). Voir Scot & Rodella (2016) pour plus de détails.

[35] Le sous-emploi est défini par la proportion de travailleurs qui reçoit moins que le salaire minimum.

ENCADRÉ 3 – "MADAN SARA": UNE CHAÎNE BIEN ORGANISÉE DE TRAVAILLEURS INFORMELS

L'undes principaux protagonistes du commerce informel en Haïti sontles "Madan Sara".[36]Les "MadanSara" –nommées d'après un oiseau migrateur local –achètent en vrac chez les producteurs ou les intermédiaires dans les zones rurales pour vendre en gros dans les centres urbains. Ellessont donc des intermédiaires vitaux puisqu'ellesconnectent les producteurs dans les zones reculées avec les grands marchés dans les villes. En septembre 2015, le journal The New Yorkera publié l'histoire des femmes d'affaires haïtiennes qui sautent régulièrement dans des bateaux bondés pour une traversée nocturne de six heures entre Marigot –au Sud -et Anse-à-Pitres, lelong de la frontière avec la République Dominicaine.

Une fois ou même deux fois par semaine, une "Madan Sara", paye, paraît-il, environ cinq dollars (250 Gourdes) pour aller à Anse-à-Pitres. Elle traverse ensuite la frontière avec la République Dominicaine et échange des produits, par exemple des vêtements, contre d'autres produits primaires. Elle paye ensuite environ cinq dollars à unporteur qui ramène la marchandise du côté haïtien de la frontière,et 30 dollars parsac de fret chargé sur le bateau pour retourner à Marigot. De retour chez elle, elle engage des chauffeurs de Tap-Tappour conduire les produits dans des entrepôts de stockage. Chaque voyage peut rapporter à ces femmes environ 10 000 HTG—presque $200 US.

Sources: Jelly-Schapiro, 2015.

du travail rural : en 2012, 57 % des citadins des villes et des agglomérations avaient entre 15 et 49 ans. Parmi les zones urbaines, les travailleurs dans les petites villes ont 3 % de chances supplémentaires de trouver un emploi que ceux qui vivent à Port-au-Prince, en fonction de leurs caractéristiques.

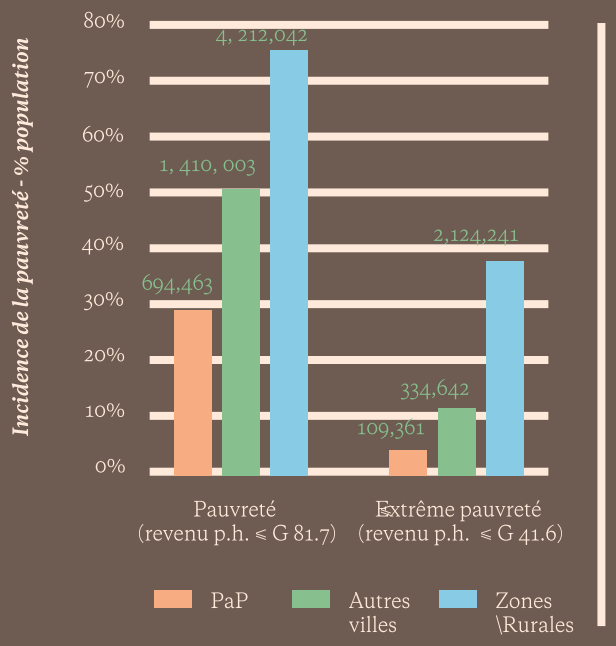
Le marché du travail urbain est caractérisé par deux autres éléments : le sous-emploi et l'informalité. Les statistiques les plus récentes indiquent qu'en ce qui concerne la demande sur le marché du travail, la part des travailleurs non agricoles sans contrat écrit ni protection sociale représente 80 % dans la capitale et 90 % dans les autres villes (voir Encadré 3 pour un exemple de femmes dans l'économie informelle). Du côté de l'offre, la probabilité pour les travailleurs d'être employés dans le secteur non agricole, informel, privé et urbain – par exemple des entreprises non constituées, des entreprises familiales pour la plupart, qui ne sont pas enregistrées ou qui ne pratiquent pas une comptabilité formelle – a baissé de 8 à 10 % entre 2006 et 2012. Toutefois, cette tendance reflète l'augmentation d'une partie des travailleurs employés dans le secteur public et dans les O.N.G. plutôt qu'une baisse la partie des employés informels. D'ailleurs, en 2012, la main-d'œuvre employée dans les petites entreprises informelles était respectivement de 50 % à Port-au-Prince, et 65 % dans les autres villes.[37]

[36] Les chiffres sont basés sur l'analyse des auteurs de l'enquête ECVMAS de 2012. Voir Scot & Rodella (2016) pour plus de détails.

[37] À notre connaissance, il n'existe aucune statistique officielle dans ce sens. Toutefois, les journaux et les magazines locaux – comme Le Nouveliste et Woy magazine – rapportent régulièrement que les "Madan Sara" sont souvent victimes d'accidents de la route.

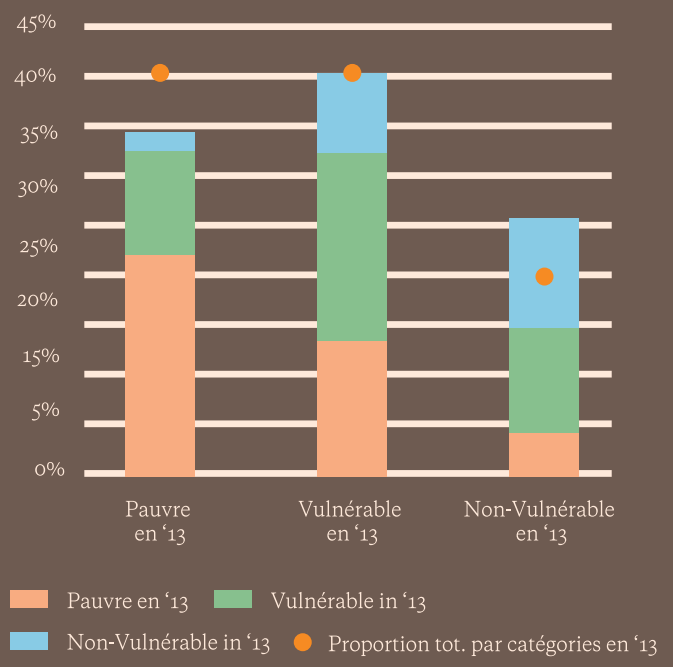
Figure 6 & 7.

FIGURE 6.INCIDENCE DE LA PAUVRETÉ PAR LIEU DE RÉSIDENCE. (PROPORTION ET CHIFFRES ABSOLUS)



Source: Nos calculs basés sur ECVMAS 2012 ainsi que les seuils calculés par Perge & Scot (2016)

FIGURE 7. PROPORTION DE MÉNAGES PAR STATUT DE PAUVRETÉ EN 2012 ET EN 2013



Source: Perge & Scot (2016) basé sur ECVMAS 2012 et ECVMAS 2013.

Au fur et à mesure qu'Haïti devient de plus en plus urbanisé, des emplois sont créés dans les services non commerciaux à faible productivité (comme le négoce et le bâtiment) plutôt que dans des activités commerciales à productivité élevée (comme le secteur manufacturier et les services). La croissance précaire des villes haïtiennes semble être entraînée par la consommation nationale plutôt que par la production. Même si nous n'avons pas encore d'éléments factuels (ni de données) disponibles, la consommation pourrait être elle-même entraînée par les transferts de fonds et les aides étrangères. D'ailleurs, les données d'enquêtes indiquent qu'à partir de 2012, plus de 35 % des ménages urbains et 20 % des ménages ruraux recevaient des fonds. Les transferts monétaires sont souvent de grosses sommes et leur contribution au revenu total (une moyenne de 24,5 % dans le pays) est plus élevée que celle des dons en nature (12,2 %). Les aides étrangères ont contribué à augmenter la demande de main-d'œuvre pour la reconstruction après le tremblement de terre de 2010, ainsi que la croissance d'une partie des services de construction dans le PIB local – notamment à Port-au-Prince.

À partir d'éléments factuels provenant d'autres pays – comme le Nigéria et l'Angola – l'urbanisation entraînée par la consommation limite davantage la productivité des villes.[38] D'autre part, elle les associe à la volatilité et à la précarité des sources de revenus externes, comme les transferts de fonds et l'aide étrangère. Alors qu'il est difficile de prévoir les flux de transferts de fonds à l'avenir, l'aide étrangère est en baisse et va probablement continuer à chuter, ce qui aura un impact négatif sur une des principales activités économiques du pays, c'est-à-dire la construction.[39] Ces dernières années, la croissance de l'industrie du bâtiment a ralenti, ce qui a amené la banque centrale haïtienne à revoir à la baisse ses prévisions de croissance du PIB pour 2016.[40] Il serait nécessaire d'adopter des politiques plus décisives pour changer le système économique et le faire avancer vers un secteur manufacturier et des services plus durables socialement et plus respectueux de l'environnement. Sinon, les futures carences des ressources exceptionnelles de revenus sur lesquelles compte Haïti, pourrait plonger le pays et ses zones urbaines davantage dans la pauvreté.

La vulnérabilité et la pauvreté chronique restent un défi mais la pauvreté a baissé dans les villes

L'extrême pauvreté a baissé en Haïti au cours de la première décennie des années 2000, notamment dans les zones urbaines. Au niveau national, l'extrême pauvreté a baissé pour passer de 31 % en 2000 à 24 % en 2012. Cette réduction s'est concentrée principalement sur la région métropolitaine (pour passer de 20 à 5 %) ainsi que dans les petites villes (pour passer de 21 à 12 %). En dépit de ces progrès, Haïti reste le pays le plus pauvre dans la région LAC et l'un des plus pauvres au monde. Aujourd'hui, environ 59 % des haïtiens vivent dans la pauvreté. Presque 6,3 millions d'haïtiens ne peuvent pas satisfaire leurs besoins de base et 2,5 millions ne peuvent pas satisfaire leurs besoins en nourriture.[41] Environ 695 000 pauvres vivent à Port-au-Prince (dont 16 % dans une extrême pauvreté), et 1,4 million résident dans les plus petites villes (dont 24 % dans une extrême pauvreté) (Figure 6).

De récents travaux utilisant des données de deux enquêtes de santé démographique (DHS) pour 2006 et 2012 indiquent, d'autre part, que le niveau de vie s'est amélioré dans la plupart des zones urbaines.[42] Alors que la proportion des ménages ruraux qui était très pauvre n'a pas changé sur cette période

[38] Gollin, Jedwab, & Vollrath (2016), et Jedwab (2013) discutent de l'augmentation et des problèmes de consommation dans les villes.

[39] Après le tremblement de terre de 2010, l'assistance des bailleurs de fonds internationaux représentait presque 17 %du PIB mais elle est tombée à 7 %en 2014 (Banque mondiale2016).

[40] Basé sur les prévisions de l'Economist Intelligence Unit pour 2016.

[41] Voir Singh & Barton-Dock (2014).

[42] Les enquêtes des ménages et l'enquête DHS utilisées ci-dessus, posent également des questions sur la pauvreté des ménages mêmes si elle est mesurée à partir de deux méthodologies légèrement différentes. Les enquêtes de santé démographique (DHS) réalisées par USAID ne collectent pas d'informations sur les revenus et la capacité de consommation des ménages mais plutôt sur les caractéristiques de leur maison et leur accès à la consommation de biens et services. L'index de richesse qui est ainsi

de six ans, environ 80 % des ménages urbains ont déclaré être plus à l'aise financièrement. Les données indiquent que les ménages dans la région métropolitaine de Port-au-Prince, par exemple, avaient un meilleur accès aux biens de consommation et aux services ainsi qu'à des logements de meilleure qualité.[43]

Même avec une réduction globale, la pauvreté chronique reste très répandue en Haïti.[44] En utilisant les données de panel avec des informations sur les niveaux de consommation enregistrés dans les zones urbaines en 2012 et 2013, ainsi que des seuils de revenus ad hoc, la Figure 7 montre: (a) la part de la population pauvre; (b) la proportion de personnes qui, même si elles ne sont pas pauvres, restent vulnérables et pourraient retomber dans la pauvreté; et (c) la part d'individus non vulnérables.[45] En 2013, la proportion des résidents pauvres a baissé pour passer de 40 % à 34 % par rapport à l'année précédente. Pourtant, 22 % des résidents qui étaient pauvres en 2012 le sont restés l'année suivante; ce chiffre est la moitié de ce qui est observé au niveau national et est conforme à la tendance qui prévaut dans la région LAC.[46] Parallèlement, 40 % des personnes qui vivent dans les zones urbaines sont vulnérables à la pauvreté, un taux qui est plus élevé que ce qui est observé au niveau national (28 %).[47] Cet élément factuel met en exergue les conditions fragiles qui continuent à affecter ceux qui ont réussi d'une certaine manière à sortir de la pauvreté; ce sont notamment les pauvres transitoires dans les zones urbaines qui sont confrontés aux chocs desmarchés du travail urbain comme par exemple les faillites des entreprises ou la perte de revenus de services non agricoles.

Les inégalités de revenus perdurent et restent les plus élevées dans la région même si des améliorations ont été enregistrées dans les villes. Le coefficient Gini est resté constant à environ 0,6 entre 2001 et 2012; depuis, les inégalités ont persisté. Haïti reste le pays le plus inégal dans la région LAC et est l'un des plus inégaux au monde. En 2012, 10 % de la population contrôlaient presque 50 % des ressources du pays. Au niveau infranational, entre 2002 et 2012, les inégalités ont baissé dans la plupart des zones urbaines (pour passer de 0,64 à 0,59) alors qu'elles

calculé est ensuite utilisé pour classifier les ménages dans cinq quintiles de richesse: les plus pauvres, plus pauvres, moyennement pauvres, plus riches, et les plus riches. Cependant, l'index de richesse élaboré par les DHS, ne capture pas l'élément déterminant de la pauvreté dans les pays en voie de développement : la capacité des familles à dépenser. D'autre part, il ne suit pas les mêmes ménages d'une vague d'enquête à l'autre; il est donc difficile de comprendre grâce à la DHS combien de ménages sont coincés dans le piège de la pauvreté et la proportion de ceux qui sont sortis de la pauvreté ou qui y sont retombés.

[43] Voir Singh & Barton-Dock (2014) pour une analyse plus détaillée.

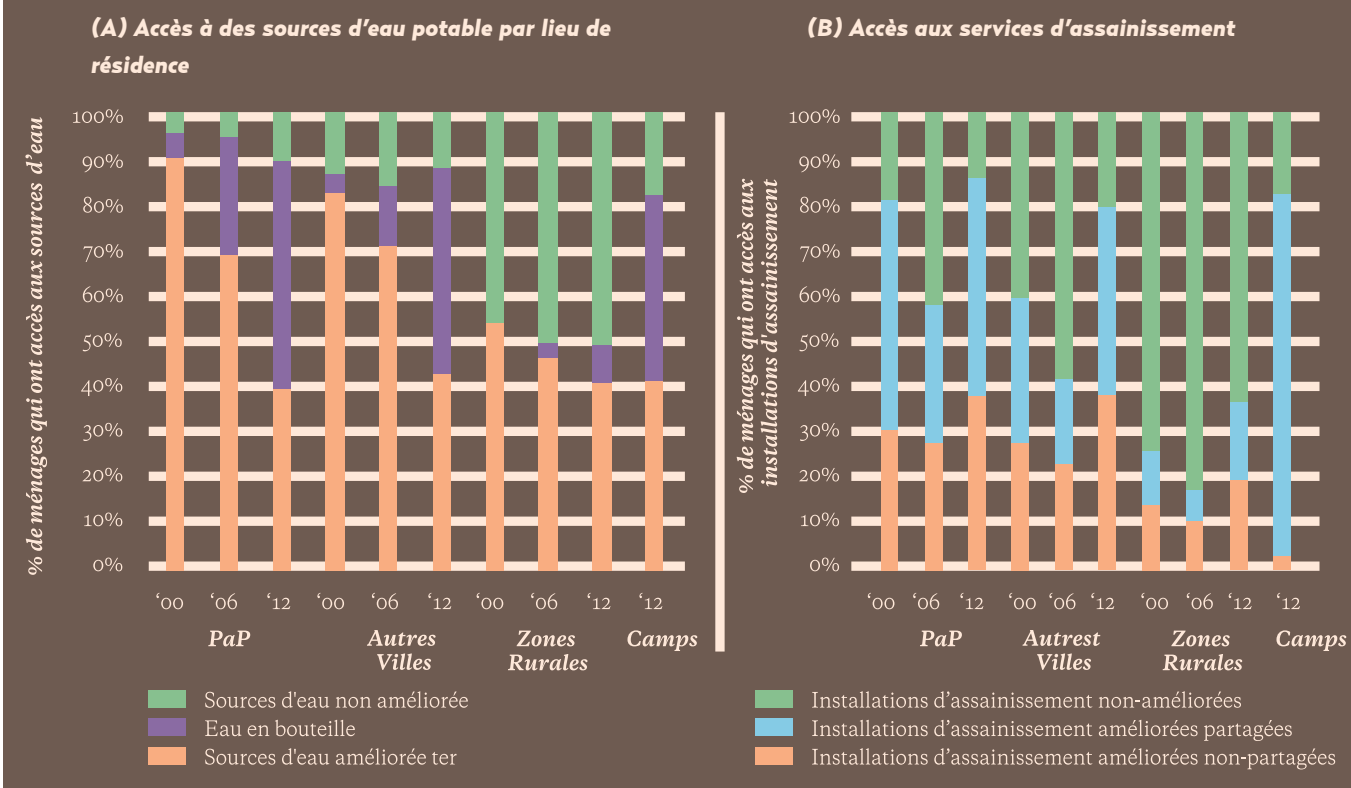
[44] Les ménages chroniquement pauvres sont ceux qui ont été identifiés comme étant pauvres en 2012 et en 2013 ; ceci veut dire que leur consommation est toujours restée en dessous de la ligne de pauvreté. Les ménages transitoirement pauvres sont ceux qui ne passent qu'une période (soit 2012, soit 2013) dans la pauvreté. Voir Perge & Scot (2016), ainsi que les publications qui y sont mentionnées pour une discussion plus détaillée de ces définitions.

[45] Voir Perge & Scot (2016) pour plus de détails techniques.

[46] Comme dans Vakis, Rigolini et Lucchetti, 2015. Noter pourtant que la ligne de pauvreté utilisée dans cette étude de $4 par jour (2005 PPP), est beaucoup plus élevée que la ligne de pauvreté modérée en Haïti.

[47] Entre 2012 et 2013, 14 % de ceux qui étaient pauvres ont augmenté leurs richesses et sont devenus moins pauvres – tout en restant exposés; 8 % des résidents non-vulnérables en 2012 le sont devenus en 2013.

Figure 8. **ACCÈS À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT**



Source: DHS 2000, 2006, 2012

ont augmenté dans les zones rurales (pour passer de 0,49 à 0,56). L'augmentation des inégalités dans les zones rurales s'explique par les chocs météorologiques répétés qui ont sapé la production agricole ainsi que par l'inflation qui a gonflé les prix des denrées alimentaires; ces deux phénomènes affectent les plus pauvres d'une manière disproportionnée dans les zones rurales.[48]

URBANISER DANS DES CONDITIONS DE SURPOPULATION ET SANS INFRASTRUCTURES DE SOUTIEN

La pauvreté ne se définit pas seulement en termes monétaires; le manque d'infrastructures peut représenter un obstacle majeur pour permettre aux ménages urbains d'échapper au piège de la pauvreté.[49] Cette réalité est d'autant plus vraie dans les zones qui combinent les densités de population les plus élevées où l'accès

[48] Voir Singh & Barton-Dock (2014) pour plus de détails sur les diagnostiques de pauvreté en Haïti.

[49] Les preuves du retard d'accès aux infrastructures et aux services de base sont extraites de nos calculs à partir des enquêtes de santé démographique de 2000, 2006 et 2012 (DHS).

ENCADRÉ 4 – BAYAKOU: UN EMPLOI MÉPRISÉ ET POURTANT VITAL LORSQU'IL N'Y A PAS D'INFRASTRUCTURES D'ASSAINISSEMENT

Parmi les ménages haïtiens qui n'ont pas accès à des égouts qui fonctionnent, quelques-uns peuvent se permettre de creuser des fosses d'aisance dans leur arrière-cour pour collecter les déchets humains. Environ une fois par an, ces ménages embauchent des travailleurs informels qu'on appelle des ***bayakou***, pour vider ces fosses d'aisance –normalement pendant la nuit. Les ***bayakou*** jouent un rôle clé pour le fonctionnement des villes compte tenu du manque d'infrastructures d'égouts. Il est en effet vital de séparer les déchets des denrées alimentaires et de l'eau pour éviter la propagation des maladies infectieuses; sans services d'assainissement corrects, les bayakou sont le seul moyen d'assurer la salubrité des ménages.

Pour engager un ***bayakou,*** le propriétaired'une maison doit d'abord négocier avec un intermédiaire, qui est chargé d'organiser la mission. Pendant les nuits suivantes, une équipe de deux ou trois bayakouen moyenne, pénètre dans l'arrière-cour du propriétaire et verse une bouteille de détergent parfumé à la lavande dans la fosse d'aisance pour ramollir les excréments et éliminer l'odeur. Une fois que le détergent pour nettoyer les sols a bien imprégné la fosse, un des membres de l'équipe descend dans les latrines et vide les déchets humainsavec un seau. En général, ceux qui exercent cette activité ne portent aucun vêtement, ce qui les expose à d'éventuelles coupures et blessures et, par conséquent, à des infections. Il n'existe pas de zones sécurisées désignées pour évacuer les déchets humains et donc, en général, les ***bayakou*** les déversent sur le sol, dans des ravines ou dans les rivières. Cela ne transfère que le risque et l'exposition aux maladies d'un quartier à l'autre.

D'après les évaluations, une équipe de ***bayakou*** peut vider une fosse d'aisance de 50 m³ en deux à trois nuits. Malgré sa réputation et le danger qu'il comporte, le travail peut être, pour beaucoup, attrayant du point de vue financier: grâce à l'intermédiaire, un ***bayakou*** peut gagner au moins $50par latrine –l'équivalent d'un moisde salaire à coudre des T-shirts dans une usine de vêtements. Pour solutionner partiellement la précarité des ***bayakou*** et les coûts potentiels pour l'environnement, certains groupes d'aide sont arrivés sur le marché et les engagent en apportant un minimum de normes de sécurité et en surveillant directement leur travail. La Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DINEPA) a également dirigé des programmes de santé publique visant à former lesbayakouet à tester de petites pompes.

Sources : Curnutte, 2011 ; Katz, 2014 ; Wilentz, 2010 et des discussions avec le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire et DINEPA.

à l'eau propre, à l'assainissement amélioré et à l'électricité est limité ou inexistant. Dans ce type de cas de figure, la densité provoque la surpopulation, des conditions de vie insalubres et la marginalisation, plutôt que de devenir un capital pour la croissance. Comme nous allons le présenter dans les chapitres suivants, le déficit en infrastructures est important dans les villes lorsqu'il s'agit de services de base et d'autres infrastructures comme des routes.

Seuls quelques-uns ont accès à l'eau potable et à l'assainissement amélioré

Plus d'un tiers (35 %) des citadins n'ont pas accès à l'eau potable (WDI 2015), et les tendances montrent que, compte tenu de la croissance urbaine récente, les taux sont en baisse.[50] L'enquête DHS de 2012 montre que la proportion de familles dont le logement est raccordé à l'eau courante, ou qui a accès à un point d'eau publique a baissé pour passer de 24 à 3 % et de 65 à 21 % respectivement entre 2000 et 2012. De la même manière, dans les plus petites villes et agglomérations, la proportion de ménages dont le logement est raccordé à l'eau courante a baissé pour passer de 20 à 2 % sur cette période. Parallèlement, il existe de grandes différences dans les taux d'accès entre les zones urbaines et même au sein d'une même zone. Alors que les données pour évaluer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement amélioré dans chaque ville sont difficiles à trouver, un récent profile du Cap-Haïtien a révélé que l'accès était géographiquement inégal avec seulement 20 % des communes du pays qui ont un niveau satisfaisant de services d'eau courante (UN Habitat Cap-Haïtien Profil 2012). Les plus petites villes ont également en général des tauxd'accès à l'eau plus bas – 55 % à Milot par exemple, et les villes rurales ont tendance à avoir des niveaux de connexion limitée des ménages au réseau public – aussi bas que 5 % (Habitat 2012 Profil urbain de Milot; Brault, Sanz et Le Bansais 2014). Les défis sont encore plus exacerbés par les contraintes des ménages individuels pour s'assurer que leur eau est salubre : dans les plus petites villes, 45 % des familles n'ont pas le matériel pour faire bouillir l'eau pour la cuisine ou pour se laver les mains (DHS 2012).

Les systèmes d'assainissement actuels sont inadaptés pour servir la population urbaine. Deux tiers (66 %) des citadins n'ont pas d'assainissement amélioré (WDI 2015).[51] Dans les zones urbaines, les installations partagées sont très répandues. L'enquête DHS de 2012 montre que 48 % des résidents de Port-au-Prince et 41 % des ménages dans les agglomérations urbaines de taille moyenne utilisent des latrines à fosse avec une dalle.[52] Au moins 8% des citadins pratiquent la défécation en plein air (WDI 2015); des recherches indiquent que ce chiffre pourrait même être plus élevé compte tenu du fait que les citadins qui comptent sur les toilettes publiques pourraient revenir à la défécation en plein air pour satisfaire leurs besoins la nuit (Tilmans, et al 2015). L'Encadré 4 présente la manière dont les travailleurs informels qu'on appelle les bayakou, traitent le manque d'infrastructures d'assainissement adéquates.

[50] Dans l'ensemble, seuls 58 % de la population haïtienne avaient accès à l'eau potable venant d'une source de qualité. Ce chiffre place Haïti 25 % plus bas que l'avant-dernier pays de la région LAC (la République Dominicaine) en termes de performances et parmi les 10 pires pays à bas revenus (légèrement au-dessus de l'Érythrée, du Niger et de la Tanzanie). Les sources d'eau améliorée comprennent les raccordements à l'eau potable dans les logements, dans la cour ou chez le voisin, les points d'eau publics, les puits tubulaires ou les forages, les puits protégés, les sources protégées, les eaux de pluie, l'eau mise en bouteille ou vendue par une entreprise.

[51] Les installations d'assainissement améliorées comprennent les toilettes non partagées avec chasse d'eau reliée à un réseau d'égouts, à des latrines à fosse et à des fosses septiques, à des latrines à fosse améliorée par une ventilation ou une dalle et à des latrines à compost. Les taux généraux d'accès en Haïti sont de 50 % plus bas que la moyenne dans la région LAC et de 5 % plus bas que la moyenne dans les pays à bas revenus.

[52] Les latrines à fosse avec dalle sont des latrines à fosse sèche où la fosse est entièrement recouverte par une dalle ou une plateforme qui est équipée soit d'un trou pour s'accroupir ou d'un siège. La plate-forme doit être solide et peut être fabriquée dans n'importe quel

L'accès à l'électricité est inégal en fonction des zones urbaines

En ce qui concerne l'électricité, on estime que seuls 38 % des ménages haïtiens y avaient accès en 2012. Aucun autre pays n'a d'aussi mauvais résultats qu'Haïti dans la région LAC, où, en moyenne, 96 % de la population sont couverts. Cependant, lorsqu'on compare Haïti avec ses pairs à bas revenus, le pays est parmi les 10 premiers en matière d'accès. Son taux d'accès est similaire à celui de la Gambie (35 % de la population), l'Érythrée (36 %) et le Bénin (38 %). À l'intérieur ed'Haïti, les taux de couverture en électricité sont inégaux. En 2012, la moitié de la population qui vivait dans les petites villes et agglomérations avaient accès à l'électricité par rapport à presque 90 % des ménages dans la capitale. La couverture dans les zones urbaines « secondaires » a pourtant lentement rattrapé son retard pendant la dernière décennie alors qu'elle a progressivement baissé à Port-au-Prince. Les différences entre les zones urbaines et les zones rurales sont plus criantes avec un très bas taux d'accès dans les zones rurales qui est de 15 %.

Même si le taux de couverture dans les zones urbaines est supérieur à 50 %, Haïti a les taux de consommation d'électricité les plus bas au monde. Début 2010, malgré les tarifs résidentiels largement subventionnés, la consommation d'électricité par tête était égale à 51 kWh, 40 fois plus bas que la moyenne dans la région LAC.[53] La sous-consommation est notamment le résultat des déficits de l'approvisionnement, monopolisé par le fournisseur public Electricité d'Haïti (EDH). Pour ceux qui ont une connexion, l'électricité n'est disponible que pendant un certain nombre d'heures dans la journée : environ 15 heures à Port-au-Prince et entre cinq et neuf heures ailleurs, en moyenne. Alors que la capacité installée est entre 250 et 400 mégawatts (MW), les équipements obsolètes et détériorés limitent la capacité disponible à seulement 244 MW.

Le faible niveau d'accès à l'électricité paralyse la productivité urbaine locale. Dans les grandes zones urbaines, l'obtention d'une connexion électrique professionnelle coûte très cher. Depuis 2009, les tarifs appliqués aux clients commerciaux et industriels (notamment le secteur industriel et le secteur des transports) sont de $0,36 US, ce qui représente le haut de la fourchette en matière de distribution dans les Caraïbes. L'alimentation inefficace du réseau par EDH amène de nombreuses usines et entreprises à générer de l'électricité avec leurs propres générateurs polluants au diesel, ce qui augmente encore leurs coûts de production et les importations de carburants.[54] Le coût des procédures d'accès à l'électricité affecte l'environnement des affaires et la création d'emplois dans les secteurs secondaires et tertiaires.[55]

type de matériau (béton, bloc de bois avec de la terre ou de la boue, ciment, etc.) du moment qu'elle couvre correctement la fosse sans exposer son contenu autrement que par le trou pour s'accroupir ou le siège.

[53] Lucky, et al. (2014) discutent en détail du marché de l'électricité en Haïti. En ce qui concerne les tarifs résidentiels, Haïti a le troisième tarif plus bas (0,16 US$ du kWh, en moyenne) par rapport aux autres pays pairs dans les Caraïbes: Trinidad (0,5 US$), Suriname, République Dominicaine, Nevis, Belize, St. Lucie, Les Bahamas, la Guyane, La Barbade, St. Kitts, St. Vincent, Grenade, La Dominique, La Jamaïque, Antigua (0,37 US$). Les données proviennent des Indicateurs de Développement Mondiaux.

[54] Voir Lucky, et al. (2014) et l'indicateur Doing Business de 2016 pour plus de détails.

[55] Le secteur secondaire inclut les usines de confection et d'autres activités manufacturières. Le secteur tertiaire se compose de tous les services de transport, de tourisme et de finances – et surtout – des activités commerciales.

EXAMEN DES DÉFIS À VENIR

Aujourd'hui, alors que ceux qui élaborent les politiques en Haïti commencent à déplacer leurs priorités pour passer des défis de la reconstruction à la planification pour un avenir plus durable, plus résiliant et meilleur, il faut avoir une meilleure compréhension des principaux goulots d'étranglement qui génèrent le surpeuplement et la stagnation économique dans les villes en Haïti. Ce chapitre a mis en exergue les principaux défis que doit relever le système urbain aujourd'hui dans différents domaines. Tout d'abord, ce chapitre a montré les défis que représentent la forte densité de population et les infrastructures limitées dans les villes haïtiennes. Les zones urbaines en Haïti aujourd'hui sont surpeuplées et se développent sans aucune coordination et sans tenir suffisamment compte des risques. Deuxièmement, malgré la densité de population, les villes ne génèrent pas d'économies d'agglomération et ne deviennent pas non plus des centres de croissance. Au contraire, ce sont l'informalité et la pauvreté qui prévalent. Troisièmement, les villes s'agrandissent avec des prestations de services limitées, qui, combinées avec l'augmentation de la densité de population, sont consommées par les effets négatifs de la forte concentration de personnes en les empêchant d'utiliser les bénéfices économiques potentiels qu'une telle concentration pourrait apporter.

Une meilleure planification pour des villes résilientes peut aider à aborder les déficits actuels et à préparer la croissance urbaine à venir. Le chapitre 2 explore comment la gestion des terres et une prise de décision coordonnée peuvent aider à aborder les besoins d'aujourd'hui tout en cherchant des moyens de déchiffrer le potentiel des villes à l'avenir. Mais pour que l'activité économique se développe dans les villes haïtiennes, il sera essentiel de connecter les personnes aux emplois ainsi que les sociétés aux marchés des intrants et des produits agricoles. Un marché du travail mieux intégré peut aider à mettre en adéquation les talents et les compétences avec les besoins des entreprises. Identifier les principaux défis relatifs à la connectivité à l'intérieur des villes peut aider les décideurs à identifier les priorités d'investissement en gardant à l'esprit les perspectives d'emplois. Dans cette optique, une bonne compréhension de la manière dont les travailleurs se déplacent dans et autour des plus grandes villes, de l'accessibilité des emplois, et quels sont les segments routiers les plus importants pour s'assurer que les postes de travail restent accessibles en cas de catastrophe, peuvent fournir des informations précieuses pour prendre des décisions fondées sur des preuves. C'est l'objet du chapitre 3.

Mais pour aborder les principaux goulots d'étranglement en matière d'infrastructures auxquels sont confrontées les villes aujourd'hui, et se préparer à construire des villes résilientes pour un avenir meilleur, il sera essentiel de renforcer les mécanismes de financement des villes. Le chapitre 4 se penche sur les principaux goulots d'étranglement que rencontrent les municipalités pour financer leurs besoins. Les villes doivent être équipées des outils et des moyens financiers pour être en mesure de répondre à l'augmentation de la demande d'infrastructures et de services. La gouvernance et les arrangements institutionnels relatifs à la structure des finances locales peuvent renforcer ou affaiblir les outils que les municipalités ont à leur disposition pour répondre aux pressions de l'urbanisation. Ce dernier chapitre donne un aperçu des finances municipales en Haïti et dessine un plan d'action qui peut aider à construire la durabilité financière locale.

RÉFÉRENCES

Aisen, A., & Veiga, F. J. (2013). How does political instability affect economic growth? European Journal of Political Economy, 29, 151-167.

Annez, P., & Buckley, R. M. (2009). Urbanization and growth: setting the context. In M. Spence, P. Annez, & R. M. Buckley, Urbanization and growth (pp. 1-45). Washington, D.C.: The World Bank.

Azevedo, J. P., Inchauste, G., Olivieri, S., Saavedra, J., & Winkler, H. (2013). Is labor income responsible for poverty reduction? A decomposition approach. World Bank Policy Research Working Paper 6414.

Bengtsson, L., Lu, X., Thorson, A., Garfield, R., & Von Schreeb, J. (2011). Improved response to disasters and outbreaks by tracking population movements with mobile phone network data: a post-earthquake geospatial study in Haiti. PLoS Med, 8(8).

Berdegué, J. A., Escobal, J., & Bebbington, A. (2015). Explaining spatial diversity in Latin American Rural Development: Structures, institutions, and coalitions. 73, 129-137.

Brault, J.-M., Zael, S. U., & Le Bansais, B. J. (2014). Delivering water supply and sanitation services in fragile states: professionalizing drinking water service delivery in small towns of Haiti. Water and sanitation program field note. Washington, D.C.: World Bank Group.

Busso, M., & Madrigal, L. (2013). Productivity and resource misallocation in Latin America. The BE Journal of Macroeconomics, 13(1), 903-932.

Cali, M., & Menon, C. (2012). Does urbanization affect rural poverty? Evidence from Indian districts. The World Bank Economic Review.

Cayemittes, M., Fatuma Busangu, M., de Dieu Bizimana, J., Barrère, B., Sévère, B., Cayemittes, V., & Charles, E. (2013). Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services, Haïti, 2012. Calverton, Maryland, USA: Ministère de la Santé Publique et de la Population - MSPP/Haïti , l'Institut Haïtien de l'Enfance - IHE, and ICF International. Retrieved from http://dhsprogram.com/publications/publication-FR273-DHS-Final-Reports.cfm#st-hash.bJDFmHEa.dpuf

Chahnazarian, A. (1992). Hausse récente de la fécondité en Haïti: un nouvel engouement pour la vie en union? Population, 47(3), 583-616.

Christianen, L., De Weerdt, J., & Todo, Y. (2013). Urbanization and poverty reduction: the role of rural diversification and secondary towns. Agricultural Economics, 44(4-5), 435-447.

Curnutte, M. (2011). A Promise in Haiti: A Reporter's Notes on Families and Daily Lives. Vanderbilt University Press.

Daniell, J. E., Khazai, B., & Wenzel, F. (2013). Uncovering the 2010 Haiti earthquake death toll. Natural Hazards and Earth System Sciences Discussions, 1(3), 1913-1942.

Deuskar, C., Stewart, B. P., & Lozano-Gracia, N. (2016). Defining urban areas in Haiti. Mimeo. Washington D.C.: World Bank.

Dijkstra, L., & Poelman, H. (2014). A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation, European Commission (No. 01). Regional Policy Working Papers.

Dorosh, P., & Thurlow, J. (2014). Can cities or towns drive African development? Economywide analysis for Ethiopia and Uganda. World Development, 63, 113-123.

Dorvilier, F. (2010). Les causes de la crise de la transition démographique en Haïti: une analyse néo-institutionnelle. Centre de recherches en Démographie et Sociétés, 1-28.

The Economist Intelligence Unit (2016). Haiti Country Report.

Ellison, G., Glaeser, E. L., & Kerr, W. R. (2010). What causes industry agglomeration? Evidence from coagglomeration patterns. The American Economic Review, 100(3), 1195-1213.

Feler, L., & Henderson, J. (2008). Exclusionary policies in urban development: How under-servicing of migrant households affects the growth and composition of Brazilian cities. National Bureau of Economic Research No. w14136.

Flowminder Foundation, Digicel Haiti, World Food Programme. (2016). Haiti: Hurricane Matthew. Estimated Population Movements as of 22 November 2016. Mimeo.

Freire, S., MacManus, K., Pesaresi, M., Doxsey-Whitfield, E., & Mills, J. (2016). Development of new open and free multi-temporal global population grids at 250 m resolution. proceedings of 19th AGILE Conference on Geographic Information Science . Helsinki.

Gelting, R., Bliss, K., Molly, P., Lockhart, G., & Handzel, T. (2013). Water, sanitation and hygiene in Haiti: Past, present, and future. The American journal of tropical medicine and hygiene, 89(4), 665-670.

Ghosh, T., Powell, R. L., Elvidge, C. D., Baugh, K. E., Sutton, P. C., & Anderson, S. (2010). Shedding light on the global distribution of economic activity. The Open Geography Journal, 3(1).

Gollin, D., Jedwab, R., & Vollrath, D. (2016). Urbanization with and without Industrialization. Journal of Economic Growth, 21(1), 35-70.

Green, M., & Hulme, D. (2005). From correlates and characteristics to causes: Thinking about poverty from a chronic poverty perspective. World Development, 33(6), 867-870.

Henderson, J., Storeygard, A., & Weil, D. N. (2012). Measuring economic growth from outer space. 102(2), 994-1028.

Hornbeck, J. F. (2011). The Haitian Economy and the HOPE act. Current Politics and Economics of South and Central America, 4(3), 565.

Hsieh, C.-T., & Moretti, E. (2015). Why do cities matter? Local growth and aggregate growth. National Bureau of Economic Research Working Paper, No. w21154.

Hulme, D., & Shepherd, D. (2003). Conceptualizing chronic poverty. World development, 31(3), 403-423.

IMF. (2015). Haiti. IMF Country Report No. 15/158, Washington D.C.

Institut Haitien de Statistique et d'Informatique. (2015). Population totale, population de 18 ans et plus, ménages et densités estimés en 2015. Retrieved from http://www.ihsi.ht/pdf/projection/Estimat_PopTotal_18ans_Menag2015.pdf

Jedwab, R. (2013). Urbanization without structural transformation: Evidence from consumption cities in Africa. Working paper . Washington, D.C.: George Washington University.

Katz, J. (2014, March 12). Haiti's shadow sanita-

tion system. The New Yorker. Retrieved from http://www.newyorker.com/tech/elements/haitis-shadow-sanitation-system

Kolbe, A.R., Hutson, R.A., Shannon, H., Trzcinski, E., Miles, B., Levitz, N., Puccio, M., James, L., Noel, J.R. and Muggah, R. (2010). Mortality, crime and access to basic needs before and after the Haiti earthquake: a random survey of Port-au-Prince households. Medicine, conflict and survival, 26(4), pp.281-297.

Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. Journal of political economy, 99(3), 483-499.

Lall, S. V. (2013). Planning, Connecting, and Financing Cities—Now: Priorities for City Leaders. Washington D.C.: World Bank Publications.

Lucky, M., Auth, K., Ochs, A., Fu-Bertaux, X., Weber, M., Konold, M., & Lu, J. (2014). Haiti Sustainable Energy Roadmap: Harnessing Domestic Energy Resources to Build an A ordable, Reliable, and Climate-Compatible Electricity System. Washington, D.C.: Worldwatch Institute.

Maynard-Tucker, G. (1971). Unions, Fertility, and the Quest for Survival. Social Science & Medicine, 43(9), 1181.

Matera, M., Ishizawa, O.A., Van del Borght, R., Nsimba, E., Simon, I., Dorsaint, W., and Surin, R. (2016). Diagnostic sur l'Impact Économique et Budgétaire des Désastres en Haïti. World Bank

Moomaw, R., & Alwosabi, M. A. (2004). An empirical analysis of competing explanations of urban primacy evidence from Asia and the Americas. The Annals of Regional Science, 38(1), 149-171.

Perge, E., & Scot, T. (2016). Vulnerability and Poverty in Haiti. Mimeo. Washington D.C.: World Bank.

Perge, E., Fleurantin, G., Kiyomi, C., Muller, M., & Calvo-Gonzalez, O. (2016). Haiti – Poverty and Equity Note #2. World Bank.

Philippe, F., & Culot, M. (2009). Household solid waste generation and characteristics in Cape Haitian city, Republic of Haiti. Resources, Conservation and Recycling, 54(2), 73-78.

Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1994). Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton University Press.

Ravaillon, M., Chen, S., & Sangraula, P. (2007). New evidence on the urbanization of global poverty. Population and Development Review, 33(4), 667-701.

Rodrik, D. (2013). Unconditional convergence in manufacturing. The Quarterly Journal of Economics, 128(1), 165-204.

Saint-Macary, C., & Zanuso, C. (2016). Build back better? Long-lasting impact of the 2010 Earthquake in Haiti. Working paper.

Satterthwaite, D. (2007). Adapting to climate change in urban areas: the possibilities and constraints in low-and middle-income nations (Vol. 1). Iied.

Jelly-Schapiro, J. (2015, September 18). How women trade amid tensions in Haiti. The New Yorker. Retrieved from http://www.newyorker.com/business/currency/how-women-trade-amid-tensions-in-haiti

Scot, T., & Rodella, A.-S. (2016). Sifting through the Data: labor markets in Haiti through a turbulent decade (2001-2012). Policy Research working paper no. WPS 7562. Washington, D.C.: World Bank Group.

Singh, R. J., & Barton-Dock, M. A. (2014). Haiti. Toward a new narrative: system-

atic country diagnostic. Washington, D.C.: World Bank Group.
Singh, R. J., & Barton-Dock, M. A. (2015). Haiti - Toward a new narrative: systematic country diagnostic. Washington, D.C.: World Bank Group.
Singh, R., Bodea, C., & Higashijima, M. (2016). Guns, books, or doctors? Conflict and public spending in Haiti: lessons from cross-country evidence. Policy Research working paper no. WPS 7681. Washington, D.C.: World Bank Group.
Tobin, K. A. (2013). Population density and housing in Port-au-Prince: historical construction of vulnerability. Journal of Urban History, 39(6), 1045-1061.
Tilmans, S., K, Russel, R. Sklar, L. Page, S. Kramer, and J. Davis. (2015). Container-Based Sanitation: Assessing Costs and Effectiveness of Excreta Management in. Cap-Haïtien, Haiti. Environment & Urbanization 27(1): 89-104.
United Nations. (2014). World Urbanization Prospects: The 2014 Revision. Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
UNFPA-Haiti (2010) Enquete sur les migrations internes: phase I: Aire metropolitaine de Port-au-Prince, draft report. Port-au-Prince: UNFPA-Haiti.
USAID. (2010). Housing for Haiti's Middle Class. Post-Earthquake Diagnosis and Strategy. Washington D.C.
USAID. (2011). Feed the Future Strategy for USAID in Haiti (Fiscal Years 2011-2015). Washington D.C.
Vakis, R., Rigolini, J., & Lucchetti, L. (2016). Left behind: chronic poverty in Latin America and the Caribbean. World Bank Publications.
Walsh, B. M. (2000). Urbanization and the regional distribution of population in post-famine Ireland. Journal of European economic history, 29(1), 109.
Wilentz, A. (2010, November 25). In Haiti, waiting for the Grand Bayakou. The New York Times. Retrieved from http://www.nytimes.com/2010/11/26/opinion/26wilentz.html
World Bank. (1985). Haiti - Policy proposals for growth.
———. (1998). Haiti - The challenges of poverty reduction.
———. (2007). Social Resilience and State Fragility in Haiti. Washington, DC: World Bank.
———. (2009). World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography.
———. (2010). Haiti earthquake PDNA (Post-Disaster Needs Assessment) : assessment of damage, losses, general and sectoral needs. Washington, DC: World Bank.
———. (2015). Country Partnership Framework for the Republic of Haiti for the Period FY16-FY19. Washington, DC: World Bank. .
———. (2016). Better Spending, Better Services: A Review of Public Finances in Haiti, Overview. Washington, DC: The World Bank Group.
WTO. (2015). Trade Policy Review: Haiti. World Trade Organization.
Yarrington, L. (2015). The Paved and the Unpaved: Toward a Political Economy of Infrastructure, Mobility, and Urbanization in Haiti. Economic Anthropology,2(1), 185-204.
Zéphyr, D., Córdova, A., Salgado, H., & Seligson, M. A. (2011). Haïti en détresse: impact du séisme de 2010 sur la vie et les opinions des citoyens. Nous.

SPOTLIGHT 1: QU'EST-CE QUI EST URBAIN ET QU'EST-CE QUI EST EXPOSÉ AUX RISQUES?

*Sarah E. Antos**

Urban definitions can vary widely from one country to another. But how urban areas are defined can impact a broad range of issues that span from our understanding of the evolution of a country and its cities to the investment decisions that a country takes. Hence, understanding "what is urban" and what is not is of great importance, as it can influence the decisions that are taken today in terms of basic service provision, education, and health, among others.

Les définitions de l'urbain varient considérablement d'un pays à l'autre. Mais la manière dont les zones urbaines sont définies peut avoir un impact sur une large gamme de questions qui vont de notre compréhension de l'évolution d'un pays et de ses villes aux décisions d'investissements prises par un pays. C'est pour cette raison qu'il est très important de comprendre « ce qui est urbain » et ce qui ne l'est pas, parce que cette compréhension peut influencer les décisions qui sont prises aujourd'hui en matière de prestations de services de base, d'éducation et de santé, entre autres.

Mais définir ce qui est urbain n'est pas une tâche facile dans un pays comme Haïti. Même si le recensement a traditionnellement découpé le pays en zones de dénombrement rurales et urbaines, les critères utilisés pour cette classification ne sont pas enregistrés clairement dans des documents officiels. Même si de tels critères étaient mieux documentés, ils seraient obsolètes aujourd'hui compte tenu du fait qu'ils ont été utilisés pour le dernier recensement en 2003. Des méthodes alternatives qui ne sont pas basées sur des mesures de la population mais plutôt sur une observation des zones construites, peuvent représenter une alternative pour dépasser ces défis. Enfin, la comparaison entre les taux d'urbanisation des pays pose également problème parce que chaque pays utilise ses propres critères et donc trouver une définition commune entre les pays pourrait aider à comparer le processus d'urbanisation en Haïti à celui de ses pairs en Amérique latine.

Pour les besoins de ce rapport, nous appliquons trois méthodes alternatives pour obtenir une meilleure évaluation de ce qui est urbain aujourd'hui en Haïti. Les détails de l'approche utilisée dans ces trois différentes méthodologies sont explicités dans l'Encadré 1. Les résultats sont une définition des niveaux d'urbanisation qui est comparable avec les autres pays dans la région LAC, quelles que soient les différences entre les propres définitions nationales des pays de ce qui est urbain.[1]

[1] Les défis qui résultent de l'utilisation de ces définitions conflictuelles pour comparer les pays ou pour l'agrégation globale de données ne sont pas le seul fait de Haïti et ont déjà été largement discutés dans des travaux précédents (Satterthwaite, 2007; World Bank, 2009; Dijkstra & Poelman, 2014).

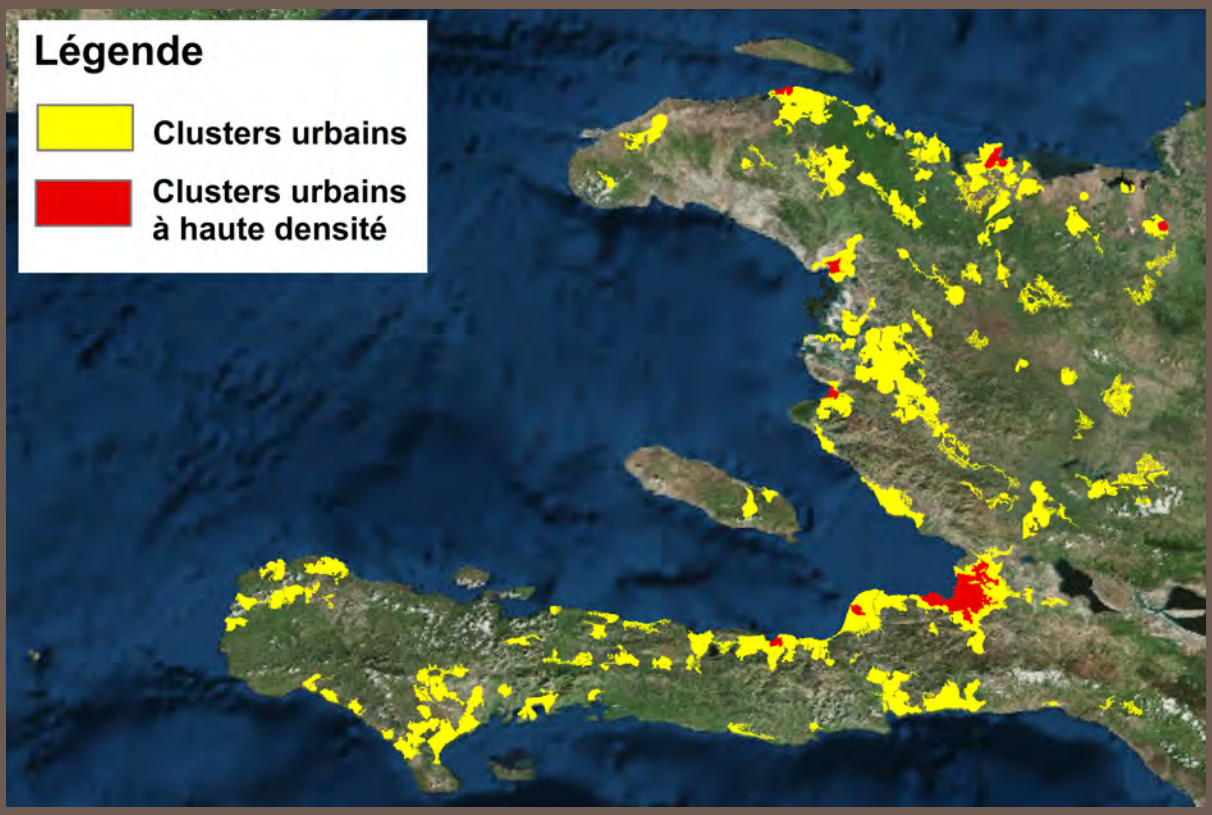
*L'analyse spatiale a été menée par Sarah E. Antos et repose largement sur des analyses préparées par Nancy Lozano-Gracia, Chandan Dueskar et Benjamin P. Stewart. De plus, cette partie du rapport a bénéficié du soutien précieux de Lauren Nicole Dauphin et de Katie McWilliams ainsi que des données généreusement mises à dispositions par le DLR Earth Observation Center, le Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) et le Centre National de l'Information Géo-Spatiale (CNIGS) de Haiti.

Notre analyse indique que jusqu'à 64 % de la population vivent dans des zones urbaines, ce qui fait d'Haïti l'un des pays les plus urbanisés dans la région LAC. En utilisant le seuil limite de 5000 personnes comme le seuil minimum pour identifier un regroupement urbain, nous estimons que la population urbaine d'Haïti est d'environ 6 179 000 personnes. Ce chiffre équivaut à 64 % de la population totale et est plus élevé que l'évaluation de l'Institut Haïtien de Statistique et Informatique (IHSI) pour 2015 (52%) et légèrement plus élevé que l'estimation de l'Organisation des Nations Unies - World Urbanization Prospects (UN WUP) pour 2015 (57%).

D'autre part, plus de la moitié de cette population urbaine vit dans des clusters à haute densité. Un peu plus de la moitié de la population urbaine (36 % de la population totale) est installée dans des clusters à forte densité (c'est-à-dire des groupes de cellules contiguës avec plus de 50 000 personnes

Figure 1.

HAÏTI – CLUSTERS URBAINS ET À FORTE DENSITÉ EN UTILISANT LA MÉTHODOLOGIE EC SUR LES DONNÉES WORLDPOP (2015)



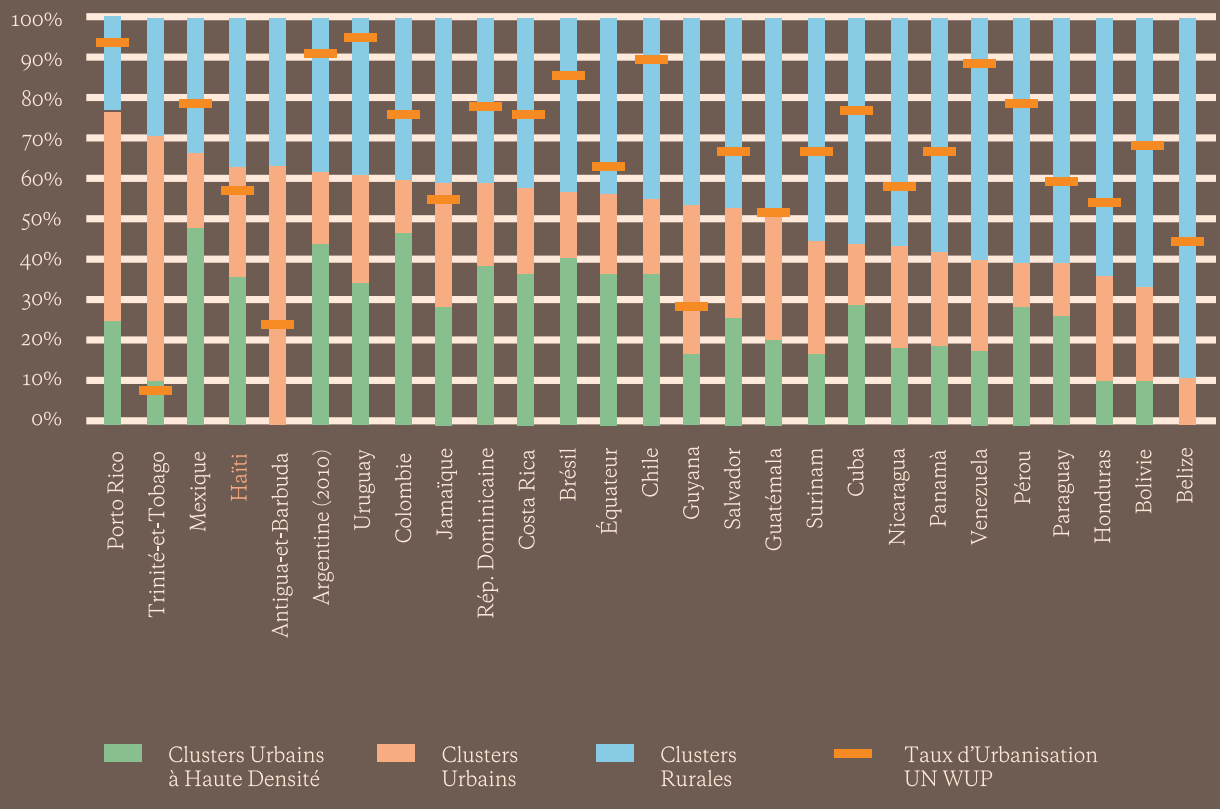
Source: Analyse Banque mondiale en utilisant les données WorldPop.

et plus de 1500 personnes par kilomètre carré). La Figure 2 donne un aperçu détaillé de la part de la population dans des clusters urbains, comparée à d'autres pays d'Amérique latine et des Caraïbes à partir de nos estimations. Nous avons également mentionné la part de la population urbaine déclarée par UN WUP à titre de comparaison.

Lorsqu'on observe le système des villes, tout indique que même si Port-au-Prince domine le système urbain haïtien, il y a six autres villes de bonne taille dans le pays. Nous avons inclus une liste complète de la classification des villes à partir des données de population maillées dans l'Annexe 1. Les résultats montrent que 40 % de la population des villes vivent dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince. La deuxième ville par ordre de taille est Cap-Haïtien dans le département du Nord.

PROPORTION DE LA POPULATION DANS DES CLUSTERS URBAINS ET À FORTE DENSITÉ (WORLDPOP VS TAUX D'URBANISATION UN WUP)

Figure 2.



Source: Deuskar, Stewart, & Lozano-Gracia (2016) basé sur WorldPop (données 2015), seuils EC pour les zones urbaines et UN World Urbanization Prospects (2015).

ENCADRÉ 1 – TROIS MÉTHODES POUR ESTIMER LES ZONES URBAINES

Ce travail compare les résultats obtenus par trois méthodes alternatives pour identifier « ce qui est urbain » en Haïti. Les résultats de ces trois différents types de mesures concernant les niveaux d'urbanisation dans la plupart des sections communales du pays, ce qui permet des comparaisons dans les cas où il y a des divergences entre les trois méthodologies. Les étapes suivies pour chacune de ces méthodes utilisées sont décrites ci-dessous.

La première méthodologie consiste à mettre à jour la classification des sections communales de l'IHSI en cinq classes, basée sur la proportion de la population de chaque section communale qui est classifiée en tant qu'urbaine dans les projections de population de l'IHSI pour 2015. Les données sont extraites des publications de l'IHSI disponibles en ligne (Institut Haitien de Statistique et d'Informatique, 2015). Cette classification suit le modèle utilisé au préalable par l'IHSI pour les données du recensement de 2003, dans lequel le niveau d'urbanisation d'une section communale était défini soit comme étant très fort si 75 à 100 % de sa population étaient enregistrés comme 'urbains', fort (50 à 75 %), moyen (25 à 50 %), faible (10 à 25 %), ou très faible (zéro à 25 %). L'affectation de chaque section communale à une classe urbaine fournit la caractérisation officielle des zones urbaines en Haïti. C'est 'ce qui est urbain' d'après les statistiques officielles.

Une seconde méthodologie utilise les données de recensement à haute résolution de WorldPop pour modéliser la population avec une résolution de cellules de grille de 100x100 mètres.[2] Ces données sont basées sur les estimations démographiques de 2009 de l'IHSI, combinées avec une large gamme d'autres sources, y compris des données sur les zones construites, la topographie ainsi que l'emplacement des hôpitaux et des écoles. Nous utilisons ensuite l'approche de la commission européenne (CE) sur le degré d'urbanisation qui applique des seuils de taille et de densité de population à la grille de données de population mentionnée ci-dessus. Nous identifions d'abord les cellules avec une densité de population au-dessus de 300 personnes par kilomètre carré, nous les regroupons ensuite en clusters de cellules contiguës et nous définissons les clusters avec plus de 2000 à 5000 personnes en tant que 'clusters urbains' en fonction du seuil. Ceux qui comptent plus de 50 000 personnes et des cellules de plus de 1500 personnes par kilomètre carré sont appelés des 'clusters à forte densité'.

La troisième méthodologie utilise des données sur les zones construites, un élément d'urbanisation indirect qui n'est pas basé sur des données de recensement. Nous combinons la couche Global Human Settlements Layer (GHSL) et la couche Global Urban Footprints (GUF). La couche GHSL est produite par le centre européen de recherche conjointe (European Commission's Joint Research Center) (JRC), et est basée sur une imagerie optique (LandSat); elle apporte une perspective historique sur la proportion de la zone des sections communales qui était construite.[3] La couche GUF est basée sur des donnés radars provenant de satellites avec une résolution 84m et elle est donc plus précise. Compte tenu du fait que la GUF n'est disponible que pour les années 2011 – 2012 environ, une combinaison la GHSL et de la GUF donnera une estimation prudente plutôt que détaillée des zones construites en Haïti.

Ces résultats sont sensibles aux méthodologies, données et hypothèses empiriques utilisées et doivent donc être abordés avec prudence. Toutefois, l'analyse confirme qu'Haïti est très urbanisé et que les estimations de ce qui est urbain en utilisant des données à haute résolution permettent d'avoir une discussion plus approfondie sur l'urbanisation en Haïti. Les résultats de ces méthodologies doivent être considérés comme un effort vers une meilleure compréhension de ce qui est urbain en Haïti et non pas comme un décompte final de la population urbaine. Au final, rien ne remplace un bon recensement.

Sources: Tobin (2013), Yarrington (2015).

Les autres grandes villes sont Léogane dans le département de l'Ouest, Gonaïves, Saint-Marc et Dessalines, avec chacune plus 200 000 personnes. Plus de 19 % de la population vivent dans des villes de 100 000 à 300 000 habitants. Les villes de taille moyenne et de petite taille avec des populations de respectivement 50 000 à 100 000 et 10 000 à 50 000, ont connu une croissance positive depuis 1990 avec, dans certaines villes, des moyennes de croissance annuelle entre 8 et 9 %.

Le périmètre de terrains construits a augmenté au fur et à mesure de la croissance de la population urbaine. L'analyse montre que les zones construites en Haïti ont globalement quadruplé entre 1975 et 2015 (Figure 3). Rien qu'entre 1975 et 1990, les zones se sont élargies à un taux annuel de croissance de 5,1 % et donc en doublant par rapport aux 87 km². Le taux de croissance a ralenti, comme on pouvait s'y attendre à partir de la base importante. Les zones construites ont augmenté à un taux moyen annuel de 1,4 % entre 1990 et 2000, puis à un taux annuel moyen de 0,8 % jusqu'en 2015 lorsque la zone totale de terrains urbains a atteint 363,6 km². La plupart des zones construites est concentrée dans le département de l'Ouest. Conformément à la répartition de la population, presque 53 % (192,5 km²) des zones construites totales dans le pays étaient concentrées dans ce département en 2015. L'Artibonite et le Nord suivent avec 152,6 km² de zones construites (14,5 % de la zone construite en Haïti) et 28,7 km² (9 % de la zone construite en Haïti) respectivement.

Mais la manière dont les villes se développent a également des implications importantes pour la résilience : les analyses réalisées pour ce rapport indiquent que la plupart des terrains dans les zones urbaines et autour est très exposée à des risques multiples.[4] L'analyse des données satellitaires montre que 94 % des zones construites en 2011 sont extrêmement vulnérables aux tremblements de terre.[5]

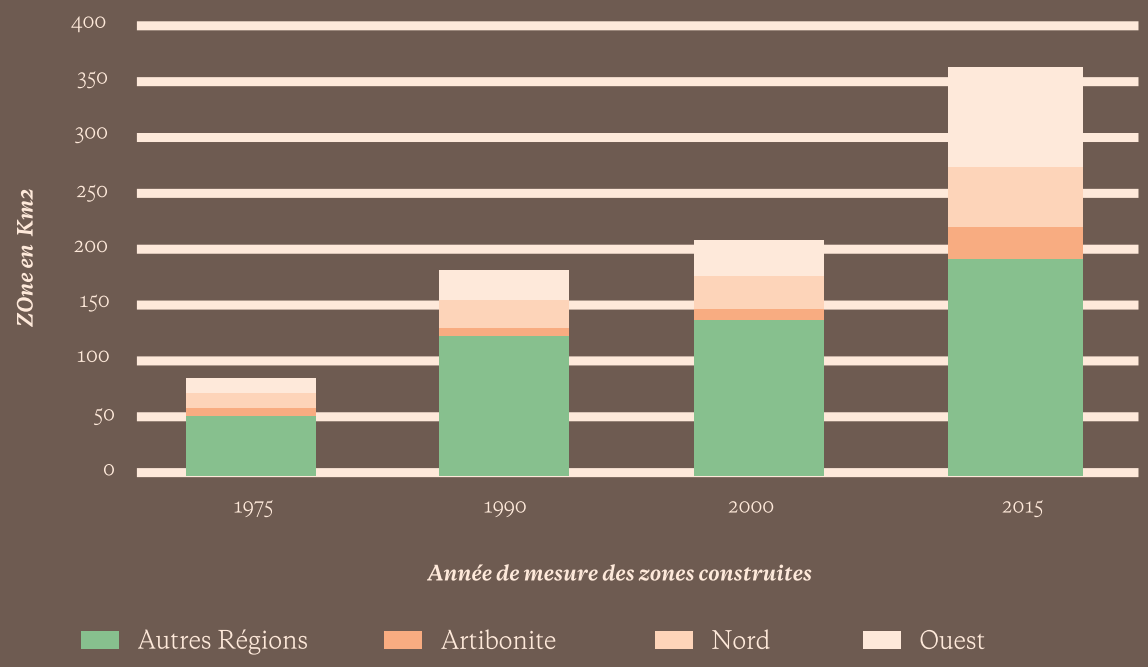
[2] Les métadonnées complètes relatives à la couche WorldPop Haiti sont disponibles en ligne sur http://www.worldpop.org.uk/data/WorldPop_data/AllContinents/HTI-POP_metadata.html.

[3] Les données complètes GHSL peuvent être extraites sur http://ghslsys.jrc.ec.europa.eu. Les données GUF sont consultables et à demander sur http://www.dlr.de/eoc/en/desktopdefault.aspx/tabid-9628/16557_read-40454/.

[4] Les données spatiales d'exposition aux risques naturels (tremblements de terre, inondations, glissements de terrain et érosion des sols) ont été obtenues sur le site Web Haiti Data website (www.haitidata.org), un répertoire en ligne d'informations spatiales pour Haïti. Ces couches ne sont disponibles que d'une manière ponctuelle et nous devons donc présumer dans cette analyse que le niveau d'exposition aux risques reste statique sur la période évaluée. La couche combinée a ensuite été croisée avec les différentes couches de risques listées ci-dessus pour trouver les zones construites exposées aux risques chaque année. Lorsque la couche de risque input est une couche vecteur (inondations, érosion), la couche output en résultant a la même résolution que la couche construite combinée (84m). Lorsque la couche de risque input est une couche matricielle, la couche output en résultant aura une résolution plus basse que les deux couches utilisées comme input.

[5] Cette couche matricielle montre les 2 % de probabilité de dépassement en 50 ans d'une accélération maximale du sol (PGA, codage couleur de 0 à 180 = 1.8g), en tenant compte de l'amplification du sol. La période de 50 ans correspond à la durée de vie moyenne d'un bâtiment. Une probabilité de 2 % sur 50 ans équivaut à une probabilité annuelle de 1/25 000. Les niveaux probables accélération du sol ont été convertis en Modified Mercalli Intensifies, conformément aux critères établis par le projet USGS portant le nom de Shakemap (http://earthquake.usgs.gov/eqcenter/shakemap/). Les dommages potentiels vont de zéro à moyens pour les intensités de 1 à 5 (PGA maximum de 0.092 g), d'élevés à très élevés pour les intensités de 6 à 7 (PGA maximum de 0.34), et de graves à extrêmes pour les intensités de 8 et plus. La catégorisation nous aide donc à identifier trois domaines de risque sismique pour Haïti : bas, moyen et haut. L'influence de la faille tectonique identifiée comme étant la plus importante en Haïti est claire, notamment la faille de la Presqu'île du Sud, où les intensités peuvent atteindre au moins 9 degrés. La plupart des territoires est exposée à des intensités d'au moins 6 degrés. Créé pour le projet NATHAT en mai 2010."

Figure 3. CROISSANCE DES ZONES CONSTRUITES EN HAÏTI, 1975-2015



Note: Les données de 2015 viennent de la GUF 2015, alors que toutes les autres données viennent de la GHSL ajustées avec la GUF 2015.[6]

Source: Calculs des auteurs.

Presque la totalité du territoire d'Haïti (97 %) est exposée à des risques sismiques qualifiés de 'moyens' à 'élevés,' mais les zones construites sont concentrées dans les zones à risque sismique élevé d'une manière disproportionnée.[7] L'exposition aux risques sismiques est un problème particulièrement grave dans les départements du Nord-Est, du Nord et de l'Ouest,[8] mais la plupart des terrains dans les villes de toutes les tailles – de Port-au-Prince et Cap-Haïtien aux plus petites villes comme Ounaminthe, Mirebalais, Fort-Liberté et Léogâne – est considérée comme étant à haut risque. La nature très répandue de ce risque souligne l'importance d'incorporer des méthodes d'atténuation dans toutes les constructions urbaines et le développement d'infrastructures. Nous poursuivrons cette discussion dans les chapitres 2 et 3.

[6] Marconcini et al., 2017. "Outlining the urban side of the Earth – the GUF+2015", données scientifiques (en préparation).

[7] Alors que seuls 33 % du pays sont exposés à des risques sismiques élevés et 65 % à des risques moyens, 60 % des zones construites se trouvent aujourd'hui dans les zones à haut risque par rapport à 34 % dans les zones à risque moyen.

[8] Où 87, 79, et 76 % des zones construites sont exposés à des risques sismiques élevés. Seuls 31, 13, et 60 % du territoire total sont exposés à des risques sismiques élevés, ce qui montre, une fois encore, que leurs zones construites sont concentrées d'une manière disproportionnée dans les zones les plus à risque.

L'exposition à l'érosion et aux glissements de terrain augmente au fur et à mesure que la croissance urbaine continue à se développer dans les zones à haut risque. Globalement, nous avons estimé que 58 % des zones construites sont exposés à un risque d'inondation,[9] et que 24,2 % sont exposés à des risques élevés, graves ou très graves d'érosion.[10] Le total des zones construites exposé aux inondations a augmenté pour passer de 122 km² en 2000 à 211 km² en 2015. En 2000, 51,4 km² étaient exposés à des risques élevés, graves ou très graves d'érosion et en 2015, ce chiffre était passé à 87,2 km² de zones construites exposées. La surface de zones construites exposée à une susceptibilité de glissements de terrain moyenne, élevée ou haute a augmenté pour passer de 8,8 à 22,7 km². À l'intérieur des villes, les glissements de terrain ont tendance à se produire dans des quartiers clandestins où des bâtiments ont été construits d'une manière précaire sur des pentes raides. On peut d'ailleurs noter à ce sujet qu'il y a eu à Port-au-Prince 11 principaux indices de glissements depuis 1994. Sur ces glissements, seuls trois ne se sont pas produits dans une zone considérée comme précaire par le CNIGS ou dans un quartier classifié comme « informel » grâce à l'imagerie.

Au fur et à mesure que le nombre de zones construites exposées à différents risques naturels augmentait, le nombre de personnes augmentait en parallèle. En 2015, plus de 44 % des zones construites dans le pays sont exposés à au moins un type de risque classifié comme une « exposition élevée ». La population totale à risque d'inondations 'exceptionnelles' en Haïti a augmenté d'environ 300 000 personnes en passant de 2,6millions à 2,9 millions entre 2000 et 2015 (voir l'Annexe 2). En ce qui concerne l'érosion, la population urbaine exposée à des risques d'érosion élevés, graves et très graves a augmenté pour passer d'environ 750 000 personnes à 1,12 million sur la même période de 15 ans.

Pour mieux comprendre comment la croissance urbaine est croisée avec l'exposition au risque, une analyse approfondie de l'occupation des sols a été réalisée pour Port-au-Prince et Cap-Haïtien. L'imagerie couvrant l'empreinte urbaine de Port-au-Prince et du Cap-Haïtien a été acquise pendant deux périodes de temps différents. Ces scènes à haute résolution (50 cm) ont été ensuite transformées en cartes d'occupation des sols. Des détails complémentaires sur l'approche de classification sont donnés dans le Spotlight 2.

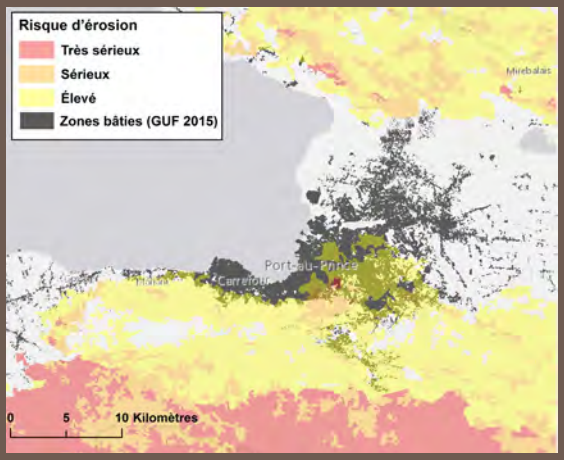
Les risques dominant la zone du Grand Port-au-Prince sont les tremblements de terre, mais les risques d'inondation et d'érosion existent également. La majorité du territoire (78 % des zones construites en 2011) est exposée à un risque sismique élevé. Compte tenu du fait que sur la zone totale à l'intérieur du périmètre urbain de Port-au-Prince , 66 % sont exposés à un risque sismique élevé, il est clair que

[9] Trois couches séparées ont été utilisées, montrant les zones d'inondations 'probables' et 'propices' (potentielles) sous forme de polygones ainsi que les zones d'inondations 'fréquentes' (seulement pour Port-au-Prince): (i) zones d'inondation probable: " cette couche de la carte montre la région de Haïti exposée à des inondations probables (fréquentes). Elle a été créée par le projet NATHP en utilisant Google Maps, des modèles de terrain numériques et des observations sur le terrain en mai 2010."; (ii) Zones propices aux inondations: " cette couche vecteur polygone montre les zones propices aux inondations en Haïti. Elle a été créée par United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), en mai 2010."; (iii) zone d'inondations fréquentes: " cette couche de la carte modélise les zones d'inondations fréquentes dans la région de Port-au-Prince. Elle a été créée par United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), en mai 2010 (non disponible pour le reste d'Haïti). Voir Haitidata.org

[10] Cette couche vecteur polygone montre les zones propices à l'érosion en Haïti ... L'échelle utilisée est de 1:300,000. Elle a été créée par le 'Secrétariat d'Etat au Plan' et le Centre National Haïtien des Informations Géo Spatiales en avril 1998." http://haitidata.org/layers/cnigs.spatialdata:hti_environment_erosion_polygon_042008

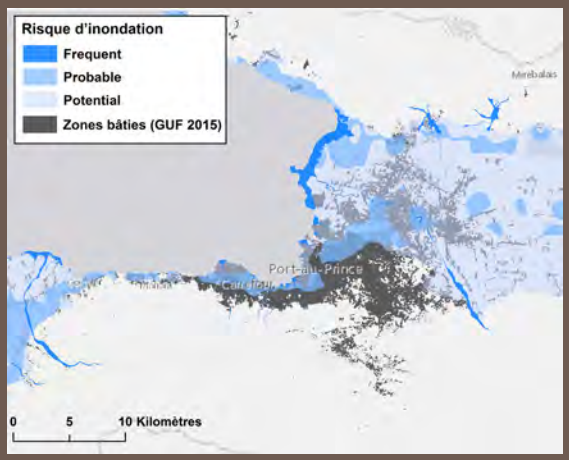
Figure 4. RISQUES D'ÉROSION ET D'INONDATION À PORT-AU-PRINCE

(A) Risque d'érosion et zones bâties à Port-au-Prince



Source: NATHAT, DLR, JRC

(B) Risque d'inondation et zones bâties à Port-au-Prince



Source: UNITAR, NATHAT, DLR, JRC

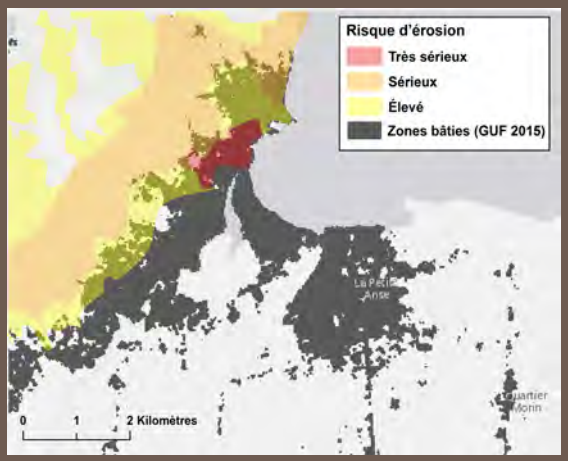
l'intensité de construction est plus élevée dans les zones à haut risque. C'est ce qu'on voit dans la Figure 4 (A). Les terrains construits sont concentrés dans des zones à risques d'inondation puisqu'un tiers risque l'inondation (37 %) comparé avec seulement 13 % dans la plus grande partie de la région. Il existe également une proportion importante de risques d'érosion élevés (27 % des zones construites). Les nouvelles zones de développement au Nord et à l'Est de la ville sont confrontées à des risques d'inondation (Figure 4 (B)). À Port-au-Prince, 47% et 59% de la zone bâtie à moins de 5 km et entre 10 et 20 km du centre-ville, respectivement, sont exposés à un danger au moins (exposition élevée). Au Cap-Haïtien, la situation est légèrement différente : 73 % des zones construites dans un rayon de 3 km du centre-ville sont dans des zones ou l'exposition est élevée à au moins un risque alors que seulement 14 % des terrains construits dans un rayon de 5 à 10 km du centre-ville ont le même niveau d'exposition.

L'analyse montre que la croissance résidentielle au Cap-Haïtien continue même dans les zones à haut risque d'inondation. Les inondations sont un problème récurrent au Cap-Haïtien, à cause des débordements fréquents de la rivière Haut du Cap qui traverse la ville, et à cause de l'estuaire de la rivière (Bassin Rhodo). Les images satellitaires du 12 décembre 2005 et du 15 avril 2015 montrent des niveaux d'inondation élevés du côté sud et est de l'estuaire. Malgré cette inondation pendant les deux périodes de temps, la construction de maisons continue sur le site. Les chiffres ci-dessus montrent le développement des constructions dans l'estuaire du Bassin Rhodo. Notez que le terrain foncé au centre de l'image de 2015 représente de l'eau stagnante et que le terrain blanc au sud des deux images représente des zones qui ont été inondées, mais qui ont maintenant séché et qui gardent de la saleté sèche et des sédiments de l'eau évacuée.

RISQUES D'ÉROSION ET D'INONDATION AU CAP-HAÏTIEN

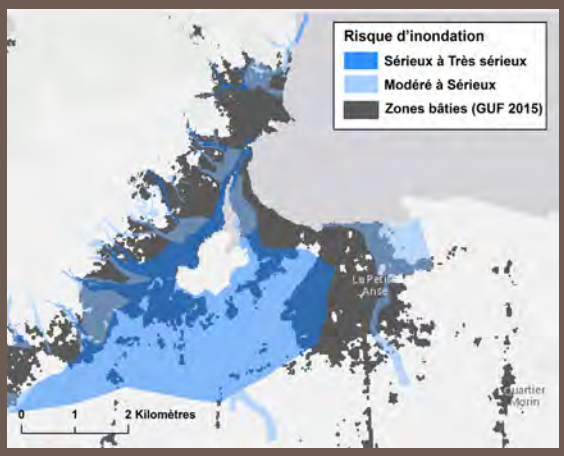
Figure 5.

(A) Risque d'érosion et zones bâties au Cap-Haïtien



Sources: UNITAR, NATHAT, DLR, JRC

(B) Risque d'inondation et zones bâties au Cap-Haïtien



Sources: CNIGS, DLR, JRC

Une croissance des bâtiments informels existe également dans les zones qui sont très exposées à l'érosion. Les risques d'érosion au Cap-Haïtien sont principalement concentrés au nord de la ville. La Figure 5 (A) montre la composition des bâtiments qui ont été construits sur des terrains qui sont à haut risque d'érosion. Presque 50 % des bâtiments situés dans des zones à hauts risques d'érosion sont dans des quartiers clandestins. La proportion est beaucoup plus élevée que le pourcentage total dans les villes qui est de 27 %. Ces données mettent d'autre part en lumière la manière dont les zones urbaines changent en réponse aux chocs provoqués par les catastrophes naturelles. On s'attendait bien sûr depuis longtemps à ce que les catastrophes aient façonné la démocratie urbaine en Haïti. Comme nous l'avons présenté dans le Chapitre 1, de récentes analyses qui utilisent des données de téléphones mobiles ont fourni de nouvelles informations sur le nombre de personnes qui ont été déplacées après le tremblement de terre de 2010, et le cyclone Matthew de 2016. Des mesures de données satellitaires fournissent de nouvelles informations complémentaires sur ces tendances. Par exemple, une comparaison des images de Port-au-Prince entre 2007 et 2015 montres que sur cette période, il y a eu des développements importants au nord comme par exemple dans la zone qu'on appelle 'Canaan' (nous y reviendrons dans le Spotlight 2). Cette zone est elle-même exposée à un risque sismique élevé.

Les villes en Haïti continuent à s'étendre et se développent de plus en plus dans des zones à risques. Des informations, une coordination et des investissements sont nécessaires pour guider le développement vers la résilience. L'expansion des zones construites présente à la fois de nouvelles opportunités et des défis pour les décideurs. D'un côté, ces zones peuvent apporter des dividendes

positifs pour la croissance et les sociétés et les ménages peuvent profiter d'opportunités d'emplois plus importantes et d'un meilleur accès aux produits (voir chapitre 3). D'un autre côté, il est nécessaire de coordonner l'action des municipalités pour gérer ce processus d'une manière efficace et pour profiter des économies d'échelle potentielles dans la prestation des services de base dans ces zones (voir chapitre 2). Le Spotlight 2 apporte des éléments de discussion supplémentaires sur les modèles de croissance dans les villes et les agglomérations.

RÉFÉRENCES

Deuskar, C., Stewart, B. P., & Lozano-Gracia, N. (2016). Defining Urban Areas in Haiti. Mimeo. Washington, DC: World Bank.

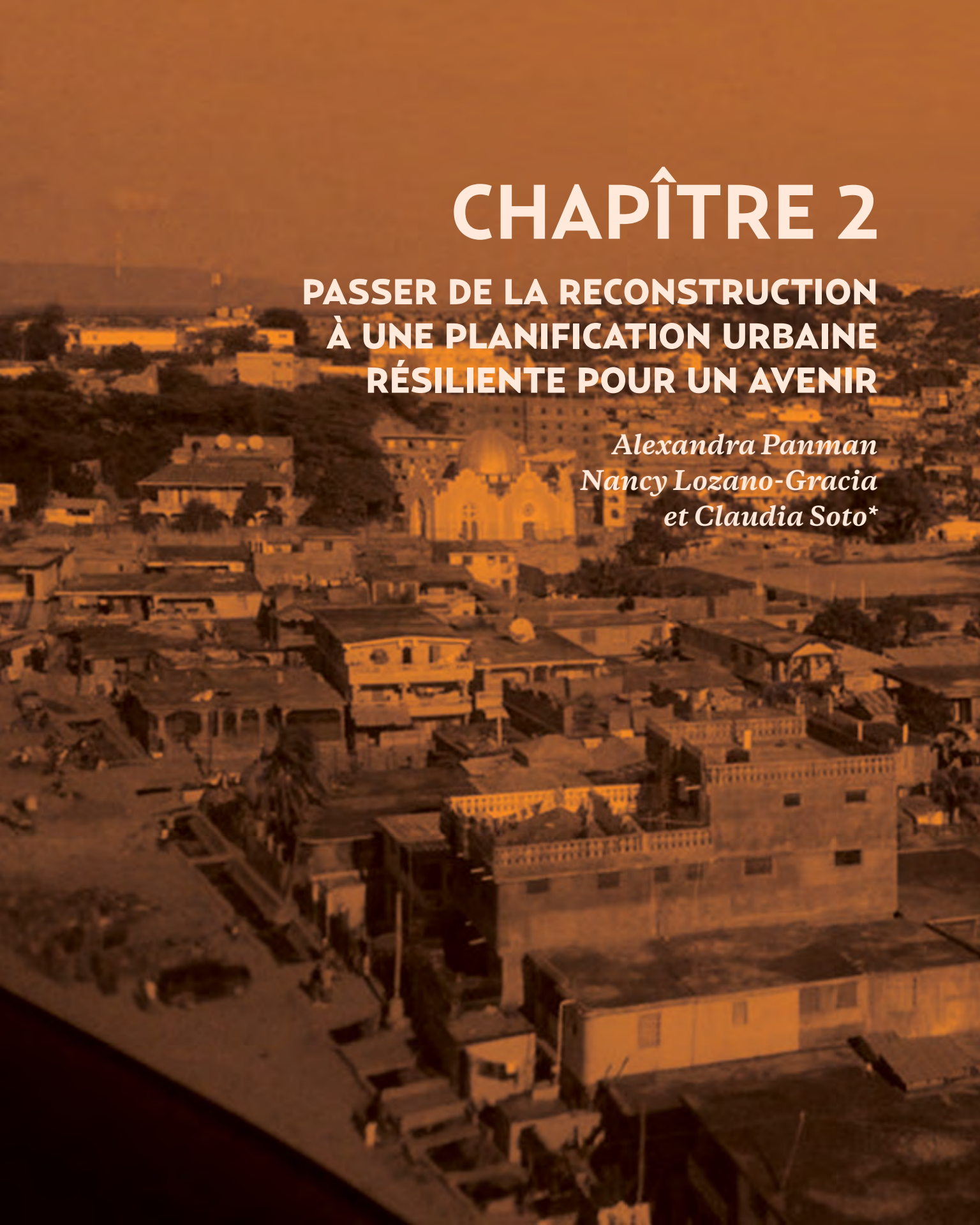
Dijkstra, L., & Poelman, H. (2014). A Harmonised Definition of Cities and Rural Areas: The New Degree of Urbanisation, European Commission (No. 01). Regional Policy Working Papers.

Institut Haitien de Statistique et d'Informatique. (2015). Population totale, population de 18 ans et plus, ménages et densités estimés en 2015. Retrieved from http://www.ihsi.ht/pdf/projection/Estimat_PopTotal_18ans_Menag2015.pdf

Marconcini et al., 2017. "Outlining the urban side of the Earth – the GUF+2015", Scientific Data (in preparation)

Satterthwaite, D. (2007). Adapting to Climate Change in Urban Areas: The Possibilities and Constraints in Low-and Middle-Income Nations (Vol. 1). Iied.

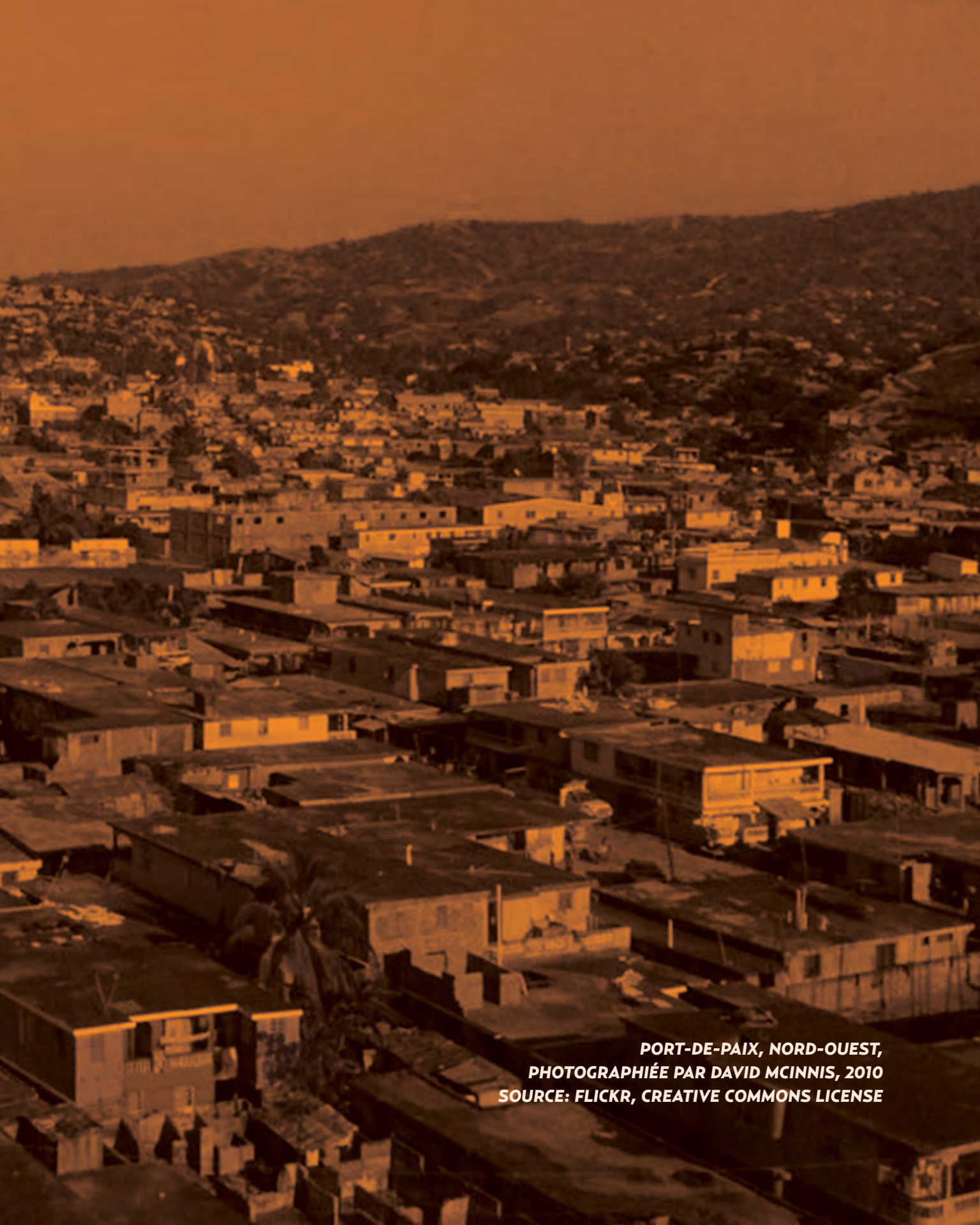
World Bank. (2009). World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography.



CHAPÎTRE 2

PASSER DE LA RECONSTRUCTION À UNE PLANIFICATION URBAINE RÉSILIENTE POUR UN AVENIR

Alexandra Panman
Nancy Lozano-Gracia
*et Claudia Soto**



PORT-DE-PAIX, NORD-OUEST,
PHOTOGRAPHIÉE PAR DAVID MCINNIS, 2010
SOURCE: FLICKR, CREATIVE COMMONS LICENSE

CHAPÎTRE 2 – PASSER DE LA RECONSTRUCTION À UNE PLANIFICATION URBAINE RÉSILIENTE POUR UN AVENIR MEILLEUR

POURQUOI UNE PLANIFICATION URBAINE RÉSILIENTE?

Planifier une urbanisation résiliente, c'est prendre des mesures coordonnées pour façonner la croissance urbaine dans le but de soutenir les objectifs de développement d'un pays et des villes, et de gérer les risques de catastrophes naturelles. Comme nous l'avons présenté dans le chapitre précédent, la forme que prennent les villes peut avoir des impacts très tangibles sur la productivité et l'habitabilité urbaines. Cette forme émerge de l'interaction entre les décisions prises par les entreprises, les ménages et le gouvernement. Les sociétés décident où elles vont produire, acheter leurs matières premières et vendre leurs produits; les ménages choisissent où ils vont vivre et travailler; et les gouvernements prennent des décisions qui vont du site des investissements en infrastructures à la définition des réglementations de zonage. Une coordination efficace des actions de ces trois acteurs est donc un élément-clé pour façonner la forme d'une ville et, par là même, son avenir.

Dans ce chapitre, nous mettons en exergue les dimensions économiques, environnementales et sociales de la forme actuelle du développement urbain en Haïti. L'analyse est basée sur des enquêtes auprès des ménages ainsi que d'autres exercices de collecte de données auxquels s'ajoutent des renseignements provenant de l'imagerie satellitaire. Comme nous avons montré en détail dans les Spotlights 1 et 2, nous utilisons ces nouvelles données pour explorer comment les zones urbaines se sont développées dans le temps, comment l'occupation des sols a changé dans les villes et quelles sont les implications de ces modèles de croissance par rapport à l'exposition aux risques de catastrophes naturelles. Nous examinons également le cadre actuel de gouvernance pour la planification urbaine en Haïti, en notant les avancements importants réalisés ces dernières années, et les nombreux défis qui restent à relever. L'objectif de ce chapitre est de déterminer l'origine des faiblesses du développement urbain et de tracer la route d'un avenir plus éclatant pour des villes résilientes.

*Ce chapitre s'appuie sur les notes d'information préparées par Chandan Deuskar, Benjamin P. Stewart et Nancy Lozano-Gracia, ainsi que Sarah Antos. Les auteurs remercient également Roland Bradshaw (Banque mondiale) et Harley Etienne (University of Michigan) pour leurs commentaires détaillés.

Il y a trois principaux constats et messages dans ce chapitre. Tout d'abord, on constate que les citadins vivent dans des logements et des quartiers surpeuplés, sans services et dangereux. De nombreuses externalités négatives sont associées à ces conditions et elles peuvent miner les bénéfices économiques de la densité. Il est donc indispensable que les investissements dans les infrastructures de services de base rattrapent la réalité de l'expansion urbaine.

Deuxièmement, les villes haïtiennes se développent sans aucune coordination et sans tenir compte des risques liés aux catastrophes naturelles. De nouvelles infrastructures peuvent influencer les décisions des ménages et des entreprises quant au lieu où ils s'installent. Compte tenu du fait que la plupart des terrains autour des villes haïtiennes sont extrêmement dangereux, les décisions d'investissements en infrastructures ont des implications importantes pour le nombre de personnes et la valeur des biens qui sont exposés aux catastrophes naturelles. Il est donc essentiel que des évaluations des risques, des stratégies d'optimisation des risques et une planification de l'occupation des sols soient intégrées aux décisions d'investissements urbains.

Troisièmement, les villes haïtiennes sont caractérisées par une administration du foncier déficient. Des informations opaques sur la propriété des terrains et une réglementation foncière qui fonctionne mal entravent les efforts pour fournir des services de base et intégrer les risques de catastrophes dans l'aménagement du territoire et dans les normes de construction, tout en fragilisant les ménages pauvres et vulnérables à l'expulsion. Un marché foncier qui fonctionne bien est également capital pour exploiter les bénéfices d'agglomération de l'urbanisation, puisque c'est le mécanisme qui attribue les terrains en fonction de leur utilisation la plus productive. Des efforts d'amélioration de la qualité de l'administration foncière sur le long terme sont donc essentiels pour assurer la résilience du développement urbain.

Comment Haïti peut-il relever ces défis ? Fondamentalement, améliorer la capacité de planification urbaine résiliente est une question de gouvernance. Des cadres institutionnels solides sont nécessaires pour guider la prise de décision des nombreux acteurs dont les décisions impactent les résultats urbains. La bonne nouvelle, c'est que des projets à court terme soigneusement priorisés et séquencés peuvent aider à donner confiance dans le changement et à promouvoir un cercle vertueux de gouvernance (Banque mondiale 2011b). Ce chapitre identifie un certain nombre d'outils qui peuvent aider à relever simultanément les défis urbains immédiats tout en accompagnant les objectifs à long terme pour donner confiance dans l'action collective, accompagner l'engagement de l'État par rapport à la société, et renforcer les capacités du gouvernement. C'est ainsi que la planification urbaine peut aider au développement des villes pour qu'elles soient plus dynamiques économiquement, durables en termes de protection de l'environnement et habitables. Tout comme le proverbe haïtien mentionné au début de ce rapport, ce chapitre propose des options qui se penchent sur les problèmes d'aujourd'hui tout en posant des jalons pour un avenir meilleur.

LES VILLES HAÏTIENNES SONT MARQUÉES PAR UN DÉFICIT EN SERVICES DE BASE ET UNE EXPOSITION ÉLEVÉE AUX RISQUES DE CATASTROPHES NATURELLES

Les niveaux élevés de densité de population ne sont pas soutenus par des infrastructures de services de base

Dans les villes haïtiennes, la plupart des résidents vivent dans des conditions de surpeuplement. Même si des données précises sur le surpeuplement ne sont pas disponibles, en moyenne, les ménages urbains de 4 à 7 membres partagent un logement avec seulement deux chambres (DHS 2012). Comme nous l'avons montré dans le Spotlight 1, l'occupation des sols est comparativement dense, y compris dans les petites villes. Cette densité n'est pourtant pas accompagnée par des infrastructures de services de base. Les zones urbaines se sont développées avec des services de base inadaptés. Comme nous l'avons évoqué dans le Chapitre 1, cette fourniture insuffisante de services de base est le résultat de conditions financières, politiques et historiques spécifiques. Elle a des implications importantes pour les niveaux de vie actuels et à venir.

Les systèmes actuels d'approvisionnement en eau et d'assainissement ne sont pas adaptés pour servir la population urbaine. Comme nous l'avons mis en exergue dans le Chapitre 1, plus d'un tiers (35 %) des citadins n'ont pas accès à des sources d'eau potablesalubre (WDI 2015), et les tendances montrent que ces taux sont en baisse.[1] Dans l'ensemble, seuls 58 % de la population haïtienne avaient accès à l'eau potable venant d'une source de qualité. Ce chiffre place Haïti 25 % plus bas que l'avant-dernier pays de la région LAC (la République Dominicaine) en termes de performances et parmi les 10 pays les plus en difficultés au sein des pays à bas revenus (légèrement au-dessus de l'Érythrée, du Niger et de la Tanzanie).

Deux tiers (66 %) des citadins n'ont pas d'assainissement amélioré (WDI 2015). [2] Les taux généraux d'accès en Haïti sont de 50 % plus bas que la moyenne dans la région LAC et de 5 % plus bas que la moyenne dans les pays à bas revenus. L'enquête DHS de 2012 montre que 48 % des résidents de Port-au-Prince et 41 % des ménages dans les agglomérations urbaines de taille moyenne utilisent des latrines à fosse avec une dalle.[3] Au moins 8 % des citadins pratiquent la défécation en plein air (WDI 2015); et des recherches indiquent que ce chiffre pourrait même être plus élevé compte tenu du fait que les citadins qui comptent sur les toilettes publiques pourraient revenir à la défécation en plein air pour satisfaire leurs besoins la nuit. (Tilmans et al. 2015).

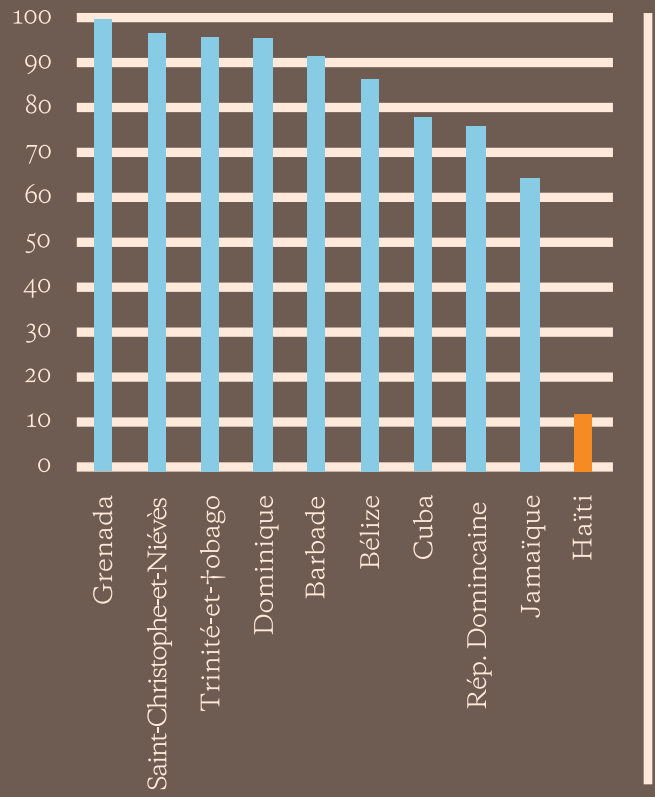
[1] Les sources d'eau améliorée comprennent les raccordements à l'eau potable dans les logements, dans la cour ou chez le voisin, les points d'eau publics, les puits tubulaires ou les forages, les puits protégés, les sources protégées, les eaux de pluie, l'eau mise en bouteille ou vendue par une entreprise.

[2] Les installations d'assainissement améliorées comprennent des toilettes non partagées avec chasse d'eau reliée à un réseau d'égouts, à des latrines à fosse et à des fosses septiques, à des latrines à fosse améliorée par une ventilation ou une dalle et à des latrines à compost.

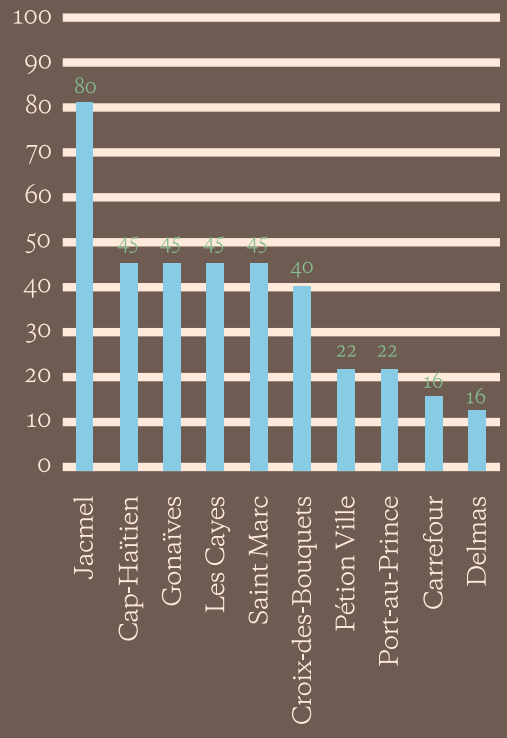
[3] Les latrines à fosse avec dalle sont des latrines à fosse sèche où la fosse est entièrement recouverte par une dalle ou une plateforme qui est équipée soit d'un trou pour s'accroupir soit d'un siège. La plate-forme doit être solide et peutêtre fabriquée dans n'importe quel type de matériau (béton, bloc de bois avec de la terre ou de la boue, ciment, etc.) dumoment qu'elle couvre correctement la fosse sans exposer son contenu autrement que par le trou pour s'accroupir ou lesiège.

Figure 1. **LES TAUX DE COLLECTE DES DÉCHETS SOLIDES SONT BAS**

(A) Taux de collecte des déchets



(B) Taux de collecte des déchets, villes de 100 000 habitants et plus en Haïti



Source: Calculs de la Banque mondiale basés sur (i) L'évolution des conditions de vie en Haïti entre 2007 et 2012. IHSI, IRD, Dial, Nopoor, AN 2014 (Haiti);(ii) Jamaica Population and Housing Census 2011 (Jamaica); (iii) Censo Población y Vivienda 2010, Volumen 2, pg 470 (Dominican Republic); (iv) UNSTAT 2013 (Dominica); (v) EVAL 2010 (Belize); (vi) INTEGRATED SOLID WASTE MANAGEMENT PROJECT - GRENADA, Caribbean Dev Bank, Appendix 2.3. 2014 (Granada); (vii) Oficina Nacional de Estadística e Información, Chart 2.48 (p. 53). (Cuba); (viii) SIDSDOCK 2015 (St Kitts/Nevis); and (ix) IDB 2015 Capacity Building workshop on Solid Waste Management in Barbados. (Knowledge Sharing Programme KSP-IDB). 2015. Source for cities within Haiti: What a waste, 2012. Annex G. Collection Data for Cities over 100,000 people (Data date: 2001)

Le peu de services d'évacuation des déchets solides exacerbe les risques d'inondations et de maladies. La gestion des déchets solides est un élément capital pour assurer une urbanisation productive puisqu'une évacuation efficace des déchets est essentielle pour un environnement urbain sain. Haïti a la plus faible couverture en matière de services de collecte des déchets dans la région d'Amérique latine et des Caraïbes.[4] Avec un taux global de collecte des déchets de 12,4 %, Haïti est loin derrière le pays le moins performant dans la région, le Paraguay, qui collecte 57 % des déchets produits et derrière d'autres pays africains à bas revenus comme le Sénégal, le Bénin, le Mali et le Ghana avec des taux de collecte de 21, 23, 40 et 85 % respectivement (Hoornweg & Bhada-Tata 2012). Comme nous l'avons indiqué sur la Figure 1. Les taux de collecte des déchets solides sont bas (A), le pays est également très en retard par rapport à d'autres pays dans les Caraïbes. D'autre part, même si les informations sont rares, nous pensons que les taux de collecte varient considérablement en fonction des régions du pays. La Figure 1. Les taux de collecte des déchets solides sont bas (B) présente des informations sur les taux de collecte en 2001 ; elle montre qu'il n'y a qu'une zone de plus de 100 000 habitants où plus de la moitié des déchets produits est collectée.

D'autre part, aucun déchet collecté dans les villes haïtiennes n'est éliminé dans une décharge sanitaire. La forme la plus répandue d'élimination est d'utiliser des dépotoirs à ciel ouvert qui représentent 62 % de l'élimination des déchets dans le pays soit 1,2 million de tonnes de déchets par an. Cette proportion place le pays avant-dernier en Amérique latine en termes de déversement, proche du Guatemala à 69,8 % et avant le Nicaragua à 59,3 %. Une bonne partie des déchets dans les grandes villes est éliminée dans les cours d'eau, ce qui exacerbe les risques d'inondations urbaines avec son lourd tribut de maladies associées.[5] Il existe, d'autre part, des « effets de congestion », des détritus, des poubelles qui n'ont pas été ramassées et d'autres signes du mauvais nettoyage et du peu d'entretien. Dans l'avenir, ces défis ne peuvent que se renforcer. D'après un rapport de la Banque mondiale 'What a Waste' (Quel gâchis), la production de déchets solides est susceptible d'exploser dans des pays comme Haïti pour passer d'une évaluation de 3233 tonnes par jour aujourd'hui à 11 152 t par jour en 2025.

Des investissements dans des infrastructures de services de base supplémentaires sont nécessaires et urgents pour répondre aux besoins croissants. Les déficits actuels en infrastructures en Haïti peuvent être attribués à un certain nombre de facteurs, y compris les contraintes en ressources financières et en capital humain ainsi que des déficiences structurelles dans la gestion des réseaux existants. Au niveau national, les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dépendent largement du financement externe avec 61 % des dépenses opérationnelles du Directorat National de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DINEPA) et 95 % des coûts d'investissement financés par des partenaires

[4] Comparaison de données provenant du Regional Evaluation of Solid Waste Management in Latin America and the Caribbean (Evaluation Régionale de la Gestion des Déchets Solides en Amérique Latine et dans les Caraïbes), 2010, et de données pour Haïti en 2012 extraites de 'L'évolution des conditions de vie en Haïti entre 2007 et 2012' (IHSI, IRD, Dial, Nopoor, ANR. 2014).

[5] Voir Hoornweg & Bhada-Tata. (2012).[5] See Hoornweg and Bhada-Tata. (2012).

de développement.[6] Dans les zones urbaines, seules 54 % des dépenses opérationnelles (sauf la dépréciation) des unités opérationnelles d'eau urbaine sont couvertes par les revenus de la distribution d'eau.[7] Le rythme de la croissance urbaine ajoute une pression supplémentaire à cette situation dans laquelle l'expérience des villes de taille moyenne est un bon exemple; les villes de taille moyenne se débattent pour fournir des services en réponse à une augmentation subite de la population (Cadre de partenariat pays).

Les coûts environnementaux, économiques et sociaux de ces déficits en services de base sont très élevés dans les zones urbaines à forte densité. La mauvaise qualité de l'assainissement augmente l'exposition aux maladies transmissibles comme la diarrhée, la typhoïde, la dysenterie et le choléra. Dans les villes surpeuplées, les latrines partagées sont associées à une exposition plus importante aux risques sanitaires (Heijnen, et al., 2014; Fuller, Clasen, Heijnen, & Eisenberg, 2014). Lorsque les latrines à fosses sont proches des puits d'eau souterraine, elles risquent de contaminer des sources potentielles d'eau potable (Graham & Polizzotto, 2013). D'autre part, les travailleurs chargés de vider les latrines à la main dans les villes haïtiennes – que l'on appelle les bayakou – sont connus pour déverser les déchets collectés sur le terrain, dans les ravines et même dans les rivières (Katz, 2014). Les bayakou sont une réponse aux grandes lacunes dans la disponibilité d'infrastructures d'assainissement adéquates (Voir Encadré 4). Ces écarts et les conditions dangereuses dans lesquelles les bayakou sont forcés de travailler, favorisent la propagation des maladies et peuvent augmenter les défis sanitaires liés aux inondations. En effet, on note que 42,5 % des décès en Haïti sont attribués à des maladies transmissibles et que les maladies propagées par voie hydrique sont l'une des principales causes de mortalité infantile en Haïti (Banque mondiale 2014).

Le modèle actuel de croissance urbaine exacerbe les défis de la fourniture de services de base. Le modèle de développement urbain des grandes villes haïtiennes comme le Cap-Haïtien et Port-au-Prince crée des obstacles supplémentaires pour les services de base. Dans les quartiers surpeuplés à Port-au-Prince, les ménages n'ont souvent pas suffisamment de place dans leur logement pour des solutions d'assainissement privé,[8] alors que certains quartiers au Cap-Haïtien sont dans des zones où il est impossible de creuser des latrines à fosse parce que les bâtiments sont construits sur des déchets solides compactés posés sur des terrains qui sont, de toute façon, instables à cause de l'empiètement de l'eau de mer (Tilmans et al. 2015; Pelling 2011). En ce qui concerne la gestion des déchets solides, les routes étroites empêchent les bennes à ordures d'arriver jusqu'aux maisons. La forme urbaine ajoute donc des contraintes financières et techniques aux efforts entrepris pour combler les déficits en matière de services.

[6] Source: FY 2013/14 DINEPA Budget. L'IDB et l'AECID sont les principaux bailleurs de fonds et d'assistance technique du DINEPA, avec la Banque mondiale, l'UNICEF, le gouvernement suisse, l'U.S CDC, et d'autres organisations qui apportent également une assistance.

[7] PAD: Sustainable Rural and Small Towns Water and Sanitation Project (projet d'assainissement et d'alimentation en eau durables pour les zones rurales et les petites villes) (P148970), Banque mondiale 2015.

[8] Il faut noter que dans leur rapport sur un projet pilote d'assainissement basé dans un container, Russel et al (2015)remarquent qu'un tiers des participants qui avaient été sélectionnés à l'origine ont été éliminés du projet parce qu'ils n'avaient pas suffisamment d'espace dans leur logement pour y installer un système d'assainissement au niveau du ménage.

ENCADRÉ 1 – UN FOCUS SUR LES INONDATIONS URBAINES

Notre analyse des données satellitaires montre que plus de la moitié (51 %) des zones construites en Haïti sont exposées aux inondations. Les zones exposées augmentent : les données montrent que les zones construites exposées aux inondations ont augmenté de 87 km² entre 1990 et 2011. D'autre part, la proportion de terrains urbains exposés aux inondations est plus importante que celle des terrains non construits: un cinquième (20 %) des terrains urbains est exposé aux inondations comparé à seulement 6 % pour le territoire haïtien en général.

La croissance débridée augmente l'exposition au risque d'inondation comme on peut le voir au Cap-Haïtien. L'analyse des images satellitaires indique que des poches d'habitat informel sont apparues dans différentes

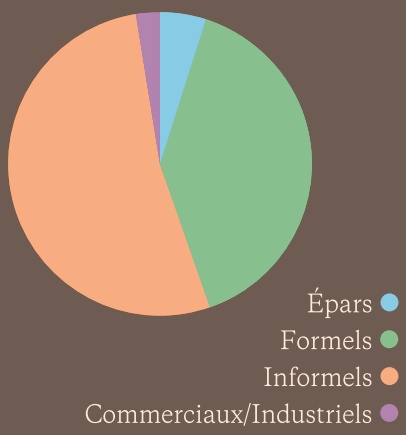
INONDATIONS À CAP-HAÏTIEN – TERRAINS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE INONDÉS PRÈS DU CAP DU HAUT RIVER ET DU BASSIN RHODO

Figure 2.



En 2010, il y avait 1714 toits dans un rayon de 50 m autour du Haut du Cap Bassin Rhodo alors qu'en 2015 ce chiffre est passé à 2274, une augmentation de 32 %.
Parmi ces 2274 toits, une bonne partie d'entre eux fait partie d'un quartier résidentiel informel. D'une manière plus spécifique, 55 % des toits sur ces terrains très exposés aux inondations semblent être informels.

Proportion des bâtiments dans un rayon de 50m autour du Bassin Rhodo, 2015.



Note: les points de toits créés en 2010 et fournis par le CNIGS ont servi de base de départ. Les nouvelles structures qui sont apparues sur l'image 2015 ont été ajoutées manuellement.

zones de la ville, à la fois au centre-ville et dans la périphérie (voir le Spotlight 2 pour les détails). Nous avons estimé qu'environ 72 % des bâtiments du Cap-Haïtien en 2015 ont été construits sur des terrains susceptibles d'être inondés. [9] Parmi les bâtiments situés sur des zones à hauts risques d'inondation, 22 % d'entre eux sont construits dans des quartiers qui ont été classifiés comme informels et qui sont donc structurellement vulnérables en utilisant les méthodes semi-automatiques de classification par imagerie satellitaire. [10] D'autre part, la construction continue dans ces zones alors même que les images du 12 décembre 2005 et du 15 avril 2015 montrent des inondations majeures sur les côtés sud et est de l'estuaire de la rivière Haut du Cap (Bassin Rhodo), et que le nombre de maisons dans cette zone a augmenté de 32 % pendant cette période. C'est ce que l'on voit sur la figure 2.

La forme urbaine est importante pour l'incidence et la gravité des inondations et les outils de planification urbaine peuvent aider à atténuer les dégâts. Le risque d'inondation est généré par l'exposition aux événements météorologiques et par la vulnérabilité physique des villes qui sont très souvent impactées par une série de décisions de politiques publiques y compris la gestion des bassins versants et la déforestation. Dans les zones urbaines, les risques d'inondation sont souvent exacerbés par de mauvaises pratiques de planification. Par exemple, au fur et à mesure que les pavés et les autres surfaces imperméables augmentent, l'importance d'un système de drainage efficace pour gérer le ruissellement des eaux de pluie augmente en parallèle. La vulnérabilité aux inondations urbaines peut être traitée par une combinaison de mesures structurelles et non structurelles. Les mesures structurelles sont celles qui aident à contrôler le flux de l'eau, par exemple en investissant dans le drainage et dans les barrières à eau. Les mesures non structurelles comportent la circulation d'informations et des plans d'évacuation qui permettent d'aider à protéger la population des inondations. Le cas de Sao Bernardo do Campo, mis en exergue dans la section de recommandations de ce chapitre, est un exemple d'une approche qui intègre des mesures à la fois structurelles et non structurelles pour traiter les inondations tout en intégrant également la gestion des inondations à d'autresobjectifs de développement. measures to address flooding, while also integrating flood management with other development objectives.

Le modèle actuel de croissance urbaine mine également le niveau de vie en créant des situations qui sont propices à la violence. Comme nous l'avons noté dans le Chapitre 1, l'urbanisation et la réduction de la pauvreté sont étroitement liées. Pourtant, la forme que prennent les villes a des implications importantes sur les risques sociaux comme par exemple l'exposition au crime. Il existe un lien entre le manque de services publics, et même, les caractéristiques de l'environnement urbain comme des petites ruelles tortueuses, et le bien-être social. En effet, la conception des constructions peut influencer la capacité d'autres utilisateurs à contrôler les interactions dans les espaces publics et la manière dont différents groupes comme des personnes d'âges ou de genres différents se les approprient et peuvent les utiliser (Banque mondiale 2011). Déverser des déchets solides et des détritus peut également contribuer à affecter la perception de la sécurité d'une victime.[11]

[9] Pour les besoins de ces calculs, la ville du Cap-Haïtien consiste en 4 sections: Bande du Nord, Haut du Cap, Petite Anse, et Basse Plaine.

[10] Cette étiquette 'd'informel' peut être considérée comme un équivalent à des quartiers à revenus relativement bas ce qui veut dire qu'à partir d'une perspective de télédétection spatio-portée ou technique que la zone est caractérisée par de petits bâtiments non organisés.

[11] L'impact du désordre physique comme les détritus sur le déclin d'une communauté et sur la théorie des Broken Window (fenêtres cassées) (J. Q. Wilson, G. L. Kelling, 1982) qui indique que des signes de désordre et de petite délinquance engendrent des comportements de

Le modèle de croissance urbaine en Haïti augmente également l'exposition aux risques des catastrophes naturelles

Haïti est considéré comme l'un des pays les plus exposés au monde aux risques naturels multiples, y compris les ouragans, les inondations, l'érosion, la sécheresse, les tremblements de terre et les glissements de terrain. Les catastrophes naturelles peuvent neutraliser les avancées en matière de niveau de vie dans les zones urbaines et exacerber davantage les déficits en services de base. Globalement, les données historiques portant sur la période de 1976 à 2012 montrent que les dommages et les pertes moyens associés aux événements hydrométéorologiques seuls sont estimés à un montant qui représente presque 2 % du PIB annuel. [12] Parallèlement au coût immédiat des catastrophes humanitaires, les catastrophes naturelles provoquent souvent des coûts dissimulés à long terme dans les zones urbaines. Par exemple, après le tremblement de terre de 2010, l'augmentation de la production d'énergie hors réseau comme les générateurs au diesel ou la combustion de biomasse, ainsi que les efforts de démolition et de construction pourraient avoir contribué à augmenter les niveaux de pollution nocive de l'air dans les villes (Davis et Rappaport 2014).[13]

L'analyse des données satellitaires montre que la plupart des zones construites sont vulnérables aux risques de catastrophes naturels. Comme nous l'avons présenté en détail dans le Spotlight 1, la plupart des terrains dans toutes les villes sont considérés comme très exposés aux risques de tremblements de terre. D'autre part, les zones construites sont concentrées d'une manière disproportionnée dans les zones à risque sismique élevé. Un quart du territoire du pays (26 %) est exposé à l'érosion et plus de la moitié de toutes les zones urbaines est considérée comme susceptible d'être inondée (Voir Encadré 1). Ce n'est qu'en termes d'érosion et de glissements de terrain que les zones construites sont moins exposées aux risques que d'autres parties du pays mais il reste un certain nombre de zones à l'intérieur des villes qui sont très exposées.

L'extension urbaine continue dans des zones à risques et il y a donc de plus en plus de personnes exposées aux risques de catastrophe. La proportion de zones construites exposées aux risques n'a pas changé dans le temps en Haïti, ce qui indique que le rythme de la croissance a été tout simplement le même dans les zones à risques comme dans les zones moins à risque (voir le Spotlight 2 pour les détails). Ce modèle de croissance augmente le nombre de personnes exposées

désordre et de délinquance plus prononcés et que ces comportements se généralisent. Cette situation peut engendrer un processus dans un quartier qui génère à moyen terme et à long terme la dégradation et la détérioration de la qualité de vie de ses habitants.

[12] Diagnostic sur l'impact économique et budgétaire des désastres en Haïti, World Bank 2014

[13] Même s'il n'existe pas de données publiques disponibles sur la qualité de l'air en Haïti, des renseignements provenant de recherches indépendantes montrent que la pollution de l'air pourrait être un souci majeur dans les grandes villes, notamment pour les ménages et les vendeurs informels dans les quartiers à forte densité de population. Davis et Rappaport (2014) ont pris des échantillons pour tester la qualité de l'air à Port-au-Prince et Cap-Hatien en 2012 et 2013. Les niveaux de PM2.5 enregistrés sur les sites de Port-au-Prince seraient considérés comme 'dangereux' (18 % des cas) ou 'très insalubres' (41 % des cas) par les normes de l'agence de protection environnementale américaine s'ils étaient observés sur une période de 24 heures. Les niveaux de PM2.5 enregistrés pour la circulation à Cap-Hatien étaient plus élevés que les niveaux publiés par n'importe quelle autre ville dans un pays en voie de développement à part Nanjing, en Chine.

aux risques.[14] Il est d'ailleurs symptomatique que sur les 113 glissements de terrain qui se sont produits depuis 1994 (et cartographiés par le CNIGS), presque la moitié d'entre eux ait affecté des zones avec une population dense ou moyennement dense. Cette constatation souligne l'urgence d'incorporer des informations relatives aux risques dans la planification de l'aménagement du territoire comme nous allons le montrer plus loin.

Les modèles actuels de croissance génèrent également une plus grande exposition des infrastructures d'assainissement et d'approvisionnement en eau et des établissements d'enseignement. Le gouvernement d'Haïti a estimé que le tremblement de terre de 2010 avait provoqué des dommages à hauteur de $15 millions US sur les infrastructures d'approvisionnement en eau existante, y compris les réservoirs et les canalisations. Dans la capitale, l'un des cinq bâtiments de l'usine métropolitaine autonome d'eau potable (CAMEP) a été détruit, et 15 % des 600 points de vente d'eau privés de la région métropolitaine ont été endommagés (Banque mondiale, 2010). Globalement, c'est le secteur de l'habitat qui a souffert des plus gros dommages et pertes dans les récents événements hydro météorologiques majeurs : 28 % de pertes et de dommages totaux pour les ouragans Jeanne (2004), Faye, Gustav, Hanna et Ike (2008) et 31 % pour l'ouragan Matthew (2016).

UNE MAUVAISE ADMINISTRATION DU FONCIER, UNE LÉGISLATION INAPPROPRIÉE ET DES LACUNES EN MATIÈRE D'INFORMATION, EMPÊCHENT LA PRISE DE DÉCISION EFFICACE ET EXACERBENT LES DÉFIS DE PLANIFICATION

Des législations essentielles portant sur les constructions ne sont pas appliquées

La fréquence et l'intensité des catastrophes en Haïti rendent le zonage et les codes du bâtiment indispensables. Les codes de construction sont très importants dans les villes haïtiennes à cause du pourcentage élevé de zones urbaines qui sont exposées aux risques de catastrophes naturelles. Haïti a développé plusieurs outils pour renforcer le secteur du logement depuis le tremblement de terre de 2010, y compris: (i) le code national de la construction, qui intègre la réhabilitation (2012); (ii) des directives pour la réparation et la construction de petits bâtiments en maçonnerie (2011); (iii) la politique nationale de logements (2013); et (iv) une stratégie de communication pour promouvoir de meilleur processus de construction en Haïti. La Banque mondiale accompagne également le Ministère de la Santé pour renforcer l'unité « hôpital à l'abri des catastrophes » et le Ministère de l'Education en matière de directives pour des écoles à l'abri des catastrophes et elle a soutenu le ministère dans la construction d'écoles communautaires à l'abri des catastrophes dans des zones mal desservies (Banque mondiale 2015a). Pourtant, de nombreux défis demeurent et plusieurs immeubles endommagés dans le centre de Port-au-Prince pendant le tremblement de terre n'ont pas

[14]D'après certaines estimations, l'augmentation de la densité de population dans les zones exposées à Port-au-Prince et Gonaïves pendant la deuxième moitié du XXe siècle a entraîné un doublement voir un quadruplement des risquesassociés aux cyclones tropicaux (Klose 2011).

ENCADRÉ 2 – CORRUPTION EN HAÏTI : UNE MENACE POUR LE DÉVELOPPEMENT… ET POUR LES VIES

D'après l'index de perception de la corruption (CPI) de 2016 de Transparency International, Haïti est placé 159ème sur 176 pays en termes de niveaux perçus de corruption dans le secteur public. Le pays a obtenu un score de 20 sur un maximum de 100, au même niveau que des pays comme le Burundi, la République Centrafricaine, le Tchad et la République du Congo.

La corruption sape la croissance économique, décourage les investissements étrangers et réduit les ressources pour les infrastructures, les services et les programmes de lutte contre la pauvreté (Robinson 1998; Ugur 2014). En 2004, le gouvernement haïtien a mis en place l'unité de lutte contre la corruption (L'Unité de Lutte Contre La CorruptionULCC), une agence autonome sous l'autorité du Ministère de l'Économie et des Finances, chargée de lutter contre la corruption sous toutes ses formes dans les institutions publiques. En dépit de quelques améliorations, Haïti reste très peu performant en matière de résultats du contrôle de la corruption et de l'efficacité du gouvernement comparé à ses pairs dans la région LAC. La corruption dans le pays prend la forme de corruption des institutions responsables de l'État de droit, d'abus de biens publics par des organisations politiques et privées, de paiements à des individus associés au gouvernement pour des biens qui n'ont pas été fournis et des services qui n'ont pas été rendus, d'abus de comptes discrétionnaires par des officiels du gouvernement, parmi d'autres.

La corruption a également été associée avec l'impact des catastrophes naturelles en Haïti. Ambraseys et Bilham (2011) ont observé le lien entre la corruption et les décès pendant les tremblements de terre et ont calculé que 83 % des décès causés par l'effondrement des bâtiments depuis 1980 se sont produits dans des pays qui avaient des scores de CPI régulièrement bas. Ils signalent que la conformité aux normes de construction antisismiques dépend d'une gouvernance responsable qui, parmi d'autres facteurs, peut être minée par la corruption. Les pratiques corrompues dans le secteur du bâtiment comme les pots-de-vin sous forme d'attribution de contrats de construction et de pratiques d'inspection corrompues sont, parmi d'autres, un contributeur majeur au nombre de décès dus à une catastrophe naturelle. C'est également le cas en Haïti où on estime que 200 000 personnes ont perdu la vie pendant le tremblement de terre de 2010.

Sources: Ambraseys et Bilham, 2011; Robinson, 1998; Singh et Barton-Dock, 2015; Ugur, 2014.

encore été réparés. Des données de l'enquête DHS de 2012 montrent que 54 % des répondants dans la région métropolitaine de Port-au-Prince ont déclaré que leurs maisons avaient été endommagées pendant le tremblement de terre. 63 % de ces 54 % ont dit que les dommages avaient été évalués par une équipe d'experts mais seuls 40 % de ceux qui avaient été évalués ont confirmé que leurs bâtiments étaient terminés ou qu'ils étaient en train de réaliser les réparations nécessaires.

Il existe toutefois des défis fondamentaux dans la traduction des codes du bâtiment en pratique courante, y compris les contraintes financières et la difficulté d'attirer et de retenir du personnel qualifié pour les surveiller et les appliquer. La mise en application est particulièrement compliquée (voir Encadré 2). D'autre part, pour beaucoup de ménages ces travaux restent difficilement abordables. Des pratiques de construction durables requièrent des

matériaux onéreux et du personnel qualifié. La plupart des haïtiens vivent dans des logements qu'ils ont construits eux-mêmes - sans la supervision technique appropriée - et qu'ils agrandissent au fur et à mesure des besoins et des moyens financiers de ménages. Le financement de logements n'existe pratiquement pas et moins de 15 % de la population possèdent même un compte dans une institution financière (WDI 2014). Beaucoup de citadins sont locataires (USAID 2016).[15] Un certain nombre d'efforts innovants pour augmenter l'offre de logements sûrs en location ont été pilotés après le tremblement de terre de 2010. Ils ont obtenu un succès à court terme et ont été répliqués dans d'autres pays – comme les Philippines après le typhon Haiyan – mais il est nécessaire d'explorer comment les enseignements tirés des allocations en espèces d'appui à la location peuvent être transformés pour accompagner les améliorations à long terme dans le secteur de la location.[16]

Parallèlement au manque de mise en application des codes de constructions essentiels, l'administration foncière présente de grandes lourdeurs. L'enregistrement d'une propriété et l'obtention d'un permis de construire coûtent cher et prennent beaucoup de temps. Haïti est à la 180ème place dans la classification Doing Business de la Banque mondiale lorsqu'il s'agit d'enregistrer une propriété et à la 166ème place pour obtenir un permis de construire. Le processus d'enregistrement d'une transaction foncière est régi par les dispositions d'une loi de 1890 et il n'existe aucun mécanisme pour faire une réclamation contre une erreur qui se serait produite pendant le processus d'enregistrement de la transaction. Les étapes sont décrites dans le tableau 1 ci-dessous. Même si le nombre d'étapes est, en lui-même, comparable à celui des pays de l'OCDE, le processus prend presque 14 fois plus de temps.[17] Les frais d'obtention du permis de construire sont estimés à 15 % du coût total de la construction, ce qui est beaucoup plus élevé que la moyenne des 2,5 % dans la région d'Amérique latine et des Caraïbes.

[15] D'après le bureau haïtien des statistiques, 53 % des résidents de Port-au-Prince en 2010 étaient locataires. Ce chiffre passe à 65 % lorsqu'on compte les ménages qui louent le terrain sur lequel est construite la maison qu'ils 'possèdent'. Pendant le tremblement de terre de 2010, Oxfam America a estimé que 75 % des PDI (personnes déplacées à l'intérieur de leur pays) dans les camps, étaient locataires (Etienne 2012).

[16] Les allocations en espèces donnent plus d'autonomie aux bénéficiaires en leur permettant de prioriser leurs propres besoins et de prendre des décisions sur le lieu où ils s'installent. Le projet était conçu avec une disposition appelée « gardez la monnaie » pour atténuer les hausses potentielles sur le prix des locations. Cette disposition a encouragé les ménages à négocier leur loyer avec les propriétaires en permettant au locataire de garder la différence entre l'allocation logement et le loyer effectivement payé. Une visite de vérification a également été incluse pour s'assurer que les logements loués respectaient des normes minimums de sécurité et cette mesure a eu un effet d'incitation pour les propriétaires à améliorer la qualité des logements qu'ils proposaient. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour explorer la durabilité à long terme de programmes innovants comme celui-ci. Même si les impacts à court terme ont été acclamés comme très réussis, certaines estimations montrent que seul un quart des bénéficiaires a renouvelé son contrat à la fin de l'année et la raison mentionnée pour le déménagement était le manque de moyens (Phelps 2016). Il a également été indiqué que certains ménages avaient utilisé l'argent de leurs allocations pour acheter des terrains dans des zones clandestines.

[17] En moyenne, le processus prend 312 jours contre 22 dans les pays de l'OCDE et 68 en moyenne dans la région d'Amérique latine et des Caraïbes. Il est également estimé que le processus coûte 7 % de la valeur de la propriété contre 6 % dans la région LAC, et 4 % dans les pays de l'OCDE.

LE PROCESSUS D'ENREGISTREMENT D'UNE PROPRIÉTÉ EST TRÈS LOURD EN HAÏTI

Tableau 1.

ETAPES POUR ENREGISTRER UN TRANSFERT FONCIER	ACTEURS	COÛTS ESTIMÉS	DÉLAIS ESTIMÉ
1. Permission d'arpentage foncier	Commissaire du gouvernement (in commune)		2 mois
*2. Arpentage foncier**	Géomètre	HTG 15 000	1 mois.
3. Préparer le contrat de vente.	Notaire	1 % du prix de vente; TVA (pourcentage varie selon le type de propriété).	2-3 semaines (simultané avec l'arpentage).
4. Obtenir l' 'avis de cotisation' et payer pour l'enregistrement.	Préparé par la DGI, sur une machine à écrire (3 copies, une pour le notaire, une pour la DGI).	Différents frais fixes, taxes suplémentaires et droits de timbres ainsi que frais d'enregistrement et de transcription (basés sur un % du prix de ma propriété)	1 jour
5. Enregistrer la vente	Bureau local des Impôts (DGI), qui transcrit le document à la main dans un registre chronologique.		6-9 mois.

Source: Doing Business 2017

**** l'arpentage foncier est obligatoire tous les dix ans et doit dater de moins de cinq ans au moment de la transaction.***

Les coûts élevés du développement foncier formel influent sur l'adhésion aux réglementations essentielles telles que les codes du bâtiment. Des réglementations inappropriées gonflent les coûts d'aménagement du territoire et découragent le développement officiel du foncier. Telles qu'elles existent aujourd'hui, elles ne génèrent que très peu de revenus pour le gouvernement alors qu'au contraire elles minent la conformité aux normes de sécurité essentielles (GFDRR 2011). D'autre part, dans le monde entier, des processus de réglementation officiels inappropriés sont liés au développement informel parce que les ménages sont écartés des logements urbains formels et se rabattent sur le secteur informel. Même s'il est difficile de trouver des estimations fiables des besoins en logements, la plupart des tentatives indiquent que ces besoins se situent entre 300 000 et 400 000 – alors que le système formel n'a jamais produit plus de 4 000 logements par an (Hoek-Smit 2013). Des estimations indiquent que 60 % des ménages haïtiens ne possèdent aucun document formel attestant de leur propriété (USAID 2010).

ENCADRÉ 3 – L'INCERTITUDE DES LOIS FONCIÈRES ET SON IMPACT SUR LA VIE DES GENS

Les investissements dans les infrastructures au sein des villes et entre les différentes villes sont sérieusement minés par l'incertitude des lois régissant le foncier en Haïti – ce qui affecte, au final, les gens ordinaires. En 2013, Reuters a rapporté le cas de la route nationale No. 7, un projet de route de 56 miles qui était supposé connecter Les Cayes – une ville portuaire au sud - avec Jérémie – une ville dans la Grand'Anse, l'un des départements les plus pauvres en Haïti. Le projet de $100 millions US avait été annoncé en 2008 et était soutenu par l'Agence Internationale de Développement Canadienne et la Banque interaméricaine de Développement.

Peu de temps après le début des travaux, la société qui avait gagné l'appel d'offres, a brutalement abandonné le chantier de construction. Le projet avait été bâti sur des parcelles de terrain dont la propriété n'était pas claire et pour lesquelles les résidents déplacés n'avaient pas été indemnisés. La société a laissé derrière elle des travaux d'infrastructures incomplets, des maisons en bordure de route sérieusement endommagées par ses camions et des ménages dont les maisons avaient été démolies. La route nationale No. 7 est ensuite restée une route dangereuse, à une seule voie et de mauvaise qualité, notamment dans les zones les plus éloignées.

Source: Ferreira, 2013.

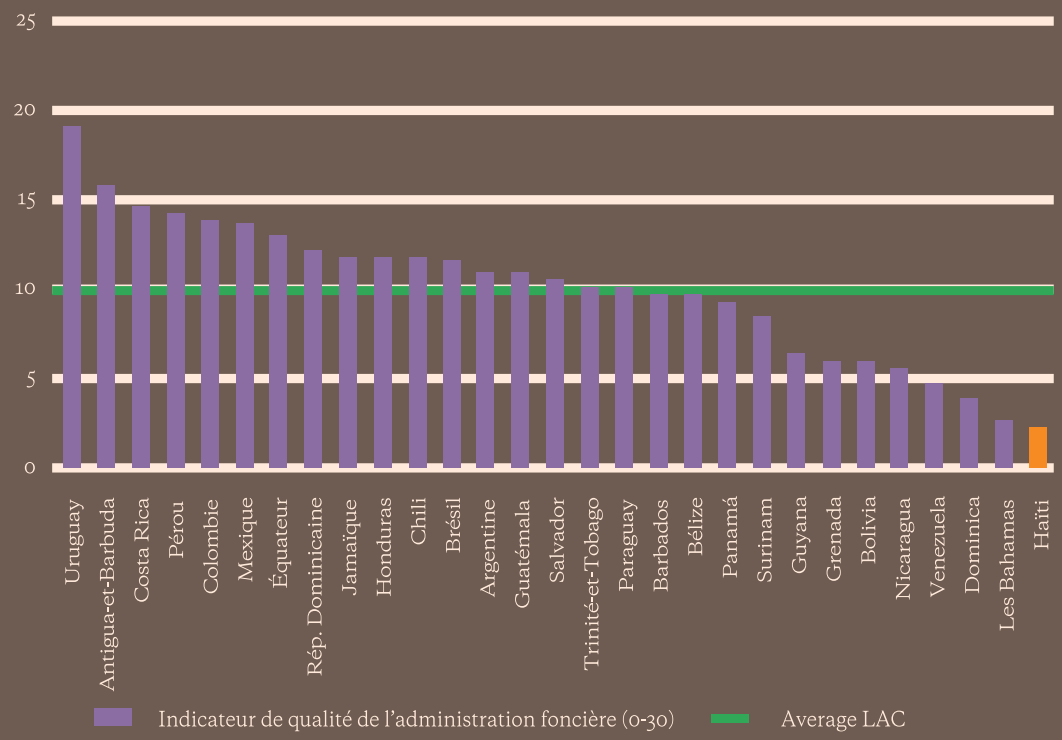
Un système de propriété foncière opaque représente un obstacle aux investissements dans le logement et dans les infrastructures.

La qualité de l'administration foncière en Haïti est déficiente (Figure 3). Le système d'enregistrement de la propriété d'aujourd'hui – inspiré par l'administration française - repose sur le jugement d'un nombre limité de notaires et d'arpenteurs publics - nommés à vie par le Président. En outre, le droit d'exercer la profession sont hérités et les procédures d'intégration de nouveaux professionnels manquent de transparence (FMI 2015 ; Oriol et al. 2017). Cette situation crée un environnement permissif de suspicion de fraude. D'autre part, le système de cadastre foncier est fragmenté. Le bureau du cadastre est installé au ministère des travaux publics, l'imagerie géospatiale est conservée au Centre National de L'information Géospatiale (CNIGS), installé au Ministère de la Planification et de la Cooperation Externe (MPCE), et la responsabilité de l'enregistrement des transactions foncières appartient à Direction Générale des Impôts (DGI) du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) qui inscrit les transactions foncières à la main dans un registre chronologique qui remonte à 1824 (FMI 2015). Le manque de registres fonciers clairs et d'outils de planification, combiné à la fragmentation administrative, ont de nombreuses répercussions négatives sur une planification urbaine résiliente.

Le manque de cadastre des propriétés foncières accessible et transparent est un obstacle aux programmes d'investissement dans les infrastructures et dans les logements urbains. Les projets d'infrastructures en transport, assainissement ou approvisionnement en eau, sont confrontés à des retards importants de mise en œuvre lorsque la conception est basée sur des cartes obsolètes. D'autre part, le manque de cadastre des propriétés foncières clair peut miner des projets d'investissement urbains à grande échelle (voir Encadré 3), car le manque de confiance dans l'équité des procédures peut provoquer l'enlisement des projets de partenariats privés publics urbains avec des retards et des controverses onéreux (UN Habitat

LA QUALITÉ DE L'ADMINISTRATION FONCIÈRE EST MAUVAISE PAR RAPPORT AUX PAIRS DANS LA RÉGION LAC

Figure 3.



Note: Cet index se compose d'informations sur la fiabilité des infrastructures, la transparence des informations, la couverture géographique, l'accès équitable aux droits de propriété et le règlement des litiges fonciers. Les notes de l'index vont de 0 à 30. Plus la note est élevée et meilleure est la qualité de l'administration foncière. La ligne en pointillés représente la moyenne de la région LAC.

Source: Doing Business 2017.

2011). Les cadastres fonciers sont également essentiels pour un système d'imposition efficace de la propriété qui a, lui aussi, des implications pour les finances municipales locales et donc la capacité des gouvernements locaux (comme nous le montrons dans le Chapitre 4). D'autre part, on a observé par le passé, que cette situation encourageait la corruption politique (voir Encadré 4).

L'incertitude quant aux droits de propriété a toujours été un obstacle au développement de logements abordables et sûrs. Un certain nombre de bailleurs de fonds et d'O.N.G. ont élaboré des projets pour fournir toute une gamme de solutions de logements, y compris de nouveaux logements d'insertion, de nouvelles maisons terminées dans des sites nouveaux et des unités multifamiliales. Les maisons sont souvent subventionnées par un modèle largement subventionné de crédit-bail immobilier (le coût des nouvelles maisons va de $12 000 à $40 000 par unité et les occupants sont supposés faire des versements d'entre 1 et 5 % de cette valeur). Toutefois, l'absence de titres fonciers sécurisés qui pourraient être utilisés comme garantie est un obstacle

ENCADRÉ 4. DROITS IMMOBILIERS, CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES ET FRAGILITÉ DE L'ÉTAT

Le Rapport Mondial sur le Développement 2011 a insisté sur le fait que des institutions légitimes étaient le 'système immunitaire' qui aidait à défendre les pays contre les stress internes et externes qui sont générés par le conflit et la violence. L'État, le marché et les institutions sociales qui apportent la sécurité, la justice et les opportunités économiques jouent donc un rôle central pour la paix, la stabilité et le développement. Les droits immobiliers et les institutions du marché foncier, au sens plus large, sont des exemplesde ces institutions. Elles sont particulièrement importantes lorsque l'urbanisation rapide affaiblit la cohésion sociale et les mécanismes informels de résolution des conflits.

Les publications relatives au foncier dans des environnements conflictuels soulignent encore ce message. Un certain nombre d'études a insisté sur le fait que lorsque les registres de propriété foncière ne sont ni transparents ni accessibles au public, ils peuvent être exploités par des factions politiques pour acheter le soutien soit de leur gouvernement soit de la rébellion (Global Land Tool Network, online). Le manque de transparence relatif aux droits et à l'utilisation du foncier peut même être utilisé comme une forme de tractations: des changements dans les droits d'utilisation des sols motivés par le désir d'influencer l'occupation des territoires et donc les résultats électoraux (de Waal 2009). Les biens fonciers publics sont substantiels dans de nombreux pays du monde et les autorités publiques peuvent, par mesure d'intérêt propre, capturer les bénéfices privés de ces terrains en modifiant les droits d'utilisation associés au foncier ou en vendant ces biens publics en dessous du prix du marché à leurs alliés. Des allégations sont d'ailleurs de notoriété publique selon lesquelles, en Haïti, l'utilisation de foncier pour obtenir des faveurs politiques était très répandue sous les deux présidents Duvalier et Aristide (Etienne 2012).

Comment renforcer les institutions du marché foncier et de la propriété? Le rapport de développement mondial met en exergue un certain nombre de messages clés pour transformer les institutions dans des situations fragiles. Les réformes institutionnelles ne sont jamais simples et sont d'autant plus compliquées dans ce cas de figures avec un héritage de violence qui peut miner la confiance dans le gouvernement et gêner la coopération. Les réformes peuvent être soit bloquées en tant que telles ou détournées par des acteurs qui ont 'gros à perdre' en cas de changement : n'importe quel changement important dans le statu quo risque de faire des gagnants et des perdants, et si les perdants sont bien organisés ils peuvent se constituer en lobby puissant contre les réformes.

L'expérience indique donc, par exemple, que les acteurs qui bénéficient du système actuel d'enregistrement des biens fonciers – comme les notaires et les arpenteurs – pourraient résister aux réformes du système pour protéger leurs propres intérêts. D'autre part, dans un contexte de manque de confiance des citoyens envers l'État, les ménages individuels risquent d'avoir de gros soupçons sur les efforts du gouvernement de collecter des informations cadastrales. Pourtant, l'expérience mondiale indique que le renforcement institutionnel peut être réalisé grâce à une approche qui combine la restauration de la confiance, la participation et une priorisation minutieuse des réformes. Comme nous allons l'expliquer avec plus de détails ci-dessous, il s'agit de principes qui peuvent également guider le renforcement institutionnel pour une planification urbaine résiliente. Bref, il existe potentiellement des bénéfices mutuels importants entre le renforcement de capacités en matière de planification urbaine et une résilience plus large de la fragilité de l'État.

Sources: Rapport de développement mondial 2011; Global Land Tool Network, online; de Waal 2009; Etienne 2012

majeur pour rendre ces projets abordables puisque les seuls crédits disponibles sont les prêts à court terme qui sont très chers (Hoek-Smit 2013).

Le manque de clarté sur les droits de propriété rend l'avenir des citoyens incertain, il peut être une source de tension entre les citoyens et l'État, et même avec des secours d'urgence et d'autres organisations non gouvernementales (ONG). Même si la plupart des ménages n'ont pas de documents attestant de leur propriété, il existe une combinaison de processus formels et informels qui – même s'ils sont complexes – permettent aux ménages d'hériter, de gérer, de louer ou de transférer du foncier d'une manière sécurisée (Tarter et al. 2016). Pourtant, il n'existe pas de procédure pour gérer les conflits ou les réclamations. Les processus d'arbitrage foncier sont opaques, prennent du temps et sont très différents d'une commune à l'autre (voir l'Annexe 3 pour les détails du cadre juridique de gestion des litiges immobiliers). En moyenne, les actions en justice prennent cinq ans avant d'aboutir (OEA 2010). Même s'il n'existe pas de renseignements directs pour mesurer l'étendue des conflits fonciers entre les citoyens, on pense qu'ils sont en augmentation au fur et à mesure que la concurrence pour les terrains s'intensifie avec l'urbanisation (Etienne 2012 ; USAID 2010). D'autre part, comme l'a souligné USAID, après les catastrophes, les ménages dont les revendications foncières sont limitées ou contestées se trouvent encore plus vulnérables face aux efforts d'acteurs qui ont la possibilité de profiter des circonstances perturbées pour concentrer leurs propriétés foncières (USAID 2010). L'expulsion peut même faire partie de programmes publics : Amnesty International a documenté que des centaines de familles avaient été expulsées du centre de Port-au-Prince pour faire place à la construction de bâtiments administratifs publics (Amnesty International 2015). D'autre part, le manque de clarté sur la propriété a également retardé la réponse d'urgence après le tremblement de terre de 2010 puisque le manque de titres de propriétés fonciers clairs a retardé la capacité des O.N.G. à accompagner financièrement les ménages pour récupérer et/ou réparer leur propriété (International Housing Coalition, 2011). D'ailleurs, il y a eu des situations où le manque de clarté sur la propriété foncière a miné la confiance accordée à certains efforts d'aide avec des cas où les O.N.G se sont trouvées impliquées dans des conflits fonciers après avoir obtenu la permission d'opérer dans des zones dont elles ne savaient pas qu'elles faisaient l'objet de litiges fonciers (Etienne 2012).

Des efforts sont en cours pour mettre en place un cadastre foncier.[18] Les efforts de modernisation de ce système ont été confrontés à de nombreux défis, ne fusse que la perte des enregistrements fonciers lors de la destruction du bâtiment de la DGI pendant le tremblement de terre de 2010. Le gouvernement haïtien, sous la conduite du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT), travaille aujourd'hui à la réforme du système de propriété foncière dans sa globalité et propose de changer le cadre légal, de moderniser les outils d'administration du foncier et d'élaborer une méthodologie pour la mise en place d'un « pré-cadastre », sur la base des données de propriétés foncières géo référencées, pour être en mesure de relier

[18] Un cadastre foncier est un inventaire public du foncier. Les informations clés qu'il contient en général sur toutes les propriétés foncières comprennent : les limites de la propriété, la propriété ou les intérêts (droits, restrictions et responsabilités) ; les améliorations sous forme de bâtiments et d'infrastructures ainsi qu'une estimation de la valeur. Les informations contenues dans un cadastre foncier sont organisées selon une certaine méthode et représentées sur des cartes.

ENCADRÉ 5 – UN EFFORT POUR DOCUMENTER L'UTILISATION DES TERRES ET LES MODÈLES DE PROPRIÉTÉ DANS PORT-AU-PRINCE

Dans le cadre des efforts déployés pour mettre en œuvre le Plan Foncier de Base en Haïti et recueillir des informations précises et à jour sur la propriété et l'utilisation des terres, un projet pilote a été mis en place en 2013 sur une partie du quartier de Bas Peu-deChose – un quartier qui s'est développé en dehors des limites de la ville coloniale de Port-au-Prince à la fin du 19ème siècle. Ce projet pilote prévoyait une enquête sur 997 parcelles, avec 798 parcelles couvrant 26 hectares.

L'analyse, à partir des informations recueillies dans la zone pilote, suggère que 41% du parcellaire sont constitués par des parcelles ayant une superficie comprise entre 100 et 250 mètres carrés. La plupart des parcelles (82 % - soit 73 % de la superficie) sont contrôlées par de propriétaires privés. Le domaine de l'État représente 8% des parcelles et 23% de la superficie, et il est caractérisé par une forte concentration de grandes parcelles : 22% de parcelles appartenant à l'État occupent 89% de l'espace. 48% des parcelles sont en usage strictement résidentiel, 41% à usage commercial ou occupées par des services publics ou est à usage mixte, terres privées et terres du domaine confondues.

Les propriétaires privés absents sont nombreux (29 %). Même si les terres appartenant à des privés sont achetées (36 %), ou bien en indivision (31 %), les titres de propriété ont été collectés pour seulement 31% d'entre eux; 77% de ces documents sont des actes notariés. En outre, moins de 1% des parcelles et de la superficie dans la zone pilote sont en conflit. En général, les résultats du projet pilote suggèrent que les principaux défis observés dans le quartier du Bas Peu-de-Chose en ce qui concerne l'utilisation abusive des terres découlent de l'absence presque complète de règles d'urbanisme et de mauvaise gestion des terres.

Source: Contribution de CIAT sur la base du rapport CIAT, 2017. Les Cahiers du foncier du CIAT. Le Plan Foncier de Base à Bas Peu-de-Chose. Les leçons apprises. Secrétariat Technique du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire. No. 2, July, 2017.

les parcelles à la propriété foncière. Des étapes initiales de pilotage ont déjà été réalisées. Même si le processus risque d'être difficile, des progrès dans ce domaine pourraient avoir de nombreux avantages importants à long terme. Ils pourraient même aller jusqu'à améliorer la gestion des risques de catastrophes puisque les cartes de propriétés foncières sont également un outil clé pour diffuser l'information et faire appliquer la réglementation dans les zones à risques; une imposition efficace de la propriété pourrait être un outil d'incitation à se conformer aux normes de construction;[19] et des documents fonciers accessibles et mis à jour pourraient également aider les autorités à réagir après une catastrophe.[20]

[19] En Turquie, les maisons qui respectent la réglementation et qui payent des impôts sont éligibles pour participer à un fonds d'assurance en cas de tremblement de terre (the Turkey Catastrophe Insurance Pool), un mécanisme qui a permis de faire exploser la couverture d'assurance en passant de 600 00 à 3,5 millions, l'année où il a été établi (GFDRR 2011). Pour une discussion plus approfondie sur le niveau de collecte des impôts en Haïti, merci de se référer au chapitre 4.

[20] Par exemple, l'existence de renseignements cadastraux publics documentés et à jour ainsi que de cartes des risques urbains et d'inventaires des routes publiques et des infrastructures ont été des outils essentiels après le passage de l'ouragan Katrina à la nouvelle Orléans en 2005. Les autorités de la Nouvelle-Orléans ont récupéré ces documents juridiques et utilisé les informations pour aider à guider les réponses en matière de réimplantation, et pour fournir desdonnées aux compagnies d'assurances et aux banques tout en planifiant la reconstruction des infrastructures de services de base (Blog Banque mondiale, 2016).

EN DÉPIT DE RÉCENTS EFFORTS, LES DÉFIS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE RESTENT UN OBSTACLE À UNE CROISSANCE URBAINE RÉSILIENTE SUR LE LONG TERME

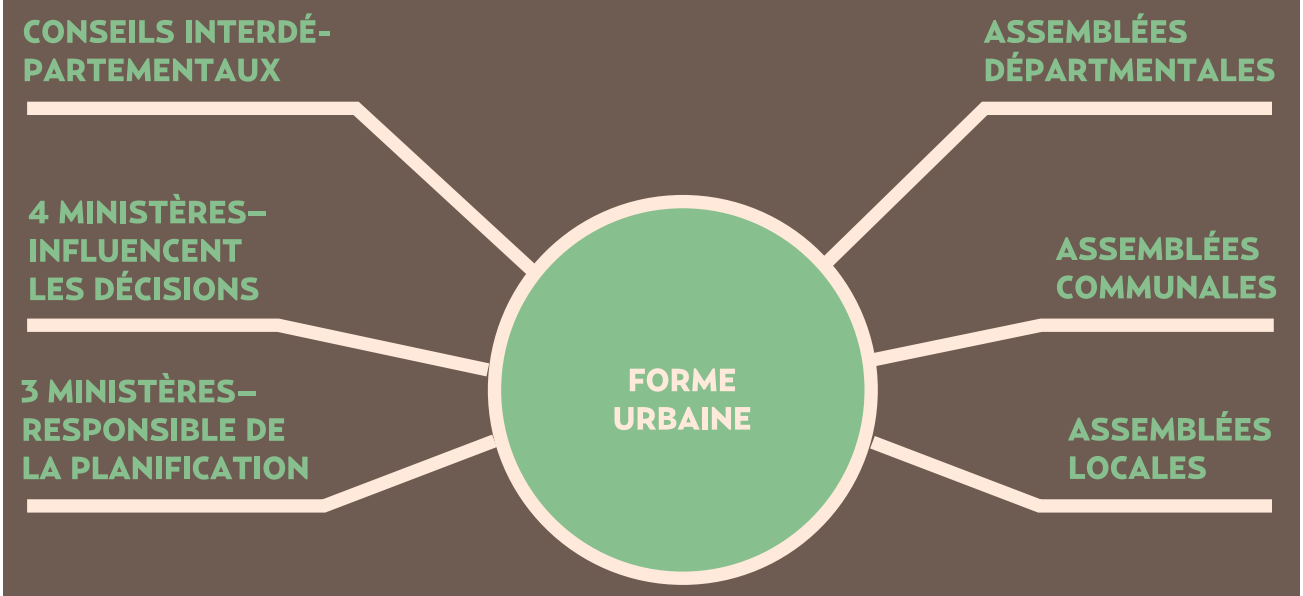
Depuis 2010, les efforts du gouvernement dans les zones urbaines, tous niveaux confondus, se sont largement focalisés sur les activités de reconstruction. Il s'est agi notamment d'assumer la tâche difficile de coordination du travail de nombreuses organisations non-gouvernementales et organisations de développement internationales dont les activités façonnent également l'espace urbain.[21] Aujourd'hui, le gouvernement engage une série de réformes qui font partie d'un effort plus large visant à passer de la reconstruction à une planification prévisionnelle exhaustive. Cette approche a combiné une décentralisation institutionnelle avec des efforts considérables pour élaborer une vision stratégique permettant de coordonner les activités dans des localités et des secteurs spécifiques.

Les responsabilités en matière de planification urbaine sont officiellement réparties sur un certain nombre d'entités différentes. La Figure 4 les met en exergue. Les trois principales entités responsables de la planification sont : le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) ; le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT); et le Ministère des Travaux Publics, des Transports et des Communications (MTPTC). Quatre ministères techniques réalisent des activités importantes qui façonnent la forme urbaine : le Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural (MARNDR), le Ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP), le Ministère de l'Environnement (MDE), et le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Ces ministères abritent des agences qui jouent des rôles essentiels pour une planification efficace comme l'Office National du Cadastre (ONACA, abrité par le ministère des travaux publics), le Centre National de l'information Géospatiale (CNIGS, sous l'égide du ministère de la planification), et la Direction Générale des Impôts (DGI, au ministère des finances). Le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT), qui a été créé en w2009 et dépend directement du bureau du premier ministre, est responsable de la coordination générale de toutes les initiatives ministérielles relatives à la planification territoriale.

Les gouvernements locaux sont également des acteurs importants dans le développement urbain. La constitution d'Haïti définit le pays comme ayant « une forme décentralisée de gouvernement » organisée en trois couches (Constitution d'Haïti, 1987). Il existe 570 « sections communales », qui sont la plus petite subdivision politique. Elles sont réparties dans 146 municipalités (communes), le niveau intermédiaire de gouvernement local. Les municipalités sont ensuite organisées en 42 arrondissements qui, par groupes

[21] Les O.N.G. construisent des maisons, fournissent des services essentiels et assistent Haïti dans la gestion du risque de catastrophe. Ces activités façonnent l'espace urbain et requièrent une surveillance importante en matière de coordination. Même si un 'système de cluster' a été mis en place pour coordonner la réponse humanitaire internationale après le tremblement de terre de 2010, on estime généralement que seule une fraction des 10 000 O.N.G. probablement présentes en Haïti est enregistrée dans ce système. http://blogs.worldbank.org/latinamerica/what-haiti-taught-us-all

Figure 4. **DE NOMBREUSES ENTITÉS GOUVERNEMENTALES SONT RESPONSABLES DE LA PLANIFICATION URBAINE ET DU DÉVELOPPEMENT**



Source: Elaboration des auteurs.

de trois à sept, composent finalement 10 départements. En théorie, les municipalités sont partiellement responsables des activités de planification urbaine comme l'approvisionnement en eau et les services d'assainissement. Veuillez consulter le Chapitre4 pour des détails complémentaires sur les rôles et responsabilités de ces municipalités, arrondissements et départements.

Dans la pratique, il y a un écart entre la structure telle qu'elle est présentée sur le papier et le fonctionnement du gouvernement au jour le jour. Partout dans le monde, le fonctionnement du gouvernement au quotidien est façonné par des règles écrites et non écrites. Les règles non écrites, les négociations et les dynamiques de pouvoir entre les acteurs intéressés ont toutes un impact important sur la manière dont les activités s'organisent dans la pratique (Rapport Mondial de Développement, 2017). Même s'il n'existe pas vraiment de recherche qui documente ces dynamiques d'une manière rigoureuse en Haïti, il semblerait qu'on ait affaire à une duplication et à une ambiguïté quant aux responsabilités en matière de décisions et de mise en œuvre de la planification urbaine. C'est ce qu'on remarque, par exemple, dans l'incertitude relative à l'affectation des fonds de soutien aux activités de planification urbaine comme la fourniture de services de base. Notamment dans le cas de l'approvisionnement en eau, la respons-

abilité juridique est peu claire avec des recouvrements entre les entités nationales, départementales et communales, alors que des flux financiers imprévisibles (en termes de quantité et de timing), signifient que les entités locales sont incapables, dans la pratique, d'assumer leurs responsabilités. Nous en reparlerons d'une manière plus détaillée dans le Chapitre 4.

Ces dernières années, le gouvernement a lancé un certain nombre d'initiatives visant à promouvoir la décentralisation, ce qui peut améliorer la reddition de comptes en rapprochant les responsabilités de la prestation de services à la population qui en bénéficie. Le plan stratégique de développement d'Haïti (PSDH) insiste sur l'importance des réformes territoriales pour permettre au pays d'atteindre ses objectifs de développement et il y a un engagement au niveau national par rapport à la décentralisation qui se traduit par la mise en place de bureaux gouvernementaux locaux et régionaux. D'importants efforts d'assistance technique pour le renforcement de capacités et les investissements publics ont été réalisés dans le cadre de cette vision. Le plan prévoit également une vision de croissance régionale avec des pôles de développement qui devraient contrebalancer la dominance économique et politique de Port-au-Prince. D'autres développements notables comprennent l'élection de maires dans toutes les municipalités du pays en 2016, pour la première fois en 10 ans. Il reste pourtant encore de nombreux défis à relever. Les capacités municipales varient considérablement, y compris entre les municipalités dans les grandes régions métropolitaines. Les contraintes couvrent les limites en ressources humaines par manque de personnel qualifié et les revenus municipaux. Les efforts entrepris pour accorder plus de pouvoir aux autorités locales restent incomplets et seule environ la moitié des fonds destinés aux communes leurs sont vraiment transférés dans la pratique (voir le Chapitrer 4 pour les détails).

Des efforts importants ont également été entrepris pour aider à guider la prise des décisions à différents niveaux et dans différents secteurs du gouvernement grâce à l'élaboration de plans stratégiques. Les plans jouent un rôle essentiel pour une urbanisation résiliente car ils peuvent fournir un cadre pour exploiter la valeur des investissements en intégrant les objectifs de développement de tous les secteurs et niveaux de gouvernement. Le gouvernement d'Haïti a fait des efforts considérables pour mettre en place, ces dernières années, des processus de prise de décisions coordonnés et efficaces.L'élaboration de plans locaux, sectoriels et nationaux a été un élément clé. Comme nous le montrons dans l'Annexe 4, il s'agit d'un plan national de développement et de politiques exhaustives en matière de logement, d'approvisionnement en eau et d'assainissement ainsi que de gestion des risques de catastrophes. Comme nous l'avons également indiqué dans l'annexe, au moins une douzaine de tentatives d'élaborer un plan directeur efficace pour Port-au-Prince et Cap-Haïtien ont été réalisées ces dernières années.[22]

[22] Ceci comprend des forums accompagnés par UN Habitat en 2011 (avec des consultations de 600 représentants du secteur privé, de la société civile, des universités et des professionnels dans le domaine de l'architecture et de la planification, des leaders communautaires ainsi que des techniciens municipaux et locaux), tout comme le 'Premier Forum Urbain National' en 2014.

Ces plans contribuent à combler une lacune importante, mais la mise en œuvre reste problématique. En effet, deux contraintes principales demeurent et empêchent, dans la pratique, ces plans d'être efficaces pour façonner le développement des zones urbaines en Haïti. Tout d'abord, un certain nombre d'instruments de planification existent dans la loi mais ne sont pas mis en œuvre en pratique. Par exemple, la loi portant sur l'organisation de la Collectivité territoriale de Section Communale' de 1996 ainsi que le 'Décret portant sur l'organisation et le fonctionnement des Sections Communales' de février 2006 spécifient un certain nombre d'instruments qui ont rarement été utilisés (voir l'Annexe 3 pour les détails). Deuxièmement, là où des plans ont été élaborés, il reste un écart problématique entre les attentes définies par les plans et les capacités techniques et financières pour mettre en œuvre leurs recommandations dans la pratique. La répartition des responsabilités entre les différents niveaux du gouvernement reste peu claire, tout comme l'incertitude relative au financement de ces activités et une certaine confusion quant au statut juridique des plans.

Des plans efficaces doivent être soutenus par la capacité de guider le comportement des ménages, les entreprises et les autres acteurs du gouvernement pour qu'ils respectent les plans eux-memes. Haïti n'est pas le seul pays à se débattre avec ces défis. Dans toute l'Afrique subsaharienne par exemple, de nombreuses villes ont des plans détaillés avec des normes très exigeantes de développement. Ces plans directeurs coûtent cher à élaborer puisqu'ils nécessitent des mois, si ce n'est des années, de travail consciencieux. Pourtant, beaucoup d'entre eux ont très peu d'impact parce qu'ils fixent des ambitions de planification qui sont difficiles à exécuter. Lorsqu'ils fixent des normes de développement trop exigeantes, on constate même une corrélation avec un renforcement de l'informalité et une réduction des investissements globaux dans le développement urbain (Lall, Henderson, et Venables, 2017). L'expérience mondiale montre que des plans seuls ne peuvent pas guider efficacement le développement urbain. On a besoin de capacités institutionnelles pour assurer la coordination et la coopération entre les agences sur le terrain. Dans la section suivante, nous allons donc nous pencher sur les outils de politiques qui pourraient responsabiliser les acteurs locaux et renforcer la coordination entre les nombreux différents secteurs du gouvernement pour améliorer la capacité à planifier la résilience urbaine.

LES INSTRUMENTS QUI PEUVENT AIDER À INITIER UN CHANGEMENT AUJOURD'HUI TOUT EN INVOQUANT LA MISE EN PLACE DE TREMPLINS POUR DEMAIN

L'analyse précédente a montré que les villes haïtiennes devaient relever un certain nombre de défis. Les zones urbaines sont surpeuplées plutôt que denses. Elles se développent sans aucune coordination et sans tenir suffisamment compte des informations sur les risques tout en étant gênées par le manque de droits de propriété accessibles et clairs faisant autorité. Que peut-on faire pour assurer un avenir meilleur en Haïti ? Il existe dans le monde entier des initiatives spécifiques qui peuvent aider à relever chacun de ces défis. Au final pourtant, pour obtenir des améliorations durables, il faudra avoir une meilleure capacité institutionnelle pour une planification résiliente et des prestations de services efficaces. Il s'agit d'un

agenda à long terme mais des mesures peuvent être prises aujourd'hui pour avoir des racines solides en vue des transformations à venir.

Les décideurs ont un certain nombre d'outils à leur disposition pour relever les défis urgents aujourd'hui tout en renforçant progressivement les capacités pour une planification résiliente à l'avenir. Dans la section suivante, nous présentons un certain nombre d'actions de politiques qui pourraient aider à solutionner un défi urbain urgent tout en aidant à stimuler un cercle vertueux de renforcement institutionnel. Les actions présentées ci-dessous sont basées sur des outils qui aident à la consolidation de caractéristiques institutionnelles clés qui font une différence entre des situations fragiles et violentes et des environnements de développement stables comme: instaurer la confiance et le soutien ascendant de l'engagement de l'État envers la société, qui sont essentiels pour s'assurer que les acteurs clés vont collaborer à une action collective; mettre en place des initiatives pour exploiter la transparence des informations et donc juguler les flux financiers informel et renforcer la reddition de comptes, ainsi que permettre le renforcement institutionnel dans les zones prioritaires comme la justice et la sécurité.[23]

Les recommandations suivantes ont été séquencées à la lumière de la nécessité de relever des défis urgents à court terme et de créer un élan pour des améliorations vitales à long terme en termes de planification urbaine résiliente et de capacité de prestation de services. La première série de politiques est celle qui pourrait aider à pousser la croissance urbaine à distance de la surpopulation et vers un type de densité qui permettrait à une ville de prospérer. On peut notamment envisager différentes approches pour satisfaire les besoins actuels en services de base et construire la résilience grâce à des mesures qui permettent de relever les défis actuels associés à l'absence de planification efficace par le passé. On peut les appeler des mesures 'correctives' pour pallier les déficits en service de base et la vulnérabilité aux catastrophes. Le deuxième groupe est constitué d'efforts qui exploitent les informations comme outils pour améliorer la gestion de l'utilisation des sols ; il s'agit d'exemples de cas dans lesquels de nouvelles sources d'informations sont utilisées pour aider à la coordination de la prise de décision entre différents services gouvernementaux et pour construire un appui aux réformes de la part des citadins. Ceux-ci peuvent être considérés comme des mesures 'préventives' pour guider les modèles de croissance future. Nous mettons finalement en exergue des initiatives spécifiques de renforcement institutionnel.

À court terme, des investissements sont nécessaires pour combler les déficits en services de base

Des services urbains de base comme l'approvisionnement en eau, la gestion des déchets et le maintien de l'ordre dans les espaces publics sont la 'première ligne' de l'interaction entre les citoyens et l'État. Ces services sont les espaces dans lesquels l'État est le plus visible (Denney et al. 2015; Jones et Howarth 2012). Ils peuvent représenter

[23] Les initiatives discutées ci-dessous sont alignées sur les recommandations du rapport de développement mondial sur le conflit et le développement (2011) ainsi que sur le rapport mondial de développement sur la gouvernance et la loi (2017) et sur le renforcement de la gouvernance (Banque mondiale 2017a).

un témoignage visible de la présence et de l'efficacité du gouvernement. Des études réalisées dans un certain nombre de pays après des conflits ont montré qu'il existait un rapport statistique important entre la participation et les perceptions du gouvernement.[24] La participation permet de renforcer la confiance entre les citoyens et l'État et entre les citoyens eux-mêmes et a ainsi des implications pour la durabilité à long terme du développement urbain. D'ailleurs, dans les états fragiles et en situation de conflit, l'amélioration des services peut envoyer un signal fort de changement, aider à restaurer la confiance dans le gouvernement et élargir l'impact de l'État dans les zones urbaines en formant ainsi un cycle positif qui va dans le sens d'une meilleure gouvernance et d'une stabilité accrue (Banque mondiale 2011b, p131-2).

Continuer à responsabiliser les communautés et renforcer le gouvernement local grâce à des initiatives de services de base

L'engagement et la responsabilisation de la communauté sont essentiels pour améliorer l'accès aux services dans des zones où le développement urbain a déjà eu lieu de manière non réglementée. Revaloriser ce qui a été construit sans planification pose un certain nombre de défis : il s'agit de projets techniquement complexes qui demandent des connaissances spécifiques à la zone ainsi que de l'ingéniosité et de la patience (Arnold 2015). Haïti possède presque 10 ans d'expérience dans la mise en œuvre de projets de développement communautaire participatif (Community Driven Development) (CDD).[25] Globalement, les chiffres témoignent du potentiel des CDD comme outil pour traiter les besoins urgents en responsabilisant les communautés. Les activités de reconstruction comme le projet de reconstruction de logements dans les quartiers de Port-au-Prince PREKAD[26] et les projets de développement communautaireparticipatif en milieu urbain PRODEPUR[27], notamment, ont

[24] Des recherches au Népal, au Pakistan, au Sri Lanka, en Ouganda et en Sierra Leone, ont montré que l'opinion et la confiance des utilisateurs par rapport au gouvernement étaient liées à leur expérience en matière de services et indiquent que de mauvaises performances à ce niveau peuvent entraîner des réclamations. D'ailleurs, des observations indiquent que le rapport entre la participation et la perception du gouvernement pourrait être plus important que la qualité de laprestation de services elle-même (Denney et al. 2015).

[25] Le CDD est « un terme générique pour des projets qui incluent activement les bénéficiaires dans leur conception et dans leur gestion » (Mansuri et Rao 2004). L'objectif est de s'assurer que les populations locales ont des moyens et une voix pour traiter les problèmes locaux en travaillant en partenariat avec le gouvernement et d'autres organisations à la conception et à la mise en œuvre de projets de développement. Il fonctionne sur des principes de transparence, de participation, de responsabilisation locale, de réactivité à la demande, de plus grande reddition de comptes aux administrés, ainsi que de renforcement des capacités locales (Banque mondiale, online).

[26] Le PREKAD est un projet de $65 millions US soutenu par le fonds de reconstruction haïtien mis en œuvre entre 2011 et 2016. L'objectif du projet était d'aider les résidents affectés par le tremblement de terre de certains quartiers sélectionnés de Port-au-Prince à réparer et/ou reconstruire leur maison et/ou à retourner à des conditions de logement améliorées, tout en améliorant les infrastructures de services de base de la communauté. Le projet couvrait le déblayage des gravats, des composants de reconstruction et de réparation des logements, ainsi que la réparation/amélioration des infrastructures de services communautaires et un soutien au renforcement de capacités.Benin, Morocco, Kyrgyz Republic, Tanzania, and Haiti), most CDD projects across the world have been implemented in rural areas and thus the literature on urban CDDs is still in its infancy.

démontré le potentiel des CDD pour accompagner la reconstruction des logements et les améliorations des infrastructures de services de base dans les communautés. D'autre part, l'expérience a montré que la fourniture de services comme l'accès à l'eau et la gestion des déchets solides était essentielle pour résoudre les conflits dans les communautés définies par des groupes territoriaux complexes ou 'Bases'.[28]

On peut en faire encore plus : une conception minutieuse pourrait permettre d'exploiter encore mieux les bénéfices des CDD. Des bonnes pratiques mondiales émergentes présument que la motivation de la communauté dans les zones urbaines présente des défis spécifiques et qu'il y a donc encore de la marge de manœuvre pour continuer à améliorer la conception des projets de CDD dans les villes.[29] Trois éléments clés peuvent être spécifiquement renforcés pour exploiter pleinement le potentiel des CDD en Haïti.

Tout d'abord, faciliter l'engagement communautaire. La taille de la communauté cible est en générale plus importante dans les zones urbaines que dans les zones rurales et la population y est souvent plus hétérogène. C'est aussi souvent plus compliqué d'encourager l'implication dans des projets à partir du moment où les personnes qui vivent dans les villes ont tendance à accorder plus d'importance au temps qu'ils passent à leur travail payé que leurs homologues ruraux et qu'ils ont un sens moins aigu de la 'communauté' locale (Arnold 2015). D'autre part, dans des contextes de violence et d'activités criminelles, les défis à relever en matière de facilitation de l'implication communautaire peuvent être très spécifiques. L'expérience globale dans le contexte urbain haïtien a montré que le CDD pouvait être un point d'entrée pour des activités de prévention communautaire de la violence et de la criminalité, puisqu'il est possible de mobiliser les communautés autour d'un projet d'infrastructure à petite échelle. L'élément clé de cette implication est une facilitation différenciée (Banque mondiale 2013a). Il peut s'avérer nécessaire de faire en sorte que la conception du projet comprenne une dimension de sensibilisation des membres des gangs aux activités du projet pour éviter qu'ils n'interfèrent avec le processus de mise en œuvre. D'autre part, la facilitation doit également tenir compte du fait que la présence d'acteurs criminels pourrait créer des barrières pour d'autres groupes spécifiques de membres de la communauté – comme les femmes – en les empêchant de participer aux réunions (Arnold 2015). La conception du projet doit donc refléter le principe de construction de coalitions qui soient 'suffisamment inclusives'.[30]

[27] Le PRODEPU est un projet de développement urbain de proximité dont les objectifs sont d'améliorer l'accès et la satisfaction relatifs aux services et infrastructures sociales de base ainsi que de créer des opportunités de génération de revenus pour les résidents de zones urbaines défavorisées ciblées.

[28] Bases combine le leadership local, l'affiliation politique, l'expression culturelle et l'activité criminelle.

[29] Comme cela a été présenté dans un effort récent de compilation des enseignements tirés des projets CDD dans sept pays différents (l'Indonésie, le Vietnam, le Bénin, le Maroc, la République kirghize, la Tanzanie et Haïti), la plupart des projets de CDD dans le monde, ont été mis en œuvre dans des zones rurales, ce qui implique que les publications relatives aux CDD urbains en sont encore à leurs débuts.

[30] Le WDR 2100 définit les coalitions « suffisamment inclusives » comme étant celles qui incluent les parties nécessaires à la mise en œuvre des étapes initiales pour instaurer la confiance et transformer les institutions ; mais elles n'ont pas besoin d'être « tout inclus » (p12). 31 Les programmes d'appui au développement local sont coordonnés par le ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales (MICT). Les activités de développement municipal récentes sont basées sur deux initiatives

Deuxièmement, s'assurer que les projets soient mieux intégrés aux processus des gouvernements locaux et contribuer au renforcement de la reddition de comptes des institutions pour qu'elles fournissent les services dans la durée. Dans un contexte où les capacités des gouvernements locaux sont limitées, les projets de CDD doivent souvent compter sur les organisations de la société civile pour mobiliser et accompagner l'implication communautaire (Arnold 2015). Pourtant, les autorités locales ont un rôle essentiel à jouer pour créer un environnement qui permette aux projets communautaires de réussir. L'expérience des O.N.G. a montré que même le manque d'approbation formelle explicite du gouvernement peut limiter l'implication de la communauté et sa volonté d'agir (Pelling 2011). D'autre part, comme on l'observe aujourd'hui en Haïti, la durabilité des projets à long terme peut bénéficier d'une implication plus soutenue du gouvernement local. De récentes évaluations des projets PREKAD et PRODEPUR montrent que les investissements auraient pu être mieux coordonnés aux plans de développement locaux et qu'il est nécessaire d'obtenir un engagement sur le long terme pour l'exploitation et la maintenance des services au niveau des autorités gouvernementales et locales. D'ailleurs, comme nous le présentons dans le Chapitre 4, dans ces projets comme dans d'autres cas où les gouvernements locaux travaillent en partenariat avec des O.N.G et des villes dans d'autres pays, les programmes étaient basés sur une mise en œuvre déléguée plutôt que sur le renforcement des capacités du gouvernement local à livrer.

Les CDD peuvent contribuer au renforcement des capacités des gouvernements locaux si elles sont conçues pour les aider à prendre en charge la fourniture de services à moyen terme. Les projets CDD sont souvent conçus pour renforcer les capacités des équipes de mise en œuvre de la communauté locale à conduire des activités comme les achats ainsi qu'à mettre en place des processus dissuasifs contre la fraude et la corruption. Pour ce faire, on a besoin d'une budgétisation transparente, du suivi d'un tiers externe et de la mise en place de mécanismes de règlement des plaintes. Des outils similaires peuvent être intégrés aux projets CDD pour contribuer au renforcement de l'engagement et des performances des gouvernements locaux (Banque mondiale online). À l'avenir, il sera important que les projets CDD soient conçus pour accompagner un éventuel renforcement des responsabilités et des prestations de services efficaces par les municipalités.

Troisièmement, la coordination est essentielle pour maximiser les impacts positifs des interventions et minimiser les coûts à travers les communes voisines. Les projets CDD qui visent à traiter l'exclusion sociale doivent souvent être conçus pour dépasser les frontières administratives dans les zones urbaines. Ceux qui se concentrent sur des quartiers spécifiques comme l'"amélioration des bidonvilles' doivent peser scrupuleusement comment leur intervention pourrait impacter différents groupes,

phares du MICT dans les départements du Nord et du nord-est du pays, le Programme d'Intervention Nord /Nord-Est (PINNE), qui vise à renforcer les structures administratives municipales et l'Appui à la Gouvernance et à l'Investissement Local en Haïti (AGIL) financé par l'Union Européenne dans 16 municipalités des départements du Nord et du nord-est. L'AGIL vise à responsabiliser les municipalités dans la gestion de leurs ressources pour les prestations locales de services. LOKAL + est un projet financé par USAID qui appuie la gouvernance locale et la décentralisation en Haïti, y compris avec un soutien au recouvrement des recettes.

comme les locataires, qui ne s'engageront pas forcément activement dans le projet mais qui pourraient souffrir des effets de prix associés à l'amélioration des infrastructures. La conception des projets de CDD doit être flexible et adaptée au contexte car les dynamiques sociales qui régulent l'engagement communautaire seront probablement différentes dans les centres villes, les zones périurbaines et les petites villes et pourraient même être impactées par des événements ou des chocs spécifiques comme les catastrophes naturelles (Arnold 2015).

Construire sur 'ce qui fonctionne' pour consolider les prestations de services de base

Les améliorations aux services de base peuvent être considérées comme une échelle où chaque effort de modernisation réussie permet de renforcer les capacités, ce qui permet, à son tour, de rendre viables d'autres nouvelles initiatives, plus avancées et dirigées directement par les gouvernements locaux. Améliorer la prestation et la gestion des services de base demande un effort exhaustif de réforme des structures organisationnelles, de renforcement des capacités des gouvernements locaux et de sensibilisation. Les tentatives de venir greffer des interventions dispersées sur des services qui laissent à désirer risquent d'enfermer les villes haïtiennes dans un équilibre rudimentaire de mauvais services à des coûts élevés. Il ne serait pourtant pas réaliste de s'attendre à ce que des réformes complexes et à grande échelle puissent être réalisées immédiatement. Il est donc important de prioriser des initiatives à court terme qui sont liées à des gains à long terme de résilience et de qualité de service.

Le Gouvernement, par le biais du ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales (MICT) a fait de gros progrès pour faire avancer les réformes de décentralisation en responsabilisant directement les municipalités et en développant différentes initiatives de soutien locales.[31] Au lieu de canaliser des fonds par l'intermédiaire d'organisations basées dans la communauté pour répondre aux besoins en prestations de services de base, le Gouvernement responsabilise directement les municipalités pour financer et exécuter des investissements locaux conformément aux plans de développement sectoriels et locaux. Toutefois, les approches participatives utilisées dans les projets CDD déjà mis en œuvre, restent pertinentes pour assurer la participation, la transparence et la reddition de comptes de la communauté.

Les programmes qui encouragent les bonnes performances en matière de prestation de services en fournissant des subventions ou des financements basés sur les résultats, peuvent améliorer les prestations de services à court terme et contribuer au renforcement de capacités à long terme. Les gouvernements nationaux peuvent utiliser leurs systèmes de transfert pour fournir des ressources financières aux municipalités sous forme de subventions ou autres transferts pour remplir

[31] Les programmes d'appui au développement local sont coordonnés par le ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales (MICT). Les activités de développement municipal récentes sont basées sur deux initiatives phares du MICT dans les départements du Nord et du nord-est du pays, le Programme d'Intervention Nord /Nord-Est (PINNE), qui vise à renforcer les structures administratives municipales et l'Appui à la Gouvernance et à l'Investissement Local en Haïti (AGIL) financé par l'Union Européenne dans 16 municipalités des départements du Nord et du nord-est. L'AGIL vise à responsabiliser les municipalités dans la gestion de leurs ressources pour les prestations locales de services. LOKAL + est un projet financé par USAID qui appuie la gouvernance locale et la décentralisation en Haïti, y compris avec un soutien au recouvrement des recettes.

leurs devoirs et fournir des services de base à condition qu'elles respectent les critères de performance qui sont examinés tous les ans. Lorsque ces projets sont insérés dans des objectifs programmatiques plus larges, ils sont effectivement en mesure de s'attaquer aux défis immédiats tout en renforçant les capacités pour le long terme. Les services de gestion des déchets solides peuvent servir d'exemple où des améliorations à partir d'incitations à la performance peuvent à la fois contribuer à combler les déficits en services tout en renforçant les gouvernements locaux. Par exemple, en Jamaïque, le fond d'investissement social jamaïcain (JSIF) fournit aux groupes communautaires un appui basé sur les résultats pour assurer la propreté de la communauté. Des gardiens environnementaux ont été mis en place pour faire respecter l'interdiction locale de jeter des détritus et assurer l'entretien de la communauté. D'autre part, des opportunités de formation sont offertes, visant à renforcer la participation et la fierté de la communauté ainsi que le sens de sécurité dans les espaces urbains.

Pour les municipalités qui assument pour la première fois les services de gestion, l'objectif initial pourrait se concentrer sur la mise en place les bases de la prestation de services. Elle pourrait se composer par exemple de procédures de planification des prestations de services alignées sur les plans et l'exécution budgétaire, de gestion des processus de passation de marché et de communication efficace avec les citoyens ainsi que de compétences clés relatives à la planification et à l'exploitation des infrastructures et aux systèmes d'entretien. Le projet "Proyecto de Desarrollo Municipal" ou PRODEM est un exemple d'une telle initiative en République Dominicaine. Ce projet concernait de petites municipalités (population entre 2000 et 50 000 personnes) dans les trois provinces les plus pauvres du pays. Le projet apporte un renforcement de capacités exhaustif y compris la réorganisation du personnel, une formation et un logiciel de gestion financière, l'élaboration de plans de développements municipaux, la planification des infrastructures, les processus de budgétisation participatifs, la transparence, la réorganisation et l'optimisation des services de base. Pour récompenser les municipalités lorsqu'elles atteignent chacun des trois niveaux de performance définis, on leur affecte un employé du service public pour les aider à renforcer leurs capacités en matière d'exécution des services.[32]

Dans les zones où certaines structures de services sont déjà en place, des initiatives peuvent être lancées pour contribuer à la consolidation des capacités et pour mieux exploiter les ressources existantes comme les aides basées sur le résultat. Les aides basées sur le résultat utilisent des subventions basées sur les performances pour améliorer la prestation de services dans des zones mal desservies et auprès de ménages et de secteurs défavorisés. Les aides basées sur le résultat conditionnent le versement de fonds publics sous forme de subventions, à l'atteinte de résultats clairement spécifiés, qui appuient directement un meilleur accès aux services y compris l'approvisionnement en eau et l'assainissement améliorés, ainsi que l'accès à des services

[32] L'approche a réussi dans 28 des 31 municipalités : elles ont atteint ces trois niveaux de performances et ont été récompensées par différents travaux comme des parcs, des infrastructures de loisirs, des cimetières et des casernes de pompiers (un total de 85 unités construites).

comme l'énergie, la santé, l'éducation, la gestion des déchets solides, et le transport. Par exemple, dans le sud de la Cisjordanie, des subventions sont versées aux prestataires de services qui collectent les déchets solides en réponse à une amélioration vérifiée indépendamment des services de nettoyage, de collecte et d'élimination ainsi qu'à une meilleure durabilité financière. Le programme a permis d'améliorer la qualité grâce à des mécanismes de récupération des coûts avec plus de 90 % des prestataires de services qui ont atteint ces résultats et qui ont donc reçu les subventions correspondantes. Au Népal, un projet similaire est en cours de mise en œuvre et il devrait bénéficier à 800 000 personnes dans les cinq municipalités qui y participent.

À moyen terme, exploiter les informations pour faciliter un processus de prise de décisions coordonné

Une manière de guider les décisions est de mettre les informations pertinentes à disposition des ménages, des entreprises et des différents gouvernements locaux. Comme nous l'avons noté ci-dessus, une planification résiliente est fondamentale pour guider les décisions prises par les ménages, les entreprises et le gouvernement, pour minimiser l'exposition aux risques et pour s'assurer que la forme urbaine qui en résulte accompagne bien les objectifs de développement plus larges. Comme le montrent les exemples ci-dessous, le fait même de rendre les informations publiques peut être un outil pour catalyser l'implication des citoyens dans une action collective et pour instaurer la confiance dans le gouvernement.

Diffuser les résultats de l'analyse des risques pour soutenir une prise de décision éclairée

Il existe un besoin d'informations accessibles et exactes pour soutenir les mesures non structurelles visant à protéger les populations des risques. Des avancées importantes ont été réalisées dans la compréhension des risques auxquels sont confrontées les zones urbaines en Haïti. Plusieurs outils de connaissances ont été développés après le tremblement de terre pour renseigner les processus de reconstruction et renforcer les informations sur la gestion des risques de catastrophes nécessaires à la planification. Il s'agit d'informations sur (i) les aléas et les risques (évaluation des aléas et des différents types de risques, atlas des risques et données historiques sur les dommages et les pertes provenant des PDNA), (ii) la cartographie des zones sismiques par le MTPTC; (iii) l'emplacement des biens exposés (infrastructures essentielles géo référencées comme les écoles, les hôpitaux et les routes); (iv) l'imagerie satellitaire à haute résolution et Lidar pour le pays; et (v) le diagnostic complet des impacts économiques et fiscaux des catastrophes en Haïti.[33] Compte tenu du niveau élevé d'exposition et de vulnérabilité des villes haïtiennes à des risques naturels multiples, il est impératif d'exploiter ces informations pour réduire les risques grâce à des mesures correctives structurelles et à des mesures préventives de planification de l'occupation des sols ainsi que d'améliorer la préparation aux catastrophes et la capacité à répondre des autorités locales et nationales ainsi que des communautés urbaines.

[33] Pour plus de détails, voir l'Analysis of Multiple Natural Hazards in Haiti (NATHAT) ainsi que le Guide Méthodologique Réduction des Risque Naturels en Zone Urbain en Haïti (Gouvernement de Haïti/ PNUD. (2015). Voir également Banque mondiale 2015b.

Les informations sur les risques qui sont accessibles au public peuvent être utilisées pour soutenir des mesures essentielles non structurelles contre les risques d'inondation. Ces mesures non structurelles comprennent : (i) un plan d'urgence avec l'élaboration de plans d'évacuation et de systèmes d'alerte en cas d'inondation ; et (ii) des campagnes d'information conçues pour encourager les comportements qui permettent d'atténuer les risques d'inondation comme par exemple minimiser le risque d'inondation en nettoyant les égouts et en utilisant des pratiques de gestion des déchets solides adaptées (Jha et al. 2012). Les expériences réalisées en Haïti témoignent de l'efficacité de ces initiatives. Dans des zones comme Camp Perrin, dans l'arrondissement des Cayes, desinitiatives de protection civile se sont avérées sauver des vies pendant l'ouragan Matthew en 2016. Deux mois avant l'ouragan, 100 familles des quartiers les plus à risques ont participé à un exercice de simulation de catastrophe et il est intéressant de constater que ces familles ont été épargnées pendant la dévastation de l'ouragan qui a suivi dans la réalité (PNUD 2016a). D'autre part, un groupe de volontaires de la protection civile (brigadiers) s'est lancé dans l'action avant la catastrophe – en faisant circuler les informations sur la tempête et en préparant des centres d'évacuation – ainsi qu'immédiatement après la catastrophe en dégageant l'accès aux hôpitaux (PNUD 2016b). On pourrait reproduire cette expérience dans les zones urbaines d'une manière plus large. Les innovations technologiques fournissent de nouvelles opportunités pour mobiliser les citoyens et diffuser des informations sur les risques. En Haïti et dans d'autres pays, les véhicules aériens sans pilote (UAV ou drones) sont de plus en plus utilisés pour fournir des informations sur les risques de catastrophes. Les coûts de cartographie par drone sont beaucoup plus bas que ceux des photos aériennes et peuvent apporter des bénéfices supplémentaires. Les drones volent à une altitude d'environ 100 m et sont toujours en contact avec la télécommande. Ils ne sont donc pas affectés par la couverture nuageuse et peuvent être déployés immédiatement après les catastrophes naturelles pour évaluer les dommages comme nous l'avons vu en Haïti après le passage de l'ouragan Matthew. Au-delà de la collecte de données, il est important de noter que l'introduction de cette nouvelle technologie peut aussi présenter une opportunité pour mobiliser les fonctionnaires locaux et les citoyens sur les risques. Il est notamment important d'exploiter les opportunités de partage de données à partir du moment où la technologie crée de nouvelles possibilités pour communiquer les informations collectées, ce qui peut devenir un catalyseur pour des changements de comportement.

En Tanzanie, des drones ont été utilisés pour cartographier les plaines inondables à Dar-es-Salaam, la plus grande ville du pays. Les informations ont été utilisées pour planifier et prédire comment l'eau se déplacerait en cas d'inondation. Une équipe locale de chercheurs, des fonctionnaires du gouvernement local et des arpenteurs ont été formés à utiliser cette nouvelle technologie. Cette formation peut être réalisée sur une période d'une à deux semaines. D'autre part, pendant le déroulement du projet, il s'est avéré que l'intérêt généré par la nouvelle technologie avait contribué à établir la communication et à motiver le

gouvernement local et les communautés dans les zones à risques cartographiées. Les cartes peuvent être imprimées et discutées avec la communauté, les informations peuvent être mises à jour simultanément sur un ordinateur et le produit final corrigé peut être ensuite réimprimé pour vérification avant d'être incorporé aux registres fonciers. Ces expériences initiales ont donné des résultats positifs qui ont généré l'élaboration d'un projet à beaucoup plus grande échelle pour utiliser des drones de cartographie du cadastre sur l'île de Zanzibar.[34]

Utiliser les informations pour harmoniser les facteurs d'incitation : viser le meilleur et se préparer pour le pire

Les investissements dans les infrastructures de base sont urgents et coûteux. Il y a des économies d'échelle à réaliser dans les prestations de services urbains: on estime que les coûts d'adduction d'eau dans les villes sont trois fois plus bas par tête que dans les zones peu peuplées.[35] Mais il est beaucoup plus compliqué et cher de fournir des services de base dans des zones non planifiées que lorsqu'on planifie à l'avance et qu'on met en place les infrastructures principales avant le développement. D'après certaines estimations, investir dans des infrastructures de services de base avant le développement coûte deux à trois fois moins chères que l'amélioration des bidonvilles (Akibo 2007), et chaque dollar dépensé pour atténuer le risque de catastrophe permet à la société d'économiser quatre dollars (Multihazard Mitigations Council, 2005). Planifier peut contribuer à économiser des ressources financières.

Pourtant, comment les gouvernements peuvent-ils anticiper efficacement dans leur planification sans avoir les capacités institutionnelles ou financières pour mettre en œuvre pleinement leurs plans? Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, les plans urbains peuvent être un outil efficace pour anticiper la croissance urbaine et les besoins en infrastructures. Ces dernières années, de nombreux efforts ont été faits en Haïti pour élaborer des plans. Pourtant, il y a un décalage entre les visions des plans et la réalité sur le terrain. Un des principaux obstacles à une utilisation efficace des plans est le fait que les acteurs locaux n'ont ni les fonds ni les incitations pour mettre en œuvre les décisions. Toutefois, il est possible d'encourager la conformité d'une autre manière: en mettant à la disposition des ménages des informations claires et crédibles.

Des plans simples – qui sont diffusés – peuvent être très efficaces pour guider un nouveau développement. L'approche utilisée à Tunis, en Tunisie, en est un exemple. Le gouvernement local a largement mis à la disposition des ménages des informations essentielles, ce qui leur a permis de guider leurs choix. Cette approche vise le meilleur mais permet de se préparer pour le pire (en

[34] Il y a des considérations importantes relatives à l'utilisation de nouvelles technologies comme les drones qui doivent être soigneusement étudiées. Tout d'abord, très peu de pays ont mis en place un cadre réglementaire opérationnel pour régir l'utilisation des drones. L'imagerie produite par les drones a une résolution d'environ 3 cm par pixel ce qui est suffisant pour créer des problèmes de protection des données personnelles et ceci doit donc être dûment pris en compte. Pour des détails complémentaires sur ce projet voir Banque mondiale (2016a; 2016b).

[35] Le prix est d'environ $0,70 à $0,80 US par mètre cube pour l'adduction d'eau dans les zones urbaines contre $2 US dans les zones peu peuplées.

acceptant le fait que cette vision de développement urbain sera confrontée à des obstacles financiers à court terme). Plutôt que d'essayer de limiter l'expansion urbaine dans des zones non planifiées, le gouvernement a décidé de fournir des informations claires et transparentes au public sur les plans d'expansion des infrastructures à venir. Les ménages qui s'installent aujourd'hui dans des zones non planifiées et sans services peuvent utiliser ces informations pour s'assurer que les droits de passage restent dégagés pour ces futurs investissements. Cette situation bénéficie au gouvernement en réduisant les coûts d'investissement mais elle bénéficie également aux ménages qui ont moins de risques d'avoir des répercussions négatives au moment des interventions à venir.

L'exemple de Tunis montre qu'en diffusant des informations sur les investissements publics à venir, les autorités publiques peuvent contribuer à guider l'expansion urbaine. Ce simple règlement peut réduire les coûts d'investissements dans les infrastructures à long terme et contribuer à maintenir la capacité et la présence de l'État dans les zones d'expansion urbaine. D'autre part, compte tenu du fait que de nombreux terrains autour des villes haïtiennes sont exposés aux catastrophes naturelles, c'est peut-être aussi une bonne opportunité de guider le développement urbain pour qu'il devienne plus résilient. Le gouvernement peut notamment utiliser les cartes de risques, non seulement pour renseigner les décisions relatives à l'emplacement des futures infrastructures mais également pour communiquer au public des informations sur les risques. Il s'agit donc d'une opportunité non seulement de réaliser des économies en maintenant les droits de passage pour les investissements dans les infrastructures mais également de contribuer à réduire l'exposition aux risques en s'assurant que les informations relatives aux risques sont reflétées dans les décisions d'investissement privées et publiques.

Intégrer les connaissances sur les risques d'inondation au niveau des processus de prise de décisions transparents d'investissement en infrastructures urbaines

On pourrait arriver à une situation gagnant-gagnant en intégrant les informations de gestion des risques d'inondation aux objectifs de développement du corridor nord en Haïti. Comme l'a montré une récente entreprise de planification, la zone nord et nord-est du pays est marquée par la croissance de la population, un déficit de services de base et d'infrastructures de transport et des risques d'inondation importants (Banque mondiale 2017b). Le prix à payer si on ne 'fait rien' dans cette zone est très élevé : le développement va continuer au même rythme, ce qui va augmenter le nombre de personnes exposées aux risques d'inondation ainsi que les pressions environnementales. Des études de cas dans d'autres pays montrent que l'exploitation des informations sur les risques d'inondation apporte de véritables gains pour guider une action intégrée et coordonnée visant à construire des villes durables et résilientes.

La municipalité de Sao Bernardo do Campo, au Brésil, en est un exemple réussi. Sao Bernardo est une des 39 municipalités qui composent la région métropolitaine de Sao Paulo. La municipalité est située tout près du réservoir de Billings du bassin versant d'Alto Tiete et a vécu une croissance de population rapide et informelle avec des communautés pauvres et marginalisées au bord de l'eau. Ce modèle de croissance a confronté la munici-

palité à un certain nombre de graves défis. Tout d'abord, le réservoir de Billings est la principale source d'eau pour presque 5 millions de personnes et fait partie d'un système de bassin versant plus large qui approvisionne 70 % des 20 millions d'habitants de la grande région métropolitaine. La croissance informelle de la population s'est accompagnée d'une baisse rapide de la qualité de l'eau avec des eaux usées non traitées, des déchets solides et des ruissellements d'eau de pluie qui ont pollué le réservoir de plus en plus. D'autre part, le sol est devenu de plus en plus imperméable et sujet aux inondations.

Un programme détaillé de collecte de données et de motivation de la communauté a créé une opportunité d'action coordonnée sur les inondations tout en construisant des coalitions pour une action collective. La municipalité de Sao Bernardo a commencé par identifier les quartiers informels à risque, situés dans les zones de bassins versant fragiles (Banque mondiale 2013b).[36] Armée d'éléments empiriques sur les conditions économiques, environnementales et sociales de ces quartiers, la municipalité a été en mesure de mettre en place un système de priorisation des investissements qui satisfasse à la fois les inquiétudes de la compagnie de distribution d'eau quant à la qualité de l'eau dans le bassin versant et les besoins des résidents locaux en matière de service améliorés. Des investissements dans de nouvelles connexions au réseau d'égouts, dans des infrastructures de drainage des eaux de pluie et dans des services de transport public ont été combinés avec des réunions publiques et la diffusion d'informations dans les écoles pour encourager les changements de comportement environnementaux. De nouveaux parcs ont été créés avec trois objectifs : d'une part fournir des 'zones vertes' pour absorber les eaux de pluie, ensuite pour servir de zone-tampon entre la croissance urbaine et le réservoir et enfin en tant qu'espace public avec des aménagements pour les activités de plein air et pour promouvoir l'inclusion sociale. Toutes les informations ont été publiées grâce à un système de cartographie sur mesure en ligne,[37] dont les autorités municipales pensent, qu'il a contribué à instaurer la confiance des communautés marginalisées dans le gouvernement. D'autre part, il est probable que ce projet spécifique aura des retombées : en contribuant à acquérir une expérience institutionnelle d'intégration des flux de travail entre les différentes autorités gouvernementales, il apporte les fondements de futurs développements de politiques intégrées dans d'autres secteurs et domaines.

Sur le long terme, renforcer les droits de propriété et promouvoir des réformes institutionnelles pour une meilleure gouvernance

Le gouvernement d'Haïti s'est engagé sur des projets à long terme qui peuvent considérablement améliorer la planification urbaine résiliente comme une réforme des droits de propriété et la décentralisation. Il s'agit d'engagements importants et difficiles. Les progrès doivent

[36] La municipalité a identifié 261 quartiers informels et précaires dont 151 étaient situés dans une zone de bassin versant avec un environnement fragile et 65 étaient considérés comme étant à haut risque de catastrophe naturelle. Ils ont développé un système transparent de priorisation basé sur une combinaison de considérations financières, environnementales et sociales pour identifier 52 quartiers qui vont faire l'objet d'une intervention.

[37] Ce système est connu sous le nom de 'HABISP' (http://sihisb.saobernardo.sp.gov.br).

être contextualisés dans un effort plus large de transformation institutionnelle en Haïti qui a inclus, inter-alia, des réformes des secteurs de la justice, des élections, du recouvrement des recettes et de la lutte contre la criminalité (Banque mondiale 2011b). Les décisions concernant le rythme, les priorités et le séquencement des efforts de réformes institutionnelles doivent procéder par étapes prudentes et priorisées, car – comme l'ont vécu les réformateurs haïtiens au début des années 2000 – trop de réformes institutionnelles, trop rapidement, peuvent surtaxer et ébranler l'appétit de changement (Banque mondiale 2011b, p145).

Renforcer les droits de propriété avec des mécanismes de règlement des différends

La mise en place d'un registre de propriété unique qui soit transparent, accessible et exact et qui fasse autorité est essentielle pour le développement urbain résilient. Le manque de documentation transparente des titres fonciers génère une inefficacité des investissements dans les services de base, ouvre la voie à une corruption invalidante et rend les pauvres urbains vulnérables à l'expulsion. D'autre part, on a besoin d'un système d'inscription foncière clair pour intégrer d'une manière efficace les cartes de risques et autres connaissances sur les informations sur la gestion des risques et désastres, comme les niveaux de couverture des assurances, la valeur des biens exposés, des informations sur lesimpacts des catastrophes précédentes et les consolider pour une planification efficace de l'aménagement du territoire et de la gestion des risques de catastrophes.

La mise en place d'un cadastre opérationnel reste toutefois un projet à long terme: l'expérience en Haïti et des expériences comparables ailleurs mettent en exergue les nombreux défis des réformes cadastrales. Pour que le nouveau système réussisse, les inscriptions doivent être exactes, légitimes et faciles d'accès. Une saine gestion des coûts et des attentes est également importante car les cadastres coûtent cher à mettre en place et à entretenir.38 D'autre part, les défis de transformation des institutions dans les états fragiles et affectés par des conflits sont spécifiques.39 D'ailleurs, les réformes des droits de propriété et les initiatives d'enregistrement des titres de propriété peuvent devenir en elles-mêmes une source de conflit et risquent même de générer une vulnérabilité accrue pour les pauvres en zone urbaine en introduisant de nouvelles procédures qu'ils ne sont pas vraiment à même de saisir (DFID 2002; Payne, Durand-Lasserve, and Rakodi 2009).[40] Une approche pourrait consister à donner la priorité aux améliorations de l'enregistrement des titres de propriété ainsi qu'à l'enregistrement des parcelles pour les nouveaux chantiers de logements afin de réduire leurs coûts (Hoek-Smit 2013).

[38] Le coût 'unique' de la mise en place d'un cadastre est souvent assumé par les finances publiques. Dans de nombreux pays, les coûts opérationnels – y compris la mise à jour des inscriptions – sont couverts par les frais payés par les utilisateurs (Hawerk, online). Il est important d'envisager comment les modèles de recouvrement des frais vont affecter l'accessibilité et les perceptions relatives à la transparence du cadastre.

[39] Le WDR 2011 définit la transformation institutionnelle comme étant "l'élaboration dans le temps des « règles du jeu » qui renforcent la résilience aux risques de violence, y compris des lois, des organisations, des normes de comportement et des croyances partagées qui permettent d'assurer que les bénéfices tirés par les individus qui choisissent d'agir pacifiquement et dans le respect de la loi soient plus élevés que les coûts".

[40] Le plan national de logements de 2013 note que l'État va adopter une politique immobilière qui soutienne des droits de propriété justes et équitables y compris pour le régime foncier. À ce jour, un certain nombre de projets pilotes ont été mené

Le séquencement est important: des mécanismes de règlement des différends sont un élément clé de réformes plus larges. Aujourd'hui, les tribunaux haïtiens sont envahis par des différents non résolus sur les droits de propriété. Ces différents risquent de s'intensifier avec les efforts de réforme du régime foncier et la création d'un registre foncier officiel. Il est donc important que les mécanismes de règlement des différends et des conflits soient renforcés. 'Les modes alternatifs de règlement des litiges' peuvent être utiles pour contribuer à réduire la pression sur les tribunaux, résoudre les conflits de manière efficace et même contribuer à instaurer la confiance dans les processus formels de propriété foncière. 'Les modes alternatifs de règlement des litiges' suivent une méthode qui peut varier pour aller de négociations directes facilitées entre deux parties intéressées à des efforts qui ressemblent davantage à des procédures devant les tribunaux, et elle a été adoptée dans des contextes très différents de la République Démocratique du Congo au Chili (Herrera & da Passano 2006; UN Habitat 2012, UN Habitat 2013, et Vlassenroot 2012).[41] Dans certains cas, elle repose sur des leaders locaux qui bénéficient d'une excellente reconnaissance sociale et qui, comme l'indiquent des recherches faites au Mali et au Kenya, peuvent être considérés comme mieux placés pour solutionner les différends fonciers que les systèmes de tribunaux officiels (Banque mondiale 2011b, p155).

Construire des cadres de coopération municipale pour les grandes villes en Haïti

L'empreinte des activités économiques urbaines est souvent beaucoup plus large que les frontières administratives traditionnelles. Comme nous le mettons en exergue dans le Spotlight 2, les zones urbaines haïtiennes se développent pour devenir de grandes agglomérations. Au fur et à mesure qu'Haïti poursuit le processus de décentralisation, il sera important de réaliser que la coordination entre ces municipalités voisines est souvent bénéfique. L'augmentation du nombre d'emplois dans une municipalité va probablement attirer des travailleurs venant d'un bassin d'emploi beaucoup plus large et compter sur le transport des intrants et des extrants sur de grandes distances. Aucune municipalité n'est en mesure d'accompagner seule ces processus et de gérer les défis associés comme la pollution et la congestion. Comme nous le présentons dans le Chapitre 4, dans un contexte de ressources

dans ce sens y compris un pilote financé par USAID pour cartographier 10 000 parcelles dans les quartiers de Delmas 32 et Carrefour-Feuille à Port-au-Prince (USAID 2016). Cette initiative vise à enregistrer des informations sur le régime foncier et la propriété des logements. Habitat for Humanity a créé le groupe de travail 'Haiti Property Law Working Group' en 2011 focalisé sur les 'questions de régime foncier de longue date'.

[41] Au Congo, le processus de médiation pour le règlement des différends fonciers est composé de 10 étapes principales: 1) demande de médiation du médiateur foncier; 2) analyse du contexte, du périmètre, de l'objet et des causes du conflit; 3) invitation des parties, témoins et personnes ressources (cette invitation peut être adressée directement ou par le biais d'un intermédiaire); 4) échanges entre les parties ou témoins; 5) examen et analyse des faits pour identifier lesimplications du conflit; 6) analyse des documents ou des éléments du dossier/certificats fonciers ou titres de propriété; 7) audition des témoins (chefs, autorités administratives, voisins ou résidents, etc.); 8) visites sur le terrain pour évaluer la réalité et le conflit ainsi que pour comprendre les réclamations respectives des parties; 9) exploration des solutions possibles, assistance des parties à rédiger des accords et à signer l'arrangement; 10) suivi collectif et mise en œuvre de l'accord (UN Habitat 2012, UN Habitat 2013, et Vlassenroot 2012).

financières limitées, la création de nouvelles entités locales peut générer une charge plus lourde sur les ressources. D'ailleurs, sans coordination, il est probable qu'on assiste à un gaspillage avec une duplication d'activités ou de politiques qui risquent d'être sapées parce qu'elles sont en contradiction avec les choix politiques des voisins (Samad, Lozano-Gracia, et Panman, 2012). Il est donc important d'envisager comment la coordination peut être facilitée entre les frontières municipales existantes.

Un certain nombre d'initiatives sont actuellement en cours pour encourager la coordination entre les frontières municipales et même départementales en se concentrant sur les services de gestion des déchets.[42] Pourtant, sans cadre institutionnel solide pour promouvoir la coopération, ces efforts vont rencontrer de nombreux défis. L'expérience internationale indique d'ailleurs que les pays qui ont réussi à mettre en place de multiples installations partagées, l'ont fait au sein d'un cadre national pour faciliter les accords de coopération. Il y a plusieurs manières d'élaborer ce type de cadres. Les incitations pour la mise en place d'installations partagées au niveau national ont pris des formes multiples en Amérique latine. Dans certains pays, l'accès au financement est l'incitation principale (Argentine et Brésil), alors que d'autres pays ont mis en place des mandats juridiques pour les autorités nationales ou régionales en charge de la gestion des déchets (Pérou). Dans le cas de la Colombie, le cadre exploite les incitations financières fournies par des installations de gestion directe des déchets tout en réglementant la nature des services de gestion des déchets pour s'assurer que les frontières juridictionnelles ne limitent pas l'accès aux services. Au fur et à mesure qu'Haïti avance vers la mise en œuvre des objectifs de décentralisation, il sera important de tirer les enseignements de ces expériences et d'élaborer des moyens efficaces d'inciter la coordination dans la fourniture de services.

[42] Dans la région métropolitaine de Cap-Haïtien, l'"Association Intercommunale de Traitement des Ordures Ménagères Le Marien' a été créée. Cette association couvre les municipalités de Cap-Haïtien, Quartier Morin, et Limonade, qui sont situées dans deux départements distincts (nord et nord-est). L'association est financée par AGII et l'AFD. De la même manière, des efforts sont en cours pour établir une coopération entre les municipalités de Caracol, Trou du Nord, Terrier Rouge, et Limonade (financés par la BID).etc.; 8) visits to the area to assess the conflict, to understand the respective claims of the parties; 9) exploration of possible solutions, assisting the parties to draft agreements and signing the arrangement; 10) collective monitoring and implementation of agreement (UN Habitat 2012; UN Habitat 2013; and Vlassenroot 2012).

RÉFÉRENCES

Abiko, A., L.R. de Azevedo Cardoso, R. Rinaldelli, and H.C.R. Haga. 2007. Basic costs of slum upgrading in Brazil. Global Urban Development Magazine, 3(1).

Ambraseys, N., and R. Bilham. 2011. Corruption Kills. Nature 469: 153-155.

Amnesty International. 2015. "Ten Facts About Haiti's Housing Crisis," from https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/01/ten-facts-about-haiti-s-housing-crisis/

Arnold, M. 2015. *World - Participatory and Community Driven Development in Urban Areas*. Washington, DC: World Bank.

Davis, M., and A. Rappaport. 2014. Air Quality in Developing World Disaster and Conflict Zones – The Case of Post-Earthquake Haiti. *Science of the Total Environment* 496: 22-25.

DFID. 2002. *Better Livelihoods for Poor People: The Role of Land Policy*. Consultation Draft.

de Waal, A. 2009. Why Humanitarian Organizations Need to Tackle Land Issues. In S. Pantulizano (Ed.), Unchartered Territory: Land, Conflict and Humanitarian Action. Warwickshire, UK: Practical Action Publishing.

Denney, L., R. Mallett, and D. Mazurana. 2015. Thematic Paper on Peacebuilding and Service Delivery. United Nations University.

Etienne, H. F. 2012. "Land Rights, Land Tenure, and Urban Recovery: Rebuilding Post-Earthquake Port-au-Prince and Léogâne," Oxfam America Research Backgrounder series.

Ferreira, S. (2013, January 26). Haiti's road to reconstruction blocked by land tenure disputes. *Reuters*. Retrieved from http://www.reuters.com/article/us-haiti-land-idUSBRE90P0BM20130126

Fuller, J. A., T. Clasen, M. Heijnen, and J.N. Eisenberg. 2014. "Shared sanitation and the prevalence of diarrhea in young children: evidence from 51 countries, 2001-2011. *The American journal of tropical medicine and hygiene,* 91(1), 173-180.

GFDRR. 2011. Turkish Catastrophe Insurance Pool: Providing Affordable Earthquake Risk Insurance, from http://www.gfdrr.org/sites/gfdrr.org/files/documents/DFI_TCIP_Jan11.pdf

Government of Haiti. 2013. Politique Nationale du Logement et de l'Habitat (PNLH)

———. (2010). Analysis of Multiple Natural Hazards in Haiti (NATHAT)

Government of Haiti/UNDP. 2015. Guide méthodologique Réduction des Risque Naturels en Zone Urbain en Haiti.

Graham, J. P., and M.L. Polizzotto. 2013. Pit latrines and their impacts on groundwater quality: a systematic review. *Environmental health perspectives,* 121.

Hawerk, W. Cadastral Systems in Developing Countries - Technical Options, from https://www.fig.net/organisation/comm/7/activities/reports/events/penang97/penang9710.htm

Heijnen, M., O. Cumming, R. Peletz, G. Ka-Seen Chan, J. Brown, K. Baker, and T. Clasen. 2014. Shared sanitation versus individual household latrines: a systematic review of health outcomes. *PLoS One,* 9(4).

Herrera, A., and M.G. da Passano. 2006. Land Tenure Alternative Conflict Management. FAO Land Tenure Manuals 2, Rome, FAO.

Hoek-Smit, M. 2013. Options for Expanding Access to Housing Finance in Haiti. Discussion Note.

Hoornweg, D., and P. Bhada-Tata. 2012. What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management. Urban Development Series; Knowledge Papers No. 15, World Bank, Washington, DC.

IMF. 2015. Haiti – Selected Issues, IMF Country Report, May 2015

——— 2014. Poverty Reduction Strategy Paper.

International Housing Coalition. 2011. *Haiti Shelter Sector Assessment: One Year After the Earthquake*. International Housing Coalition: Washington D.C.

Jha, A. K., R. Bloch, and J. Lamond. 2012. *Cities and flooding: a guide to integrated urban flood risk management for the 21st century*. World Bank Publications.

Jones, S., and S. Howarth. 2012. "Supporting Infrastructure Development in Fragile and Conflict-Affected States: Learning from Experience," UKAID Report.

Katz, J. M. (2014, March 12). "Haiti's shadow sanitation system." *The New Yorker*.

Klose, C. 2011. Evidence for Higher Tropical Storm Risks in Haiti Due to Increasing Population Density in Hazard Prone Urban Areas. *Environmental Research Letters* 6(4):1-4.

Lall, S.V., J.V. Henderson, and A.J. Venables. 2017. *Africa's Cities: Opening Doors to the World*. Washington, DC: World Bank.

Lherisson, G. 2015. Principes, règlements & outils opérationnels de la législation haïtienne sur le développement urbain, Port au Prince.

Mansuri, G., and V. Rao. (2004). Community-Based and Driven Development: A Critical Review. *The World Bank Research Observer* 19(1): 1–39.

Multihazard Mitigations Council (MMC). 2005. Natural Hazard Mitigation Saves: An Independent Study to Assess the Future Savings from Mitigation Activities. Volume 1 – Findings, Conclusions and Recommendations.

OAS (2010). *Foncier Haiti: Modernization of Cadastre and Land Rights Infrastructure in Haiti. An Inclusive Approach*.

Oriol, M., B. Jacquet, and A. Touati. Implementation challenges of land administration in rural areas of Haiti: from the elaboration of a pre-cadaster methodlogy to the land tenure reform. Paper prepared for 2016 World Bank Conference on Land and Poverty. World Bank. Washington, DC, March 20-24, 2016

Payne, G., A. Durand-Lasserve, and C. Rakodi. 2009. The Limits of Land Titling and Home Ownership" *Environment and Urbanization* 21 (2): 443-62.

Pelling, M. 2011. Urban Governance and Disaster Risk Reduction in the Caribbean: The Experiences of Oxfam GB. *Environment & Urbanization* 23(2).

Samad, T., N. Lozano-Gracia, and A. Panman. 2012. *Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition. Directions in Development*. Washington, DC: World Bank.

Singh, R. J., and M.A. Barton-Dock. 2015. Haiti – *Toward a new narrative: systematic country diagnostic*. Washington, DC: World Bank.

Solid Waste Association of North America (SWANA). 2010. "Municipal Solid Waste Collection Needs in Port-au-Prince, Haiti" Position Paper.

Tarter, A.M., K.K. Freeman, K. Sanders. 2016. *A History of Landscape-level Land Management Efforts in Haiti Lessons*

Learned from Case Studies Spanning Eight Decades. Washington, DC: World Bank.

Tilmans, S., K. Russel, R. Sklar, L. Page, S. Kramer, and J. Davis. 2015. Container-Based Sanitation: Assessing Costs and Effectiveness of Excreta Management in Cap-Haïtien, Haiti. *Environment & Urbanization* 27(1): 89-104.

UNDP. 2016a. "Haiti Civil Protection Volunteers Put Others First," from http://stories.undp.org/haiti-civil-protection-volunteers-put-others-first

UNDP. 2016b. "Haiti Rising After the Storm," from http://stories.undp.org/haiti-rising-after-the-storm.

UN Habitat. 2011. Blog: "Port-au-Prince hosts 'the city we want forum,'" from http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=10674&catid=153&.

———. 2012. "Cap-Haïtien Urban Profile."

———. 2012. "Milot Urban Profile."

———. 2012. "Toolkit and Guidance for Preventing and Managing Land and Natural Resources Conflict."

———. 2013. Guide to Land Mediation: Based on the Experience in the Eastern Democratic Republic of the Congo, ISBN No. (Volume): 978-92 -1-132559-1.

USAID. 2016. "Haiti Housing & Settlements Fact Sheet."

———. 2010. Land Tenure And Property Rights In Haiti The Importance Of Land Tenure And Property Rights Issues and Post-Earthquake Recovery In Haiti. Property Rights And Resource Governance Briefing Paper 6.

Vlassenroot, K. (Ed.). 2012. Dealing with Land Issues and Conflict in Eastern Congo: Towards an Integrated and Participatory Approach. Report on the seminar held in Brussels on 20-21 September 2012.

WHO/PAHO. (31 July 2013). "Addressing Waste Management in Haiti," Online Blog.

World Bank. 2010. *Haiti Earthquake PDNA: Assessment of damage, losses, general and sectoral needs*. Washington, DC: World Bank.

———. 2011. Violence in the City: Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence. Washington, DC: World Bank.

———. 2011b. *World Development Report 2011:* Conflict, Security and Development. Washington, DC: World Bank.

———. 2012. "Integrated Urban Water Management Case Study: Sao Paul." from http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/257803-1351801841279/SaoPauloCaseStudyENG.pdf.

———. 2013. Indonesia: Evaluation of the Urban Community Driven Development Program - Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-Urban).

———. 2013b. Blue Water Green Cities International Workshop, December 4-6 2013, Sao Paulo, Presentations by Amauri Pollachi and Tassia Regina, from http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/0,,contentMDK:23328153~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258554,00.html.

———. 2014. "Haiti Conference on Clean Water, Improved Sanitation and Better Health." Working Paper.

———. 2015a. Haiti Country Partnership Framework, FY 2016-2019.

———.8 January 2015b. "What Haiti Taught Us All." World Bank Blog. http://blogs.

worldbank.org/latinamerica/what-haiti-taught-us-all.

———. 2016a. "Drones Offer Innovative Solution for Local Mapping." Online Feature Story, from http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/01/07/drones-offer-innovative-solution-for-local-mapping.

———. 2016b. "Tanzania: Using Drone Technology to Secure Land Rights." Online; https://irevolutions.org/2015/08/19/world-bank-using-uavs/.

———. 2017a. *World Development Report* 2017: Governance and the Law. Washington, DC: World Bank.

———. 2017b. Project Appraisal Document: Municipal Development and Urban Resilience Project.

——— Online. CDD Toolkit. Governance and Accountability Dimensions. Guidance note: Enhancing Governance and Accountability in Community-Driven Development-Based Operations. An Overview of Risks and Responses.

Yazdani, M., D. Bercovitch, and J. Charles-Voltaire. 2014. Knowledge transfer on urban violence: from Brazil to Haiti. *Environment and Urbanization,* 26(2), 457-468.

SPOTLIGHT 2: MODÈLES D'UTILISATION DES TERRAINS AU SEIN DES VILLES

*Sarah E. Antos**

De meilleures politiques et investissements urbains requièrent des informations de meilleure qualité, à jour, sur la manière dont les villes se développent. De récentes études indiquent que le modèle et la forme d'urbanisation pourraient être aussi importants que la vitesse de la croissance (Christiaensen, Weerdt, and Todo, 2013; Christiaensen et Todo, 2014). D'ailleurs, au fur et à mesure que les villes se développent, de gros investissements dans les infrastructures seront nécessaires pour faciliter le déplacement des biens et des services, accompagner les échanges de connaissances et d'idées et fournir à leurs résidents une bonne qualité de vie. Mais pour pouvoir maximiser les retours économiques et sociaux de ces investissements, la fourniture d'infrastructures doit être calquée sur la configuration spatiale des personnes et des terrains. Si ce n'est pas le cas, des ressources risquent d'être gaspillées alors qu'une grande partie de la population reste mal desservie et déconnectée des emplois et des marchés.

Pour comprendre la manière dont les villes se développent, nous utilisons des images satellitaires à haute résolution pour en tirer une caractérisation des modèles d'utilisation des terres dans les villes haïtiennes. Nous utilisons l'imagerie à haute résolution pour identifier de nombreux types de couverture terrestre en utilisant un algorithme semi-automatique. Ces images à haute résolution (50cm) sont transformées en cartes de la couverture terrestre en utilisant une méthodologie développée par Graesser et al (2012). Ce processus permet d'utiliser à la fois des informations texturales et des informations spectrales tirées des images pour distinguer entre différentes utilisations comme les régions boisées, les bâtiments résidentiels et les entrepôts industriels.[1] Cette méthode, qui avait été créée à l'origine pour détecter les bidonvilles dans les grandes villes, s'est avérée efficace dans différents types de ville (Kandahar, Kabul, Caracas, et La Paz).[2] D'autre part, on a vu qu'elle était également efficace pour capturer les changements de la couverture terrestre dans cinq grandes villes en Afrique grâce à Antos, Lozano-Gracia, et Lall (2016).[3] Depuis sa création, elle a été adoptée par le bureau américain du recensement, US Census Bureau, le laboratoire US Department of Energy's Oakridge Laboratory ainsi que l'Université George Washington.[4]

[1] Exum et al (2005). Estimating and Projecting Impervious Cover in the Southeastern United States. U.S. Environmental Protection Agency.

[2] Jordan Graesser et al. 2012 Image based Characterization of formal and informal neighborhoods in an urban landscape. IEEE Journal of Selected Topics in Applied Earth Observations and Remote Sensing 5 (4) August:1164-1176.

[3] Antos, Sarah Elizabeth and Lall, Somik V. and Lozano-Gracia, Nancy, The Morphology of African Cities (December 9, 2016). World Bank Policy Research Working Paper No. 7911. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2883394

[4] High-Resolution Urban Image Classification Using Extended Features: Data Mining Workshops (ICDMW), 2011 IEEE 11th International Conference Dec. 2011. Author: Vatsavai, R.R. Published by IEEE.

La classification des images et leur analyse a été menée par Sarah E. Antos, avec le support précieux de Lauren Nicole Dauphin. L'analyse a également bénéficié de l'expertise et des données auxiliaires fournies par le Centre National de l'Information Géo-Spatiale (CNIGS) de Haïti ainsi que des indications du World Bank's Geospatial Operational Support Team (GOST).

La méthodologie est utilisée pour dériver des cartes de couverture terrestre sur neuf villes [5] en Haïti à deux périodes distinctes. Pour des détails complémentaires sur la méthodologie, voir l'Encadré 1.

L'analyse révèle que Port-au-Prince est surpeuplée et que la densité continue à augmenter. Port-au-Prince, qui est la plus grande agglomération urbaine du pays, a une superficie construite de plus de 10 fois plus importante que n'importe quelle autre zone urbaine dans le reste du pays et a plus de zones construites que le reste du pays combiné. Port-au-Prince a également une forte densité de population avec environ 32 500 personnes au kilomètre carré dans un rayon de 1 à 2 km autour du centre-ville (considéré comme le Marché en Fer - Iron Market). Il s'agit de niveaux de densité qui sont comparables à certaines zones de Manhattan, alors qu'il n'y a que très peu de gratte-ciels. La

ENCADRÉ 1 – UTILISER DES DONNÉES SATELLITAIRES POUR COMPRENDRE LA CROISSANCE URBAINE ET L'UTILISATION DES TERRES

L'approche de classification semi automatisée examine la composition structurelle et la texture de différents quartiers en regroupant les terrains qui présentent desmodèles similaires dans une classe unique.[6] L'algorithme a été programmé pour détecter des routes mais seules les principales voies d'accès ont pu être identifiées avec succès. Un vecteur relatif au réseau de routes du CNIGS a donc été modifié pour refléter d'une manière précise l'origine de chaque image.[7] Cette ligne vectorielle a ensuite été convertie en une trame et fusionnée à la couche classifiée, de manière à ce que la carte définitive de couverture terrestre puisse montrer les routes primaires, secondaires et résidentielles.

Une attention particulière a été accordée à la répartition des quartiers à allure 'résidentielle' entre ceux qui sont formels et ceux qui sont informel et pour CapHaïtien nous avons ajouté une classe résidentielle clairsemée. Le terme « résidentiel clairsemé » a été défini comme étant composé de petites structures à faible densité entourées par une importante végétation alors que les terrains résidentiels formel présentaient des toits plus grands et plus rapprochés les uns des autres. En règle générale, si les toits étaient espacés de plus que la largeur de deux toits d'un autre bâtiment, la zone était considérée comme une zonerésidentielle clairsemée. Ces quartiers se trouvent en général plutôt près de la périphérie des villes et des nouveaux quartiers. Notons que cette classe n'a été utilisée qu'à Cap-Haïtien, à cause de l'augmentation importante de nouvelles maisons dans les périphéries de la ville à faible densité. Par comparaison, la croissance à Port-au-Prince est beaucoup plus dense avec de nouveaux toits, serrés les uns contre les autres, qui apparaissent dans toute la ville.

La classe camion/tente a été créée pour éviter les confusions entre les petits toits et d'autres objets de petite taille. La taille des toits dans la classe résidentielle illégale était tellement petite (souvent entre 10 et 20 mètres carrés) que l'algorithme a commencé à faire des erreurs de classification avec des groupes de

[5] Dont: Cap-Haïtien, Port-au-Prince, Quanaminthe, Fort Liberté, Jérémie, L'Estere, Mirebalais, Jacmel et Miragoane.

[6] Le code de ce processus de classification est un code open source dans un répertoire GitHub (https://github.com/jgrss/mappy). Pour le télécharger gratuitement, enregistrez-vous et demander l'accès à github user: jgrss.

[7] La couche de routes venait du Centre National de l'Information Géo-Spatiale (CNIGS), 2016, créée en tant qu'élément d'une étude d'index d'accessibilité rurale.

tentes, des étals de marchés, des camions sur les parkings, des containers de fret et des mausolées en tant qu'unités résidentielles illégales. C'est pour cette raison que cette classe expérimentale a été créée pour représenter les zones avec des groupes d'objets plus petits des maisons mais plus grands que des voitures personnelles.

La classe commerciale/industrielle représente des zones avec des bâtiments qui sont considérablement plus grands que des maisons individuelles. Ces bâtiments présentent de longues structures linéaires ou des courbes géométriques distinctes. Il s'agit souvent d'usines, de bâtiments commerciaux ou d'unités de fabrication qui sont en général entourés par des parkings asphaltés ou des routes importantes. [8] Il faut noter que les grands complexes d'appartements sont difficiles à différencier des grands immeubles de bureaux et sont donc souvent classifiés en tant que commerciaux/industriels. D'autre part, les petites entreprises comme celles qui sont installées dans des maisons particulières ou dans des structures de la taille d'unmaison individuelle seront classifiées comme résidentielles. Compte tenu de tous ces défis, nous n'insisterons jamais assez sur l'importance de confirmer sur le terrain les résultats de la classification et de compléter l'analyse par des connaissances locales. Enfin, l'algorithme a été programmé pour détecter des routes mais seules les principales voies d'accès ont pu être identifiées avec succès. Un vecteur relatif au réseau de routes du CNIGS a donc été modifié pour refléter d'une manière précise l'origine de chaque image.[9] Cette ligne vectorielle a ensuite été convertie en une trame et fusionnée à la couche classifiée, de manière à ce que la carte définitive de couverture terrestre puisse montrer les routes primaires, secondaires et résidentielles. Les sites de formation sont des zones qui ont été sélectionnées à partir de l'analyse men tant que stéréotypes de la couverture terrestre spécifiée à identifier. Ces sites mseront ensuite utilisés pour 'former' le classificateur de manière à ce qu'il puisse identifier des zones similaires sur toute l'image.

Les sites de formation utilisés dans cette étude ont été extraits par des experts en télédétection qui ont une grande expérience dans la classification de nombreuses villes à partir des caractéristiques physiques visibles sur les images lorsqu'on dessine les polygones pour les sites de formation. Des exemples de sites de formation utilisés dans ce travail pour les différentes classes de couverture terrestre sont montrés ci-dessous. Pour renforcer l'analyse de la détection des changements qui observe deux images à deux moments distincts dans le temps, les mêmes sites de formation ont été utilisés, dans la mesure du possible, pour classifier les deux images.

Pour assurer la comparabilité entre les classes dans le temps, les sites de formation ont d'abord été dessinés sur chaque image précédente des villes (2005 pour CapHaïtien et 2006/7 pour Port au Prince). Ensuite, dans la mesure du possible, les sites de formation ont été utilisés pour former les images plus récentes. Dans certains cas, la couverture terrestre avait changé et les sites ont dû être modifiés mais 95 % des sites de formation sont restées les mêmes. Le modèle, construit en échantillonnant les sites de formation, n'a pas été non plus modifié entre les différentes périodes de temps.

[8] ibid.

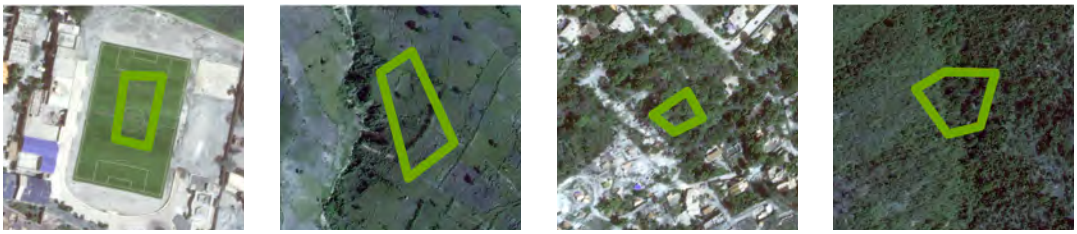
[9] La couche de routes venait du Centre National de l'Information Géo-Spatiale (CNIGS), 2016, créée en tant qu'élément d'une étude d'index d'accessibilité rurale.

Captures d'écran des polygones de sites de formation

1.Eau.



2.Végétation.



3.Résidentiel légal.



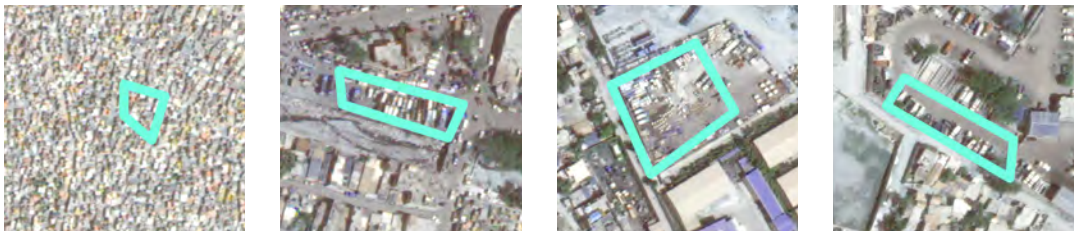
4.Résidentiel illégal.



6.Commercial Industriel.



7. Camions/tentes.



8 Résidentiel clairsemé.



densité décline progressivement au fur et à mesure que l'on s'éloigne du marché, mais recommence à augmenter à une distance d'entre 6 et 7 km du centre où sont situées deux des municipalités les plus denses - Pétion-Ville et Delmas. Il est intéressant de noter également que le ratio de croissance entre Port-au-Prince et Croix-des-Bouquets est resté constant sur la période entre 1975 et 2011, ce qui indique que le centre de la ville a continué à se densifier dans le temps.

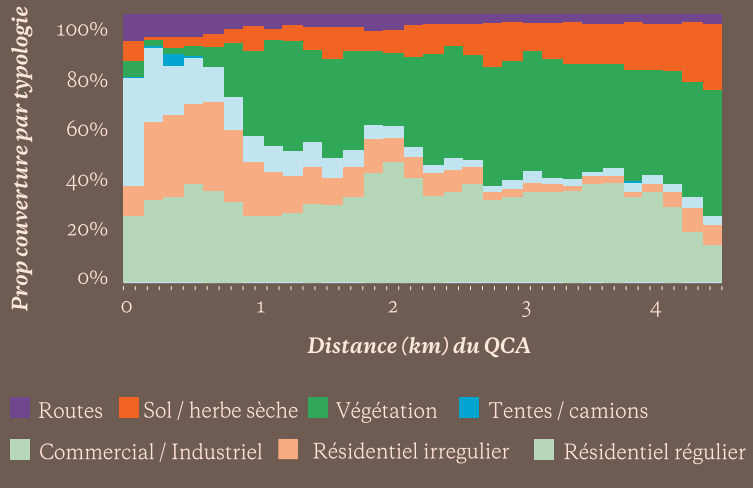
La structure spatiale de Port-au-Prince ressemble à celle de villes africaines comparables mais les niveaux de densité sont plus élevés. Lorsqu'on compare des villes africaines avec des niveaux similaires de revenus par tête, Port-au-Prince montre des niveaux de densité considérablement plus élevés. Comme on peut le voir dans la Figure 2 (B), le modèle de répartition de la population ressemble de très près à celui de Nairobi, la capitale et la plus grande ville du Kenya, ainsi qu'à celui d'Addis, en Ethiopie.[10] Dans ces trois villes, nous observons une concentration importante de la population qui vit dans un rayon d'un kilomètre du Quartier Central des Affaires (QCA), avec une forte baisse constante de la densité de population au fur et à mesure qu'on avance vers la périphérie. Pourtant, Port-au-Prince est plus dense: 28 700 habitants au kilomètre carré vivent dans un rayon d'un kilomètre autour du marché principal alors qu'il s'agit de 21 700 habitants par kilomètre carré à Nairobi.

[10] Par rapport aux données que nous avons utilisées pour classifier le système des villes en Haïti, les informations sur la répartition à l'intérieur des villes sont extraites du US Census Demobase (Landscan). Il s'agit de cartes de population maillées à haute résolution, basées sur une combinaison de données issues du recensement et de d'analyse d'images satellitaires, plus précises que WorldPop, et surtout qui permettent une comparaison entre Port-au-Prince et des villes africaines similaires à la capitale haïtienne en termes de revenus par tête. Basé sur des estimations de 2012 d'Oxford Economics, le PIB par tête à Port-au-Prince se montait à $1 547 US. A Addis Abeba il était estimé autour de $727 US, à Nairobi $2 592 US, à Kigali $1 380 US, et à Dar Es Salaam $2 915 US.

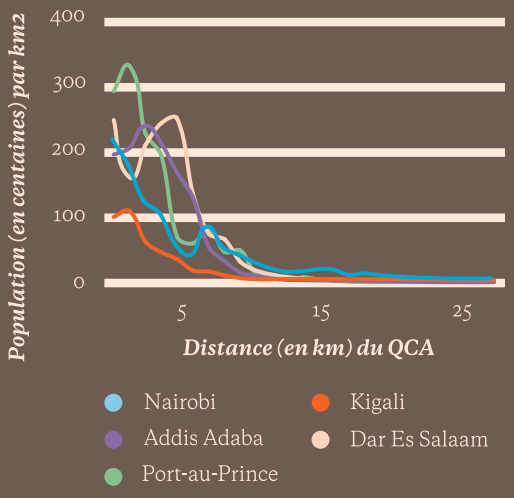
Ce modèle de croissance reflète probablement des obstacles topographiques: Port-au-Prince est flanquée par des montagnes au sud et des zones côtières inondables au nord. Comme nous le voyons sur les images (A) et (B) de la Figure 3, la croissance a été globalement restreinte aux zones qui comportaient déjà des implantations à l'exception des nouveaux bâtiments résidentiels au nord-ouest et d'une grande zone de quartiers informels au nord. La zone appelée 'Canaan' en fait partie : une implantation d'environ 200 000 personnes qui n'existait pas avant le tremblement de terre de janvier 2010. En mars de cette année-là, un décret présidentiel a déclaré la zone 'd'utilité publique'. Des milliers de ménages se sont précipités pour occuper le terrain et construire alors même que la deuxième partie du décret interdisait toute construction, subdivision ou transaction dans la zone.[11]

Figure 1. **SUPERFICIE ET DENSITÉ DE PORT-AU-PRINCE**

(A) Port-au-Prince 2016, changement de la couverture terrestre en fonction de la distance du centre-ville



(B) Densité comparée avec les villes africaines



Source: élaboration des auteurs en utilisant l'imagerie de 2016 50cm WorldView2.

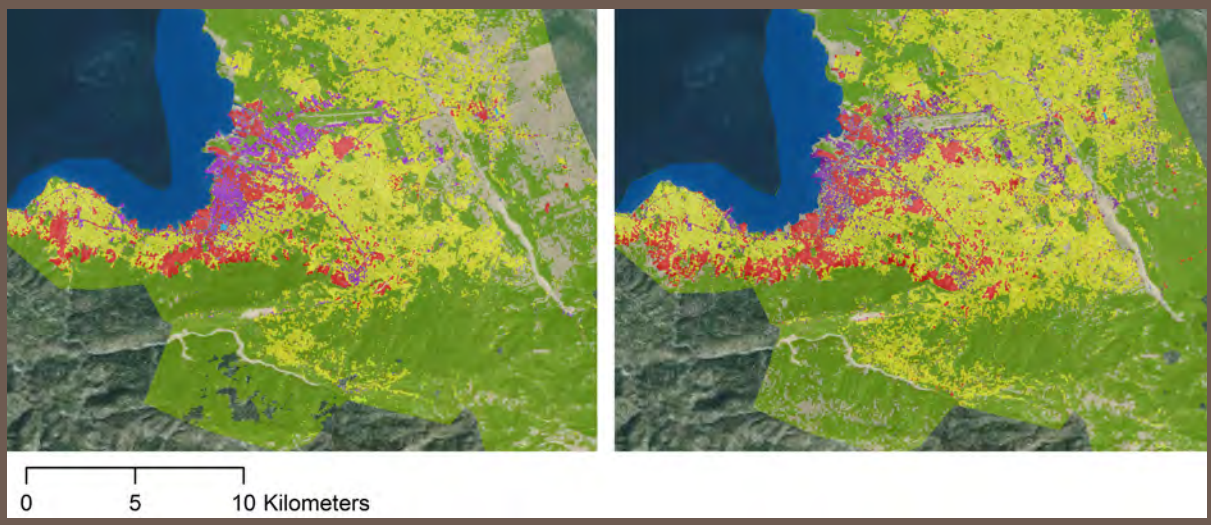
[11] Ce calcul est basé sur des estimations de population dérivées de données WorldPop de 2015 (ajustées UN) et n'inclue que la zone des Sections "Haut du Cap" et "Petite Anse".

LA CROISSANCE À PORT-AU-PRINCE

Figure 2.

(A) Port-au-Prince – Déc. 2006/Jan 2007

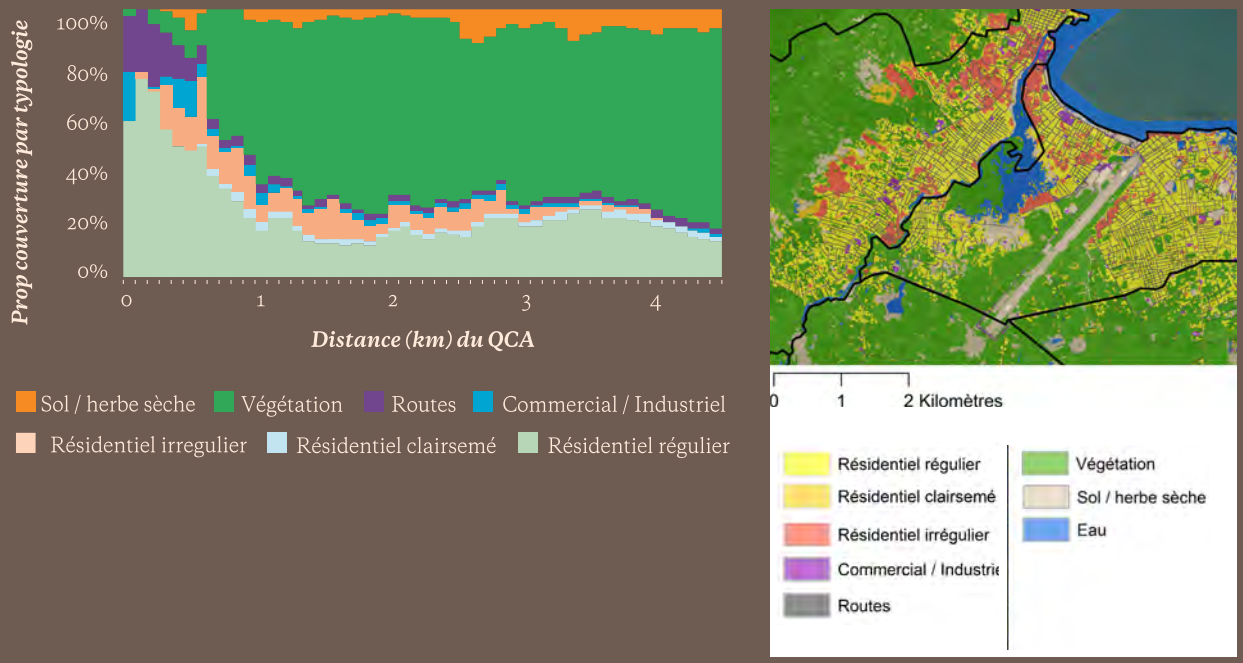
(B) Port-au-Prince, 18 février 2016



Source: Authors' elaboration using 2006 50cm QuickBird2 imagery and 2016 50cm WorldView2 imagery.

Au Cap-Haïtien, les résidents sont également agglutinés dans les zones centrales de la ville. Le graphique de la Figure 4 en donne une représentation visuelle. La population de Cap-Haïtien dépasse les 200 000 personnes et son empreinte urbaine déborde des frontières municipales. La densité moyenne de population dans la ville est estimée à environ 7 800 personnes par kilomètre carré.11 Comme nous le voyons sur la Figure 6, les terrains résidentiels sont principalement concentrés dans le centre de la ville et représentent environ 20 % des terrains qui se situent dans un rayon de 2 à 4 km du centre-ville. Ce modèle est extrêmement différent des autres villes de taille similaire en Amérique centrale et en Amérique du Sud où les zones résidentielles sont restées concentrées au centre et représentent moins de 5 % des terrains totaux à une distance de 3 km du centre-ville. La ville du Cap-Haïtien est particulièrement impressionnante avec une extension des quartiers résidentiels au-delà d'un rayon de 4 km autour du centre-ville, qui reflète probablement des obstacles topographiques : l'expansion vers le nord-ouest est limitée à cause des collines escarpées (Morne du Haut du Cap).

Figure 3. CHANGEMENT DE LA COUVERTURE TERRESTRE À CAP-HAÏTIEN EN FONCTION DE LA DISTANCE DU CENTRE-VILLE (2015)

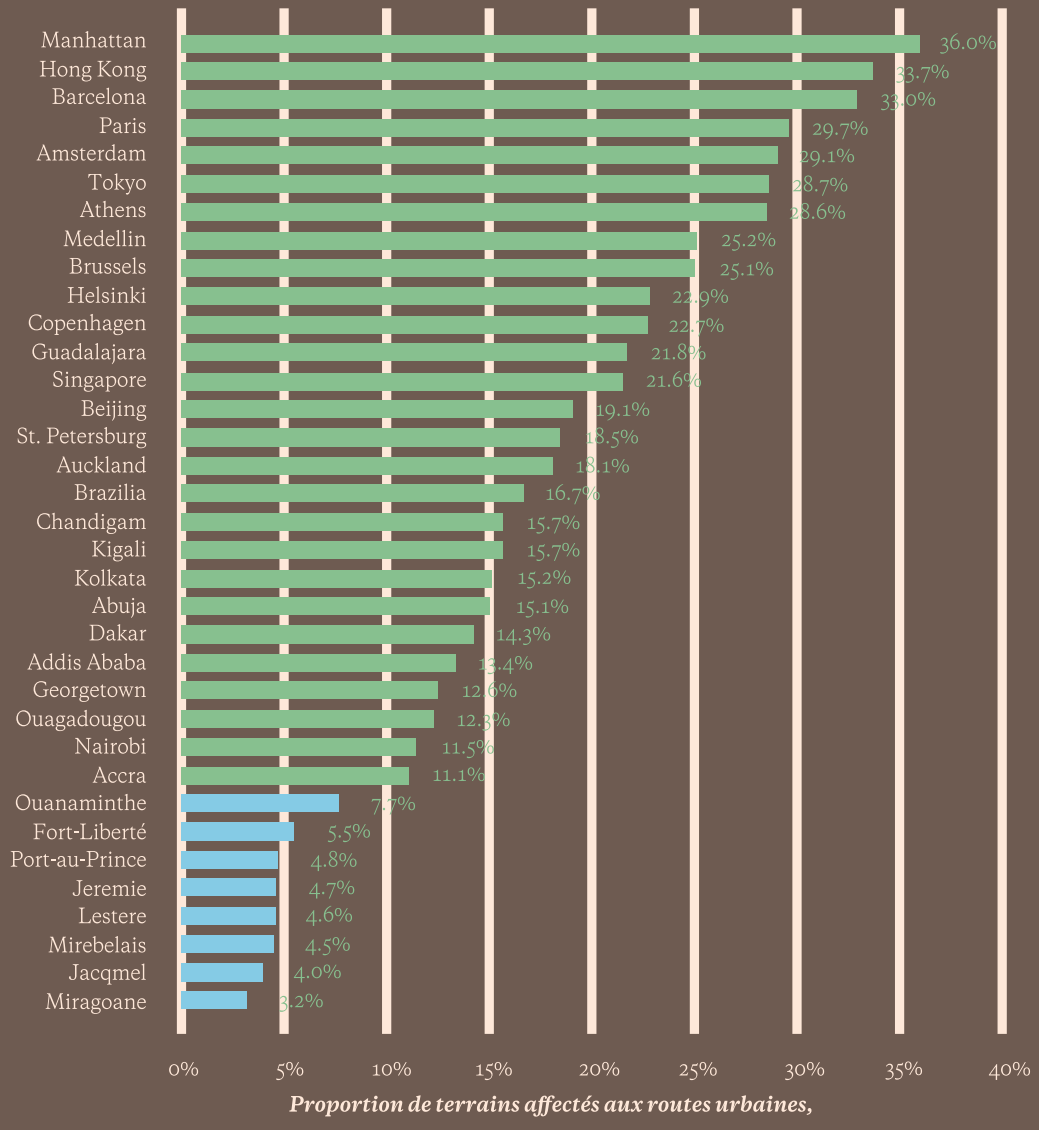


Source: Élaboration des auteurs en utilisant les couches classifiées créées en utilisant l'imagerie 2015 50cm GeoEye1 comme input.

L'imagerie satellitaire révèle toutefois des zones résidentielles clairsemées qui émergent dans d'autres zones périphériques. Les efforts de classification des images satellitaires permettent également de voir combien de terrains sont affectés aux infrastructures routières dans chaque ville. Une comparaison de cet indicateur est présentée dans la Figure 5, et montre que les villes haïtiennes sont tout en bas de la liste et même loin derrière certaines villes africaines. Alors qu'à Accra, environ 11 % des terrains de la ville sont consacrés aux routes, à Port-au-Prince il s'agit de moins de 5 %.

PROPORTION DE TERRAINS AFFECTÉS AUX ROUTES URBAINES, UNE COMPARAISON ENTRE LES VILLES EN HAÏTI ET D'AUTRES VILLES DANS LE MONDE

Figure 4.



Source: Les villes en bleu sont les calculs des auteurs à partir des couches classifiées. Tous les autres chiffres viennent d'UN Habitat 2013[12]

[12] Habitat. 2013. "The Relevance of Street Patterns and Public Space in Urban Areas." UN HabitatWorking Paper. UN Habitat.

RÉFÉRENCES

Christiaensen, L., J. Weerdt, and Y. Todo. 2013. Urbanization and poverty reduction: the role of rural diversification and secondary towns. *Agricultural Economics*, 44(4-5), 435-447.

Christiaensen, L., and Y. Todo. 2014. Poverty reduction during the rural–urban transformation–the role of the missing middle. *World Development*, 63, 43-58.

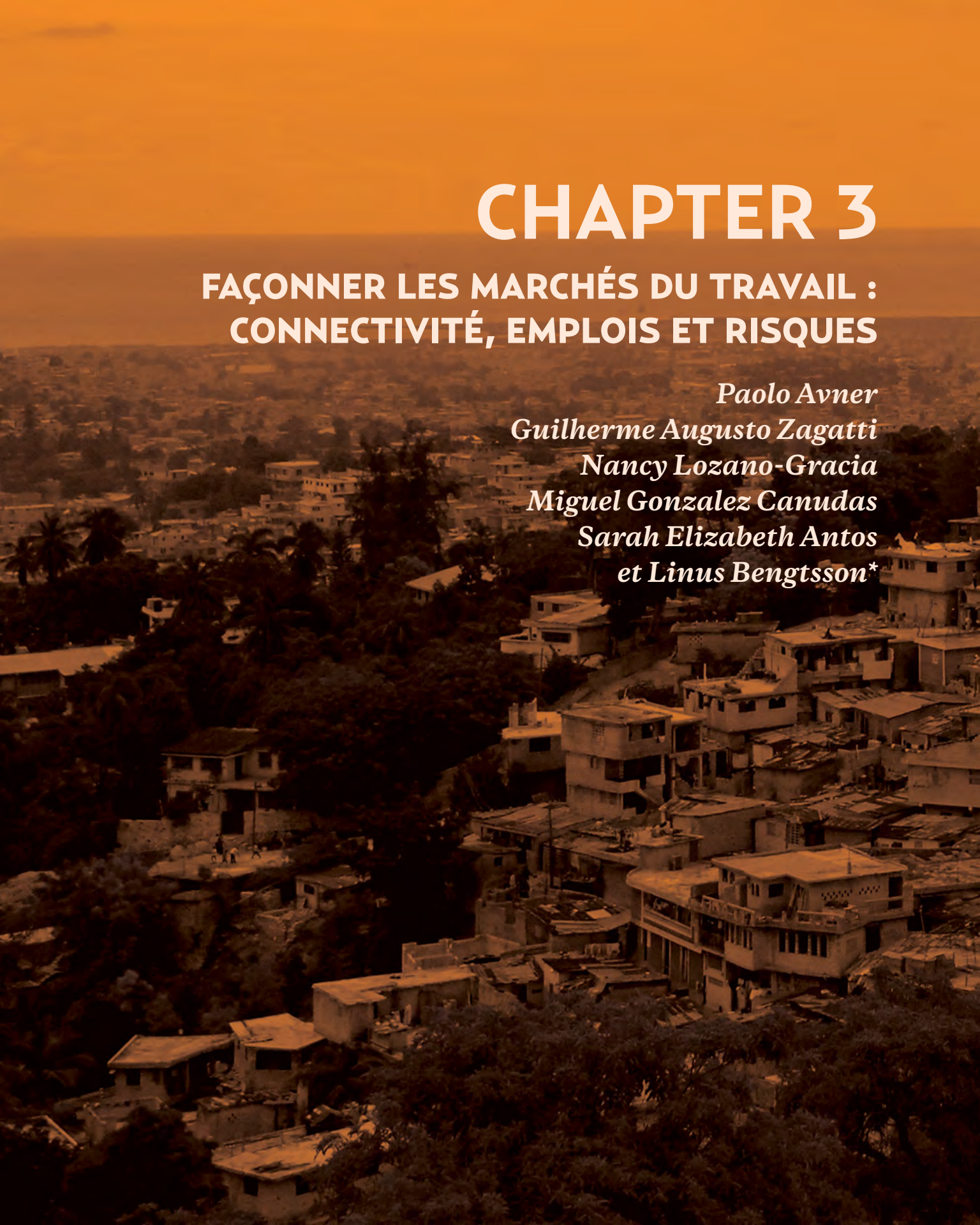
Graesser, J., A. Cheriyadat, R.R. Vatsavai, V. Chandola, J. Long, and E. Bright. 2012. Image based characterization of formal and informal neighborhoods in an urban landscape. *IEEE Journal of Selected Topics in Applied Earth Observations and Remote Sensing*, 5(4), 1164-1176.

Antos, S.E., N. Lozano-Gracia, and S.V. Lall. 2016. "The Morphology of African Cities." *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 7911.

CHAPTER 3

FAÇONNER LES MARCHÉS DU TRAVAIL : CONNECTIVITÉ, EMPLOIS ET RISQUES

Paolo Avner
Guilherme Augusto Zagatti
Nancy Lozano-Gracia
Miguel Gonzalez Canudas
Sarah Elizabeth Antos
*et Linus Bengtsson**





PORT-AU-PRINCE, OUEST, CAPITALE
PHOTOGRAPHIÉE PAR JAMES G. PINSKY, 2009
SOURCE: WIKIMEDIA, PUBLIC DOMAIN

CHAPÎTRE 3 – FAÇONNER LES MARCHÉS DU TRAVAIL : CONNECTIVITÉ, EMPLOIS ET RISQUES

CONNECTIVITÉ DANS LES ZONES URBAINES EN HAÏTI.

Le transport motorisé est cher par rapport au budget des ménages dans les zones urbaines haïtiennes. Une bonne partie de la population urbaine ne peut donc se permettre de se déplacer autrement qu'à pied. Ces personnes qui font la navette[1] ont donc le choix entre un long trajet épuisant jusqu'aux principaux bassins d'emploi dans les zones urbaines ou accepter un emploi proche de chez elles, qui a moins de chances de correspondre à leurs talents et leurs aspirations. Pour celles qui choisissent de se déplacer régulièrement en Tap-Tap, elles ont accès à un plus grand réservoir d'emplois mais avec de gros frais de déplacement qui réduisent le budget disponible pour se nourrir, s'habiller et se loger. L'accessibilité est mauvaise dans les deux cas de figure, ce qui génère des marchés du travail fragmentés – où l'appariement entre personnes et opportunités économiques existera au niveau local – qui ont peu de chances de permettre les économies d'agglomération qui ont stimulé la croissance dans les économies développées et émergentes.

Parallèlement, la vulnérabilité d'Haïti aux catastrophes naturelles ajoute des défis supplémentaires aux réseaux de transports urbains. Toute perturbation de connexions spécifiques aura des effets en cascade sur l'économie sous forme d'accès limité aux emplois et en isolant parfois des quartiers complets du reste de l'économie urbaine. Il est nécessaire d'améliorer le système de connectivité pour renforcer la résilience, promouvoir la croissance économique et la création d'emplois. Même si de gros investissements et des politiques à grande échelle pourraient permettre une meilleure coordination des transports et de l'utilisation des sols, ils sont probablement hors d'atteinte en Haïti aujourd'hui. Ce sont plutôt des améliorations graduelles et des investissements permettant de mieux utiliser l'espace consacré aux routes et l'orientation du développement urbain à venir vers des zones sécurisées et bien

[1] Par navette nous désignons les déplacements quotidiens ou quasi-quotidiens, ordinairement domicile-travail

*L'équipe tient à remercier Digicel pour avoir fourni un accès aux données de téléphonie mobile (CDR). Nous sommes reconnaissants des supports financiers apportés par l'équipe "emploi" ainsi que par LLI (Trevor Monroe) au sein de la Banque mondiale et qui ont permis de mener à bien l'analyse des CDR. Katie L. McWilliams, Benjamin P. Stewart et Lauren Nicole Dauphin ont été une aide précieuse pour le lancement des analyses de réseau et le calcul des temps de transport à Port-au-Prince et Cap Haïtien. Pierre Xavier Bonneau a fourni des conseils avisé sur ce chapitre et, avec Malaika Becoulet et Franck Taillandier, a permis à l'équipe de naviguer les problématiques du transport urbain en Haïti. La connaissance approfondie de l'enquête ECVMAS d'Emilie Perge a permis de documenter les dépenses en transport des ménages et l'écriture des sections de ce chapitre s'y rapportant.

connectées qui pourraient permettre d'augmenter la vitesse sur les routes, de réduire la consommation de carburant et d'améliorer la résilience du réseau. Comme nous allons le présenter en détails dans ce chapitre, ce type de solutions pourrait représenter une première étape vers un marché du travail plus dynamique et mieux intégré, susceptible de stimuler le développement économique et la création d'emplois.

Les villes en tant qu'intermédiaires entre les personnes et les emplois

Avec une bonne accessibilité, les villes peuvent devenir des marchés du travail intégrés qui fournissent des opportunités aux résidents et leur permettent de choisir des emplois dans un bassin plus large et donc pour une plus grande prospérité (Bertaud 2014). Les marchés du travail intégrés existent lorsqu'un individu a accès à une large gamme d'opportunités d'emplois dans une ville à un coût raisonnable ou dans un délai raisonnable. Les marchés du travail intégrés de grande taille permettent un meilleur appariement entre personnes et emplois en augmentant le nombre et la diversité des employeurs et des demandeurs d'emplois, ce qui leur permet de combiner au mieux leurs compétences et leurs aspirations respectives (Voir Encadré 1 de l'Annexe 5 pour une position universitaire surl'accessibilité et la productivité). Envisageons par exemple un instituteur ou un charpentier à Port-au-Prince qui cherche un emploi. Il pourrait poser sa candidature pour une dizaine d'emplois, et s'il peut effectivement se déplacer tous les jours pour se rendre à chacun de ces emplois qui lui sont proposés, il pourrait choisir celui qui correspond le mieux à ses aspirations en termes de salaire, de domaine ou même en termes de situation géographique. Avec un accès facile, les sociétés bénéficient également de la proximité des marchés du travail et des produits que permet la densité des villes. Lorsqu'il propose un emploi, un employeur aimerait pouvoir choisir parmi le plus grand nombre possible de candidats pour sélectionner celui qui correspond le mieux à l'emploi. Cet appariement entre personnes et opportunités économiques est rendu possible grâce à la connectivité : la capacité d'être informé des opportunités qui conviennent et de pouvoir s'y rendre tous les jours. Par contre, lorsque l'accessibilité est limitée, la probabilité d'arriver à un bon appariement entre personnes et opportunités économiques est plus mince puisque les sociétés/ménages doivent choisir parmi un nombre plus limité de travailleurs/emplois. En règle générale, les emplois situés en dehors des clusters économiques à haute densité ont tendance à être plus rares, plus informels et moins bien payés. Une accessibilité réduite contraint également les familles à s'installer plus près des emplois, ce qui peut s'avérer être un inconvénient puisque les terrains et les logements y sont plus chers, ce qui force à son tour ces familles à vivre dans des conditions basiques et donc à entretenir le phénomène des bidonvilles centraux que l'on trouve par exemple dans de nombreuses villes africaines (Antos, Lozano-Gracia, et Lall 2016).

La gestion des villes peut contribuer à fournir aux résidents de bons niveaux d'accessibilité. Des interventions visant à coordonner l'utilisation des sols et les transports, peuvent simultanément réduire la déconnexion entre les zones résidentielles et les opportunités d'emplois grâce à une planification efficace qui raccourcit les temps de déplacement. Des réductions du coût des transports se sont avérées avoir des impacts positifs sur les perspectives d'emploi des jeunes en Éthiopie

(Franklin 2015) et en France (Le Gallo, L'Horty, et Petit 2017) alors que les interventions sur l'aménagement du territoire ont également le potentiel de renforcer l'accessibilité à l'emploi (Avner et Lall 2016; Peralta Quirós et Mehndiratta 2015). Par contre, des politiques urbaines inadaptées peuvent favoriser la déconnexion au sein même des zones urbaines. L'étalement tentaculaire et le développement immobilier à basse densité dans les villes mexicaines étaient partiellement le résultat d'une réforme de la politique de logement en 2000. À Mexico City, les ménages à bas revenus qui vivent dans les zones périurbaines peuvent passer quatre heures de plus par semaine à faire la navette par rapport aux familles à bas revenus qui vivent dans des zone plus centrales (Kim et Zangerling 2016). Et c'est en Afrique du Sud que l'impact des politiques sur la forme des villes et sur l'accessibilité des résidents est le plus visible avec les politiques d'apartheid qui ont créé une structure spatiale total séparée avec les Coloureds et les Africains vivant dans les zones périphériques du Cap pratiquement déconnectés des opportunités d'emplois. Il s'ensuit que les Africains avaient en moyenne des durées de déplacement qui étaient de 70 % plus élevées que celles des Blancs en 1998 (Rospabe and Selod 2006).

La connectivité et l'accessibilité sont des conditions nécessaires – mais pas suffisantes – pour avoir des marchés du travail urbains efficaces. Créer des emplois et réussir à mettre en place des marchés du travail efficaces demandent une solution multidimensionnelle pour dépasser de nombreux obstacles qui vont du manque de système financier et de système bancaire pour créer des entreprises, en passant par un niveau d'éducation limité et un cadre réglementaire onéreux. Améliorer l'accessibilité ne va pas solutionner tous ces problèmes mais ne pas traiter les défis d'accessibilité urbaine limite les progrès en matière de productivité et d'habitabilité.

Lorsque les catastrophes sont répandues, l'appariement entre personnes et opportunités économiques est plus difficile

L'exposition extrême d'Haïti aux catastrophes naturelles met l'économie en péril. Comme nous l'avons mentionné dans le Chapitre 2, Haïti est un des pays les plus exposés aux catastrophes naturelles au monde. 93 % de sa surface et plus de 96 % de sa population sont exposés à un minimum de deux risques (Banque mondiale et ONPES 2014). 56 % du PIB du pays sont liés à des zones exposées à des risques d'au moins deux dangers et c'est la raison pour laquelle chaque événement, qu'il s'agisse d'un ouragan, d'une inondation, d'un tremblement de terre, d'un glissement de terrain ou d'une sécheresse, a des conséquences économiques (Banque mondiale et ONPES 2014). D'après l'évaluation de la pauvreté réalisée par la Banque mondiale et le Gouvernement d'Haïti 2014, la vulnérabilité est très étendue dans le pays. Un million de personnes vivent légèrement au-dessus du seuil de pauvreté et pourraient être poussés en dessous de ce seuil par un choc. Presque 75 % des ménages subissent un impact économique d'au moins un choc par an et ce sont les catastrophes météorologiques qui ont le plus gros potentiel perturbateur.

LE TRANSPORT URBAIN EN HAÏTI EST TRÈS LENT ET INABORDABLE POUR BEAUCOUP

Les données sur les modèles de mobilité des citadins haïtiens et des systèmes de transports urbains sont rares. Une enquête a été réalisée en 2004/2005 par l'IHSI (Institut

Haïtien de Statistique et d'Informatique) pour documenter la contribution des activités reliées au transport au PIB national (IHSI 2007) ainsi que la structure de coûts des différents services de transport. Toutefois, cette étude est dépassée. Un effort plus récent, conduit par la Banque interaméricaine de développement (BID) a produit un rapport qui documente les modèles de transports urbains dans la région métropolitaine de Port-au-Prince en 2010/2011. Même si ce rapport se concentre uniquement sur Port-au-Prince, il comporte de nombreuses informations et il est donc très utile de résumer ici ses principales observations en considérant que les défis documentés s'appliquent probablement aussi aux autres zones urbaines majeures en Haïti comme Cap-Haïtien, même si c'est à un moindre degré.

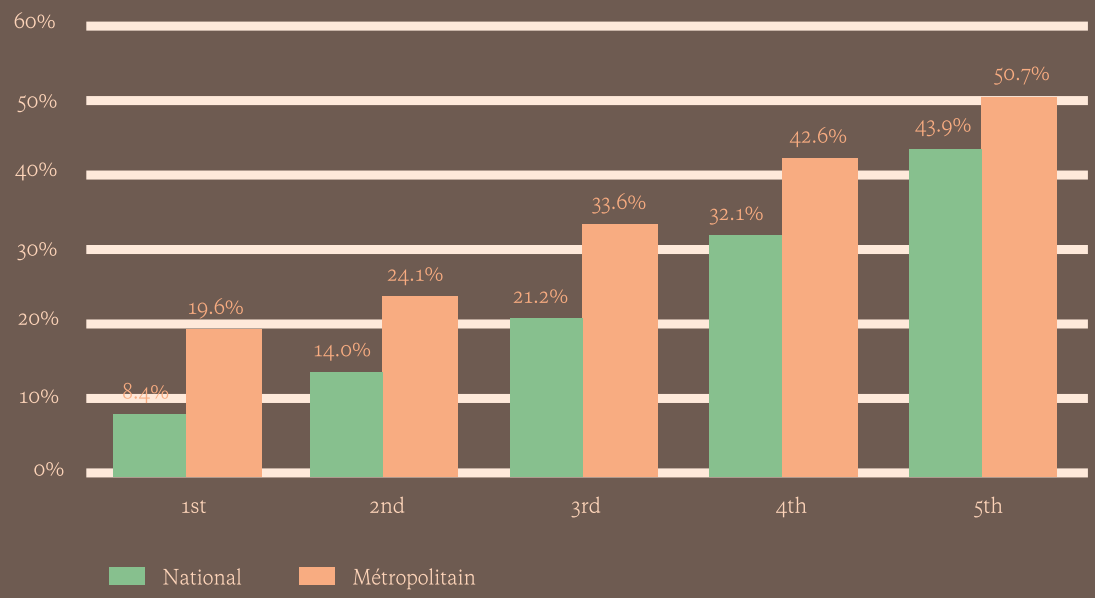
Le transport motorisé est dominé par les Tap-Tap à Port-au-Prince. Les Tap-Tap sont des pickups convertis, souvent importés des États-Unis et du Canada, et qui peuvent transporter jusqu'à 14 personnes; mais en embarquent souvent jusqu'à une vingtaine. Parallèlement aux Tap-Tap, il y a des minibus et des bus d'une capacité entre 12, 30 et 60 personnes respectivement. Les mototaxis sont un moyen de transport de plus en plus populaire à Port-au-Prince et leur petite taille leur permet de se faufiler et donc d'éviter partiellement les embouteillages de la région métropolitaine (Ryko, 2014). Les voitures particulières et les deux-roues représentaient, en 2011, une part marginale de la demandeen transport avec 7 %, tout le reste étant public (93 %). Comparativement, le transport public motorisé est dominé par les Tap-Tap (56 %) et les minibus (24 %). Les bus ajoutent 8 % supplémentaires alors que les mototaxis avaient une part de marché de 3,7 % en 2011, qui a probablement augmenté ces dernières années.

Une très grande partie de la population marche en Haïti et l'utilisation des transports motorisés est marginale. La proportion des ménages qui dépense de l'argent pour n'importe quel type de transport en 2011/2012 était basse avec 46 % au niveau national, ce qui veut dire que 54 % des ménages n'utilisaient aucun type de transport motorisé (Cadena et Perge 2017). Quand on ne regarde que le quotidien, c'est-à-dire le transport qui est utilisé pour faire la navette et pour les déplacements ordinaires, la proportion des ménages qui y consacre un budget est même plus bas à 26,6 %. Sans enquête sur les déplacements qui pourrait déchiffrer la proportion des différents modes de déplacement, nous interprétons ce chiffre comme étant la proportion de personnes qui utilisent régulièrement des transports motorisés dans les villes. Les 73,4 % restants, soit ne se déplacent pas, soit ils réalisent tous leurs déplacements à pied. La Figure 9 montre qu'entre le premier et le troisième quintile, la proportion de ménages qui, soit ne fait pas la navette, soit se déplace à pied, pourrait se situer entre 79 et 92 % au niveau national. Dans la région métropolitaine de Port-au-Prince à elle seule, les mêmes chiffres montrent une utilisation plus importante des transports au quotidien ou régulièrement avec la part des ménages qui n'utilise jamais de transport motorisé pour faire la navette qui se situe entre 66 et 80 % pour les premiers trois quintiles mais qui baisse à 49 % environ pour le quintile le plus riche.

Les catastrophes naturelles, en détruisant les infrastructures de connexion, peuvent exacerber les défis d'accessibilité aux opportunités dans les zones urbaines. Alors que de grandes catastrophes comme des tremblements de terre ont le potentiel de perturber de très grandes zones urbaines, des événements

L'UTILISATION DU TRANSPORT MOTORISÉ QUOTIDIEN/RÉGULIER AUX NIVEAUX NATIONAUX ET MÉTROPOLITAINS EST BASSE

Figure 1.



Note: "L'utilisation " est définie comme la part des ménages qui dépense de l'argent pour le transport par quintile.

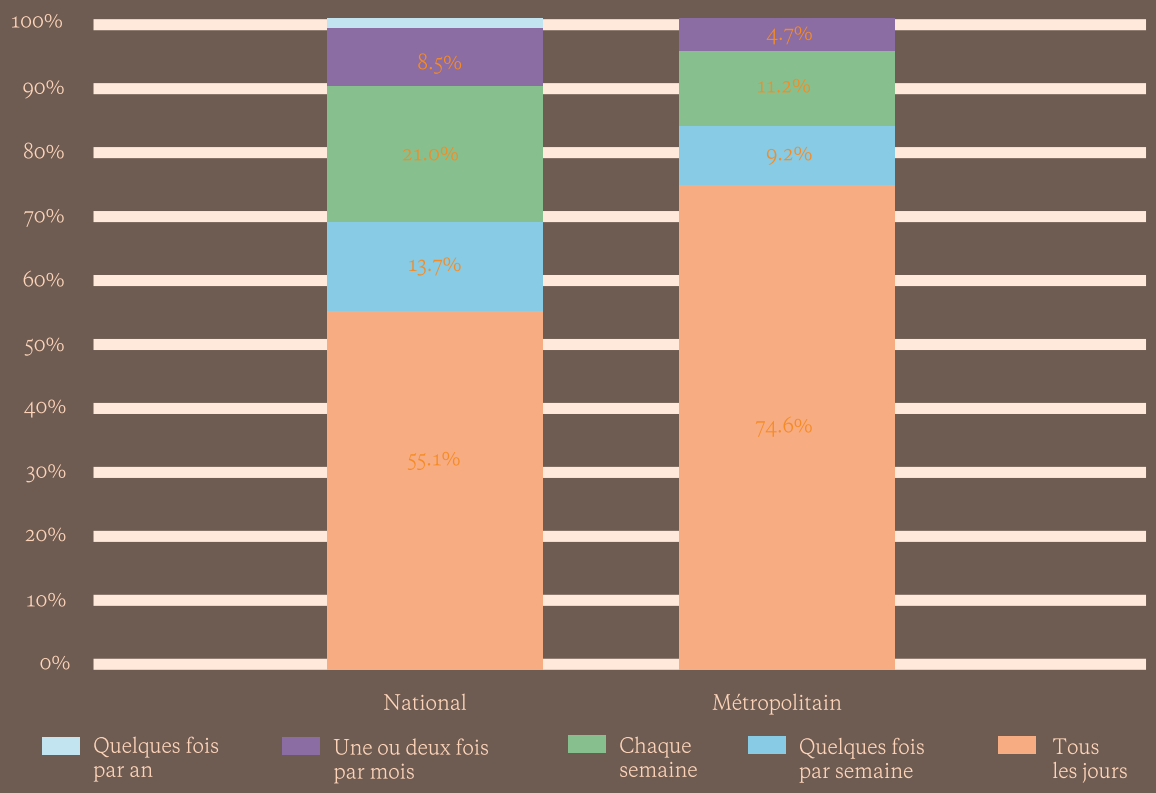
Source: Basé sur Cadena and Perge (2017) en utilisant ECVMAS (2012).

de moindre ampleur comme des inondations, peuvent toutefois perturber les économies locales en détruisant les réseaux de transport et en rendant donc les déplacements et les échanges extrêmement difficiles. Pour renforcer la résilience des zones urbaines, il est donc essentiel de comprendre la vulnérabilité du réseau de transport à des catastrophes naturelles de faible ampleur. Une manière de mesurer la vulnérabilité du réseau de transport consiste à calculer les conséquences sur l'accessibilité de la destruction de certains segments spécifiques du réseau. Alors que le Chapitre 2 s'était penché sur les conséquences du manque de documentation de la planification ou de la mise en œuvre de l'augmentation de la vulnérabilité aux catastrophes naturelles, le chapitre actuel va contribuer à identifier les principaux corridors qui doivent être robustes et redondants pour assurer l'accès aux opportunités en cas de catastrophe.

Un peu moins d'un tiers des ménages dans la région métropolitaine utilise un transport motorisé tous les jours alors que 57 % n'en n'utilisent jamais. La Figure 2 se concentre sur les ménages qui déclarent dépenser de l'argent pour un transport régulier et examine la fréquence de cette utilisation des services de transport. Dans la région métropolitaine de Port-au-Prince, le choix d'utiliser un transport régulier est un choix binaire : soit les ménages l'utilisent tous les jours ou au moins plusieurs fois par semaine (83 % des utilisateurs et 36 % du nombre

Figure 2.

PARMI CEUX QUI UTILISENT UN TRANSPORT MOTORISÉ RÉGULIER, LA PLUPART D'ENTRE EUX L'UTILISE TOUS LES JOURS



Note : fréquence d'utilisation pour les utilisateurs de transport régulier.

Source: Extrait de Cadena et Perge (2017) en utilisant ECVMAS (2012).

total des ménages), soit ils ne l'utilisent pas du tout. L'utilisation irrégulière du transport quotidien est limitée (16 % des utilisateurs ou 7 % du nombre total des ménages). D'autre part, à l'exception du premier quintile qui compte une part moins importante d'utilisateurs du transport régulier tous les jours, la fréquence d'utilisation est plutôt constante, quel que soit le niveau de revenus avec 72 à 78 % des ménages qui utilisent un transport régulier tous les jours contre 61 % pour le premier quintile. Au niveau national, les utilisateurs occasionnels de transport quotidien sont plus répandus. Il semblerait que cette situation soit due principalement à l'inclusion de résidents de zones rurales qui ont moins de besoins de transport régulier.

Le transport motorisé est inabordable et c'est ce qui semble être la raison principale du grand nombre de personnes qui marchent. Le ministère des affaires sociales (MAST) contrôle les prix du transport public et des produits pétroliers. Les courses en Tap-Tap sont donc réglementées pour rendre le transport motorisé plus abordable. Toutefois la règle appliquée pour définir le prix des

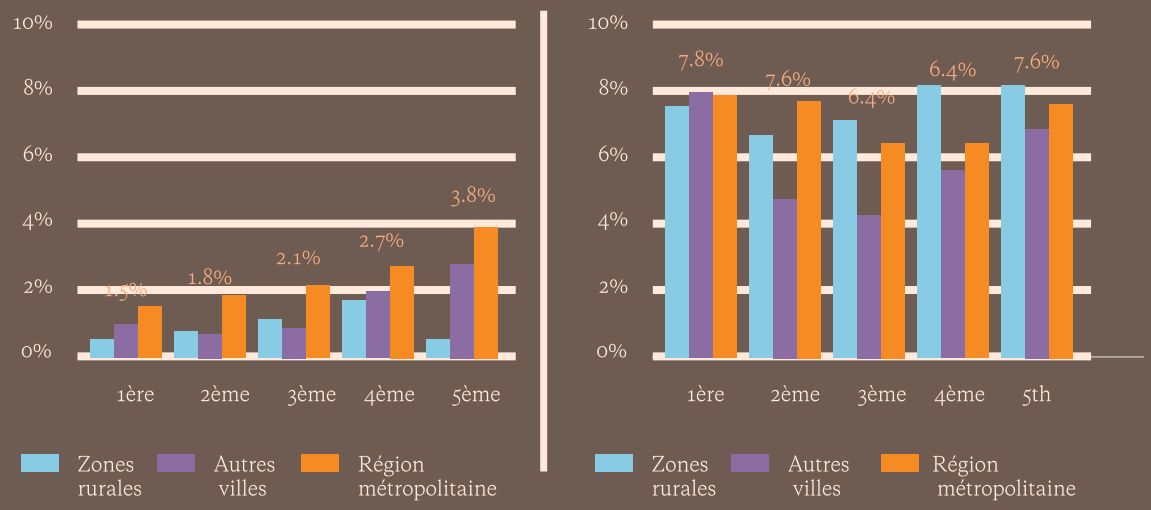
courses n'est pas claire pas plus que le niveau d'application de la réglementation dans la pratique. En dépit de cette réglementation des tarifs, les habitants pauvres de Port-au-Prince ne peuvent pas se permettre d'utiliser le Tap-Tap pour leurs déplacements tous les jours. Kopp et Prud'homme (2011) ont estimé que le coût unitaire d'une course en Tap-Tap – le mode de transport motorisé le moins cher – se situait autour de $0,07 US par kilomètre, ce qui représente environ $0,35 US pour une course de 5 km. Des témoignages anecdotiques plus conservateurs indiquent que les courses en Tap-Tap sont moins chères, aux alentours de 5 Gourdes, soit $0,12 US au taux de change de 2012.[2] D'autre part, les dépenses par tête du quintile le plus bas étaient d'environ 9700 HTG 9700 soit $230 US. Donc, si le déplacement en Tap-Tap est effectuédeux fois par jour, cinq jours par semaine, les dépenses en transport représenteraient entre 25 et 73 % des dépenses par tête du quintile le plus bas. Il resterait donc à très peu d'argent disponible pour les dépenses fondamentales comme la nourriture, le logement et les vêtements.

Le transport étant inabordable, la part du budget consacrée aux transports reste basse. Les ménages donnent plutôt la priorité à la nourriture et au logement. L'enquête ECVMAS (IHSI 2012) réalisée en 2012 montre que les pauvres dépensent en moyenne très peu en transport quotidien/régulier même par rapport à leurs dépenses totales, environ 1139 Gourdes par an et par ménage soit légèrement au-dessus de US$ 27 (taux de change de 2012). À partir du prix de la course en Tap-Tap qui est en moyenne de $0,35 US, ce budget permettrait moins de 40 allers-retours par an. Les ménages non pauvres dépensent en moyenne sept fois plus que les ménages pauvres en transport quotidien/régulier. Ceci indique une fois encore que l'utilisation des transports motorisés dépende largement des niveaux de revenus. Étant donné que le transport motorisé reste inabordable pour de nombreux ménages, la part des dépenses consacrée au transport (et notamment au transport régulier) reste basse. La partie gauche de la Figure 3 montre qu'elle oscille entre 1,5 et 2,1 % des dépenses des ménages pour les trois quintiles les plus bas dans la région métropolitaine et qu'elle est plus basse dans d'autres zones géographiques. Le quintile le plus riche dépense 2,5 fois plus que le quintile le plus bas par rapport à ses dépenses totales. Ces chiffres très bas s'expliquent principalement par la faible utilisation du transport régulier. Lorsqu'on se concentre spécifiquement sur les utilisateurs de transport régulier (Figure 3, partie droite), la situation est très différente avec un pourcentage des dépenses qui oscille entre 6,4 et 7,8 % des dépenses totales dans la région métropolitaine alors que le quintile qui a les revenus les plus bas y consacre la plus grande partie de ses dépenses. Même si ces chiffres ne sont pas très élevés en termes absolus comparés aux autres pays (environ 15 % en Argentine et en France), pour un pays à bas revenus comme Haïti, ils restent importants. Pour mettre ces résultats

[2] Une étude examinantle prix des courses en Tap-Tapest actuellement en cours. Les premiers résultats indiquent un tarif moyen de 11-12 HTG, ce qui correspondrait à $0,17 à $0,19 USen utilisant le taux de change du 2 juin 2016. Ces prix sont toutefois difficilement comparables aux dépenses en 2012. Il y a également de grandes différences dans le prix des courses en Tap-Tap en fonction du circuit comme on le voit sur les tarifs officiels : http://www.haitilibre.com/article-13327-haiti-avis-nouveaux-tarifs-du-transport-en-commun-zone-metropolitaine.html. Ces tarifs officiels semblent être globalement cohérents avec les tarifs de courses en Tap-Tap constatés par l'enquête en cours

Figure 3.

LA PART DES DÉPENSES CONSACRÉE AUX TRANSPORTS QUOTIDIENS/ RÉGULIERS PAR RAPPORT AUX DÉPENSES TOTALES PAR QUINTILE DE REVENUS ET ZONE GÉOGRAPHIQUE POUR TOUS LES MÉNAGES (À GAUCHE) ET POUR LES UTILISATEURS DE TRANSPORTS QUOTIDIENS/ RÉGULIERS (À DROITE) EST BASSE



Source: Extrait de Cadena et Perge (2017) en utilisant ECVMAS (2012)

en perspective, les dépenses en riz représentent à elles seules jusqu'à 7 % des dépenses des ménages pour les quintiles à revenus les plus bas (Q1 et Q2).

Historiquement, les prix des carburants sont subventionnés depuis longtemps, mais le gouvernement d'Haïti a entamé un processus pour éliminer les subventions grâce un ajustement automatique des prix à la pompe. Les subventions sur les carburants en 2014 représentaient 44 % du prix de l'essence et 18 % du prix du diesel (Banque mondiale 2015). En moyenne, la part des subventions en tant que proportion des coûts de carburant était de 29 % lorsqu'on tient compte des volumes de diesel et d'essence. Ces subventions avaient un impact fiscal limité en 2010 (0,34 % du PIB) mais au fur et à mesure que le prix des produits pétroliers a augmentée et que la Gourde haïtienne s'est dépréciée, elles ont augmenté pour représenter jusqu'à 2 % du PIB en 2014. En comparaison, les subventions sur les carburants représentent en moyenne 0,9 % du PIB dans le reste des pays des Caraïbes et même 0,1 % en République Dominicaine (Banque mondiale 2015). La part importante du PIB consacrée aux subventions sur les carburants se fait au détriment de dépenses publiques importantes comme celles dans le domaine de la santé et de la protection sociale qui, en 2015, ne se montaient qu'à respectivement 0,8 % et 0,3 % du PIB. Enfin les subventions sur les carburants ont un effet extrêmement régressif en Haïti avec environ 93 % des subventions qui bénéficient aux 20 % de la population les plus riches, qui ont plus de chances d'être propriétaires de voitures et de

motos (Banque mondiale 2015). À la lumière de ces chiffres et du caractère non viable de ces subventions, le gouvernement d'Haïti envisage de mettre en œuvre un mécanisme d'ajustement automatique des prix des carburants qui s'adapte à l'évolution des prix des carburants à l'international et aux variations des taux de change. Ce mécanisme d'ajustement automatique a été planifié par un décret législatif de 1995 mais n'a été activé pour lapremière fois qu'en 2003 pour être ensuite retiré et réactivé à plusieurs occasions entre 2008 et 2014.

La suppression des subventions sur les carburants et la mise en œuvre d'un mécanisme d'ajustement automatique pourraient générer des tensions et rendre les transports publics encore moins abordables en l'absence de mécanismes compensatoires. Étant donné que le prix des courses en Tap-Tap est réglementé, une augmentation des coûts en carburant devra être absorbée par les opérateurs de Tap-Tap en tant que perte non-marginale. Les résultats préliminaires d'une enquête en cours sur la structure des coûts des Tap-Tap, montre en effet que le carburant représente 34 % des coûts alors que des études précédentes mentionnaient même un chiffre aussi élevé que 49 % (Banque mondiale 2015). Les tentatives précédentes de mise en œuvre du mécanisme d'ajustement automatique ont échoué partiellement à cause de l'opposition des étudiants, des syndicats des transporteurs et des organisations communautaires populaires qui sont descendus dans la rue. La dernière tentative de réintroduire le mécanisme d'ajustement automatique en août 2016 a généré une augmentation de 20 % des prix des carburants et a été suspendue immédiatement après la mobilisation des syndicats de transporteurs. D'un autre côté si les tarifs des transports publics pouvaient être augmentés pour compenser les opérateurs de Tap-Tap des augmentations des prix du carburant, ceci ne ferait que rendre les transports publics encore moins abordables et exclure encore davantage les pauvres de l'accès aux opportunités économiques. Ceci pourrait également avoir un impact négatif indirect sur les opérateurs de Tap-Tap en diminuant le taux d'occupation de leurs véhicules.

Compte tenu de cette situation, combinée à des transports motorisés peu abordables, il est indispensable de concevoir des mécanismes de compensation qui pourraient permettre de faire en sorte que la suppression des subventions ne se traduise pas par des tarifs plus élevés ou par une perte d'activité pour les opérateurs de Tap-Tap. Des mécanismes compensatoires sont nécessaires pour maintenir ou même augmenter le nombre d'utilisateurs des Tap-Tap en dépit des prix des carburants plus élevés. Il existe un certain nombre d'options pour procéder de cette manière. Tout d'abord augmenter la vitesse sur les routes grâce à des interventions sur le réseau routier et en rationalisant les itinéraires des Tap-Tap pour permettre aux conducteurs de Tap-Tap de faire plus d'aller-retour dans un temps donné et donc d'augmenter leurs revenus ainsi que leur marge opérationnelle et ainsi permettre de baisser les tarifs. Cette option est la plus prometteuse et elle devrait être explorée d'abord. Une autre possibilité consisterait à rendre les Tap-Tap plus économes en carburant, alors que certains roulent souvent depuis plus de 25 ans (Kopp et Prud'homme 2011), pour diminuer le volume de carburant nécessaire pour parcourir une distance donnée et donc les coûts en carburant. Des interventions publiques pour

ENCADRÉ 1 – POLITIQUES DE PRIX DES CARBURANTS ET LEURS IMPLICATIONS SUR LA CONNECTIVITÉ ET LES HABITUDES DES MÉNAGES

Depuis 2003, Haïti subventionne les carburants à un coût socio-économique et environnemental très élevé. Les subventions représentent une partie importante des recettes totales (15 %), ce qui a conduit Haïti à moins dépenser dans des secteurs clés commela santé (0,8 % du PIB) et la protection sociale (0.3 % du PIB). Les subventions ont également un effet régressif puisque les ménages pauvres ne dépensent que très peu pour les carburants (0,11 % du budget moyen des ménages). En 2012, les 20 % de la population qui percevaient les revenus les plus élevés ont reçu 93 % des subventions sur les carburants alors que les pauvres ne recevaient que 1,6 % et les très pauvres seulement 0,3 %. Les prix des carburants artificiellement bas ont renforcé la demande en carburants, ce qui a augmenté les niveaux de pollution extérieure et fait baisser les incitations pour les industriels à investir dans des technologies plus efficaces. En 2014, le gouvernement haïtien a commencé à progressivement supprimer les subventions sur les carburants mais les conséquences de cette politique sur la qualité de vie des haïtiens restent toutefois ambiguës. L'élimination complète des subventions n'aura probablement pas de gros effets directs sur la consommation des ménages pour les 40 % lesplus bas en matière de distribution des revenus, étant donné qu'ils dépensent moins de 0,06 % de leur budget annuel en carburants et produits annexes y compris les voitures, les motos et les générateurs d'électricité. Éliminer les subventions augmenteraitles prix des carburants de 29 % mais ne ferait baisser la consommation des 40 % les plus pauvres que de 0,02 %. Pourtant, les effets indirects par le biais des dépenses en transport et en nourriture, pourraient être plus importants –notamment pour les pauvres et les plus vulnérables dans les zones urbaines –pour trois raisons principales.

Premièrement, les vulnérables et les pauvres représentent respectivement 40 et 32 % des clients des services de transport, y compris les Tap-Tap et les bus publics. Lesménages vulnérables, en particulier, dépensent environ 4 % de leur budget total pour le transport quotidien ou le transport scolaire. Une augmentation des tarifs de transport due à des prix des carburants plus élevés affecterait négativement le revenu desménages pauvres. Deuxièmement, des coûts de transport plus élevés pourraient impacter les dépenses en nourriture dans le budget des ménages (60 % en moyenne). Ce sont notamment les ménages urbains qui sont particulièrement concernés puisqu'ils achètent en général des produits frais transportés par des commerçants qui viennent des zones rurales. Au niveau national, une augmentation de 30 % des prix des carburants provoquerait une augmentation de 1 % des prix des denrées alimentaires. Troisièmement, la plupart des ménages ruraux et une partie des ménages urbains (26 %) utilise le kérosène pour la cuisine et pour l'éclairage ce qui pourrait coûter plus cher avec des prix de carburant plus élevés.

Les utilisateurs vont réagir à l'augmentation des tarifs de transport en marchant plus longtemps pour réduire leurs dépenses en transport. Ils seront ainsi plus exposés aux polluants émis par les véhicules et pourraient être plus fatigués et moins performants à l'école ou au travail. Les propriétaires et opérateurs deTap-Tap pourraient essayer de maximiser leurs profits en limitant leurs circuits et en surpeuplant leurs véhicules, ce qui ferait baisser la qualité des services de transport et finirait par en faire une option moins intéressante pour les clients à long terme. L'augmentation des prix des denrées alimentaires pourrait causer des réductions dans la consommation alimentaire quotidienne des pauvres. Dans les zones urbaines, où il est plus facile de trouver des denrées alimentaires à bas prix, les ménages consommeraient

des repas de moindre qualité, ce qui aurait des conséquences pour leur santé. Enfin, une augmentation du prix du kérosène pourrait pousser les ménages à réduire le nombre d'heures d'éclairage dans leur logement et à déplacer les activités principales en plein jour. Ceci pourrait avoir des implications pour les heures d'ouverture des commerces ainsi que pour les écoles du soir et le temps consacré à étudier à la maison. La réduction de la consommation de kérosène utilisé pour la cuisine, pourrait ajouter à la pression sur l'environnement lorsque les consommateurs utilisent d'autres types de carburants plus polluants – par exemple le charbon de bois. Globalement, une réduction des subventions sur les carburants pourrait augmenter la pauvreté de 1,1 % – les ménages vulnérables étant les plus impactés. Ces résultats indiquent qu'il est essentiel de tenir compte des effets secondaires pour comprendre le plein impact des réductions des subventions sur les carburants et que des considérations spécifiques pourraient être nécessaires pour minimiser l'impact sur les plus démunis.

Source: "Haiti: Steering towards effective fuel subsidy reform" (Perge et al. 2017), basé sur les données ECVMAS 2012 et Haiti Public Expenditure Review (Banque mondiale, 2015a).

mettre à la casse les vieux minibus informels et peu économes en carburant et subventionner l'achat de véhicules plus efficaces ont été mises en œuvre au Sénégal et en République Dominicaine et pourraient servir de modèle à Haïti dans ce sens (nous en discutons plus amplement plus bas). Cette option nécessiterait une analyse plus complète pour vérifier s'il est possible d'identifier un modèle qui convienne et qui puisse être négocié avec les opérateurs. Une assistance technique en cours de la Banque mondiale explore différents mécanismes pour compenser les augmentations des coûts de carburants et les résultats seront utilisés pour voir si la mise à la casse des vieux Tap-Tap est une option viable.

Le déplacement motorisé à Port-au-Prince est lent et prend beaucoup de temps, et les coûts en temps sont donc très élevés y compris pour ceux qui peuvent se le permettre. Kopp et Prud'homme (2011) ont utilisé les carnets de déplacement des véhicules de la Banque Interaméricaine de Développement pour évaluer les vitesses de différents véhicules à Port-au-Prince en 2010. En général, la vitesse moyenne est de 10,9 km/h. La vitesse des transports publics est même encore plus basse car les Tap-Tap s'arrêtent régulièrement pour prendre des passagers et pour en laisser descendre. Les utilisateurs de Tap-Tap déclarent que leur temps de déplacement est d'en moyenne 44 minutes par voyage avec une vitesse moyenne de 8 km/h pour une distance de 5,9 km. Lorsqu'on inclut le temps de déplacement et la distance à l'itinéraire du Tap-Tap ainsi que le temps d'attente, la durée moyenne d'un voyage passe à 76 minutes et la distance à environ 7,2 km. Sur la base d'un aller-retour par jour, cela veut dire une moyenne de 152 minutes, c'est-à-dire plus de 2h30, pour un utilisateur de Tap-Tap[3]. Les voitures, les taxis, les mototaxis et les motos se déplacent à des vitesses légèrement supérieures, 11 km/h au moins, ce qui donne un temps de déplacement de 32 minutes au lieu de 44 minutes pour un déplacement similaire à celui de l'utilisateur de Tap-Tap.

[3] Il s'agit d'une estimation prudente puisque nous ne tenons pas compte des déplacements supplémentaires que les utilisateurs de Tap-Tap peuvent entreprendre pendant la journée.

La lenteur du transport motorisé est le résultat d'une combinaison du manque d'infrastructures routières, du mauvais entretien des routes et d'une surtout d'une utilisation sous optimale de la voirie. Il y a effectivement des rues étroites à Port-au-Prince, mais beaucoup d'entre elles telles que celles construites au XVIIIe siècle sont suffisamment larges et permettent une circulation à deux voies. Les faibles vitesses décrites ci-dessus ne s'expliquent donc que partiellement par le manque d'infrastructures routières. Kopp et Prud'homme argumentent que les principaux facteurs responsables de la congestion sont les utilisations concurrentielles des routes et de l'espace viaire ainsi que le mauvais entretien des routes. Les trottoirs sont notamment utilisés par les marchands pour vendre leurs produits et les piétons n'ont donc plus d'autre option que de marcher sur la chaussée. Parallèlement une part importante de l'espace consacré aux routes est occupée par des véhicules en stationnement. Globalement, c'est presque la moitié de l'espace consacré aux routes qui n'est plus disponible pour les véhicules qui se déplacent, ce qui entraîne des pertes de vitesse importantes et des risques pour les piétons qui sont obligés de quitter les trottoirs. Les arrêts fréquents des Tap-Tap et autres minibus qui n'ont pas de voies dédiées, contribuent également à l'encombrement. Enfin, le manque d'entretien des routes oblige les véhicules à freiner très souvent pour éviter les nids-de-poule ou pour absorber les chocs.

LA STRUCTURE DES ZONES URBAINES DE PORT-AU-PRINCE ET CAP-HAÏTIEN : OÙ VIVENT LES PERSONNES ? OÙ SONT LES OPPORTUNITÉS ?

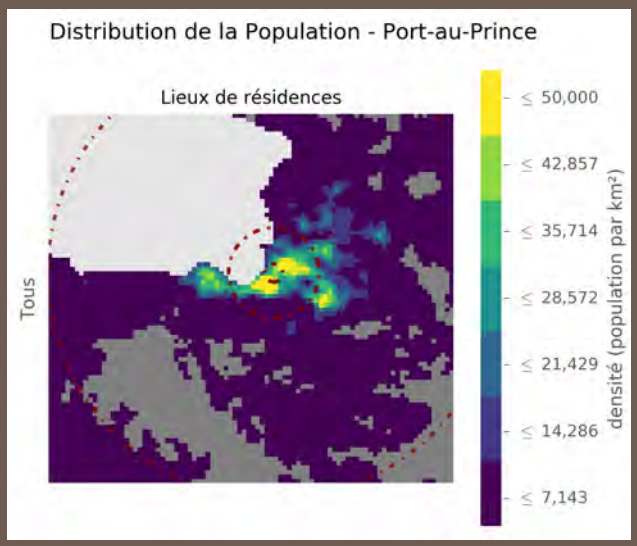
Les données traditionnelles nécessaires pour caractériser le niveau d'accessibilité aux opportunités dans les villes haïtiennes ne sont pas disponibles ou obsolètes. Pour comprendre le niveau d'inadéquation spatiale entre les opportunités économiques et le logement et évaluer le niveau de fragmentation du marché du travail, il est important de documenter là où les opportunités économiques sont en relation avec les zones résidentielles. On s'attaque en général à ce genre de tâches en utilisant une combinaison de recensements d'entreprises et de population à jour. Les recensements de population donnent une image extrêmement désagrégée de l'emplacement des zones résidentielles alors que les recensements économiques donnent des informations sur la localisation des emplois. De la même manière, comprendre les modèles de déplacement, y compris les navettes au sein des zones urbaines de Port-au-Prince et Cap-Haïtien, présuppose en général l'existence d'enquêtes individuelles de déplacement. Il n'existe rien de tout cela à Port-au-Prince et Cap-Haïtien[4]. L'analyse se concentre sur Port-au-Prince et Cap-Haïtien parce que ce sont les deux plus grandes zones urbaines en Haïti et qu'elles jouent un rôle économique et culturel majeur.

Les innovations en matière de « big data », avec les données des téléphones mobiles, ont été utilisées pour combler ce manque de

[4] Le dernier recensement de population remonte à 2003 (IHSI, 2003) et il ne capture par les impacts substantiels probables du tremblement de terre de 2010 sur la localisation des ménages. De la même manière, même si un recensement des entreprises a été réalisé en 2012 ("Répertoire des Entreprises": http://www.haitibusiness.com/), les coordonnées des entreprises ne sont pas accessibles directement. Finalement, d'après nos informations, il n'existe aucune enquête sur les déplacements dans les principales zones urbaines en Haïti.

POPULATION RÉSIDENTIELLE À PORT-AU-PRINCE, UNE VILLE EN FORME D'ÉTOILE AVEC UN CENTRE DOMINANT

Figure 4.



Source: Élaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL

connaissances et contribuer à une meilleure compréhension des défis de déplacement dans les villes haïtiennes. Pour les besoins de ce rapport, un échantillon de relevés des détails des appels téléphoniques anonymisés (CDR) a été collecté sur une période de trois mois entre le premier et le 30 mars 2016, puis analysé pour ce travail.[5] Ce travail a été possible grâce au partenariat avec Flowminder et Digicel, le plus gros opérateur de téléphonie mobile en Haïti qui possède plus des deux tiers des parts de marché des abonnements de téléphones mobiles dans le pays (CONATEL 2016). Alors que Flowminder avait déjà utilisé les données des opérateurs mobiles pour des applications de développement (Tatem et al. 2009), et notamment en Haïti pour prévoir les déplacements de population après le tremblement de terre de 2010 (Lu, Bengtsson, et Holme 2012) ainsi que la propagation du choléra après la catastrophe (Bengtsson et al. 2015), c'est la première fois que les données CDR sont utilisées pour identifier la localisation des emplois dans les villes haïtiennes. La base de données utilisée contient plusieurs milliards d'appels vocaux. Les CDR contiennent les informations de géolocalisation de la tour de relais à laquelle l'abonné est connecté au début de l'appel vocal. Ces informations peuvent être utilisées pour mesurer les schémas de mobilité collective des populations dans le temps ainsi que les densités de population locales à différents moments de la journée (voir Encadré 2 pour un résumé de la méthodologie et du processus).

[5] Les analyses de données réalisées par l'équipe de Flowminder avec qui nous avons coécrit ce chapitre.

Port-au-Prince – une ville en forme d'étoile avec un centre-ville dominant

Port-au-Prince a un centre dominant avec trois centres secondaires. 3,5 millions de personnes vivent à Port-au-Prince[6] et la Figure 4 montre leur répartition résidentielle dans la région métropolitaine (identifiée à partir des appels du soir, voir Encadré 2). La population de Port-au-Prince est dispersée en forme d'étoile à trois branches avec en son centre le palais national et les extrémités situées à Carrefour à l'ouest, Pétion-Ville au sud-est, et Canaan et Croix-des-Bouquets au nord-est. C'est au centre de Port-au-Prince qu'on a la densité de population la plus élevée, jusqu'à 60 000 personnes au km2. La densité autour du centre, qui comprend des quartiers comme Portail Léogane, Turgeau et Fort National peut être autour de 50 000 personnes au km2, voire plus. Pétion-Ville est la deuxième zone de la région de Port-au-Prince en termes de population avec des densités de population qui vont jusqu'à 50 000 personnes au km2 dans son centre. À l'ouest du palais national, on a une densité de population élevée le long de la route nationale 2 qui va vers Carrefour. L'est de Carrefour, est la partie la plus peuplée du quartier avec des densités de population légèrement plus basses que dans le centre de Pétion-Ville. Au nord-est du palais national, la population est concentrée autour de Delmas. Après l'aéroport, on observe des densités relativement élevées à Croix-des-Bouquets à l'est et le long de la route nationale 1 jusqu'à l'intersection avec la route nationale 3. Autour de cette intersection, on a Canaan avec environ 10 000 à 15 000 personnes au km2 dans sa partie la plus dense. C'est l'un des ajouts les plus récents à Port-au-Prince, formé à partir des camps temporaires installés après le tremblement de terre.

Le centre-ville de Port-au-Prince attire des travailleurs[7] qui se déplacent au-delà de leurs clusters de résidence (1km). La permet une meilleure compréhension des principales destinations de jour comme de nuit car elle se concentre exclusivement sur la répartition relative des personnes faisant la navette à différentes heures de la journée. Elle montre le pourcentage de navetteurs par rapport à la population locale totale pendant la journée (à gauche) et pendant la nuit (à droite). C'est sans surprise que le centre-ville de Port-au-Prince apparaît comme étant le principal site d'attraction pendant la journée et les navetteurs qui s'y rendent représentent jusqu'à 72 % de la population locale. Le soir, la tendance est inversée et les navetteurs vers le centre-ville ne représentent que 40 % de la population locale. Dans les zones résidentielles de Carrefour et Canaan, nous observons une tendance inverse avec peu de navetteurs qui s'y rendent durant la journée mais beaucoup qui y reviennent le soir après leur travail. Une autre observation intéressante sur la est le nombre important de navetteurs représentant une large part de la population locale le long des routes nationales 1 et 8 qui mènent respectivement à Canaan et à Croix des Bouquets, ce qui indique que ces quartiers abritent peut-être des activités commerciales pendant la journée.

[6]Il s'agit d'une surface rectangulaire déterminée par des coordonnées et donc lorsque nous parlons de la région métropolitaine, elle pourrait inclure une zone plus large que les frontières administratives.

[7] Les navetteurs sont définis dans cette étudecomme des personnes qui sont catégorisées dans des clusters distincts pour leur habitation et leur travail, ce qui veut dire que leur travail se trouve à une distance de plus d'un kilomètre, seuil qui a été utilisé comme zone-tampon pour limiter le nombre de localisations considérées comme importantes dans l'échantillon d'appelants.

ENCADRÉ 2 – IDENTIFIER LA LOCALISATION DES EMPLOIS ET DES ZONES RÉSIDENTIELS EN UTILISANT LES TÉLÉPHONES MOBILES

L'identification de la localisation des emplois et des zones résidentiels suit une approche en deux étapes: identification des « endroits importants» et catégorisation de ces endroits. Cette approche et l'analyse complète du CDR ont été développées et réalisées par Flowminder, qui est le coauteur de ce chapitre.

Tout d'abord, il est nécessaire de déterminer les localisations qui structurent les jours et nuits des appelants. Les tours de relais sont catégorisées en fonction du nombre de jours pendant lequel un abonné y était connecté (appels-jours). Étant donné que la position d'un abonné n'est pas statique et que la couverture des tours de relais peut se chevaucher, les tours sont regroupées à partir de leurs appels-jours et de la proximité entre elles. Une moyenne pondérée des emplacements des tours de relais donne la meilleure estimation de «l'endroit important» pour un abonné. Les appels-jours sont agrégés par clusters et seuls ceux avec un minimum d'activité sont conservés pour analyse complémentaire.

IDENTIFIER LES EMPLACEMENTS IMPORTANTS - ALGORITHME DE GROUPEMENT DE HARTIGAN

Figure 5.



Localisation des tours et nombre de jours pendant lesquels l'utilisateur est connecté à chaque tour (rapport "appel-jours").



1. L'algorithme sélectionne la tour avec le plus grand nombre "d'appels-jours" en tant que premier centroïde.



2. L'algorithme identifie la tour la plus proche qui se situe à moins de 1 km de la première tour et recalculate le centroïde.



3. L'algorithme sélectionne de nouveaux centroïdes et répète les étapes ci-dessus



4. L'algorithme sélectionne tous les centroïdes.



5. L'algorithme sélectionne uniquement les centroïdes avec un nombre "d'appels-jours" supérieur à neuf: ceux-ci représentent l'ensemble des "lieux importants."

Source: Élaboration de l'auteur.

Deuxièmement, les « emplacements importants » sont catégorisés en tant que localisations « résidentielles » ou « emploi » selon les structures d'appels. Pour ce faire, on part de l'hypothèse selon laquelle les appelants sont susceptibles de passer la plus grande partie des petites heures du matin, de la soirée et de la nuit à la « maison » et inversement la plupart de leur journée au « travail ». Les comportements des personnes pendant les week-ends sont interprétés différemment parce qu'elles sont moins susceptibles de travailler. Pour être en mesure d'identifier les localisations «résidentielle» et d' «emploi», Flowminder a élaboré un système de notation qui attribue différentes notes aux appels passés pendant différentes heures de la journée et différentes journées de la semaine. Sur la première rangée, une note de -1 représente un appel passé le soir alors qu'une note de 1 représente un appel passé pendant les heures de travail. Sur la deuxième rangée, une note de 1 représente un appel passé pendant une journée de la semaine de travail et une note de -1 représente un appel passé pendant le week-end. Le résultat final est une approximation à la fois de la localisation et de l'importance des zones d'emplois et des zones de résidences.

Figure 6.

CATÉGORISER DES EMPLACEMENTS IMPORTANTS EN TANT QUE RÉSIDENCES OU EMPLOIS EN FONCTION DES CRITÈRES DE NOTATION



Source: Élaboration de l'auteur.

Cette méthodologie novatrice repose forcément sur un certain nombre d'hypothèses. Elles sont discutées en détails dans un rapport technique qui accompagne l'Examen d'Urbanisation en Haïti. Nous allons malgré tout nous pencher sur deux des principales restrictions de l'analyse : la résolution pour identifier les emplacements importants et la catégorisation de ces emplacements comme étant le logement ou l'emploi.

L'identification de clusters dépend de la zone tampon de distance employée pour regrouper les emplacements d'appels qui sont proches les uns des autres. Si les distances entre les zones tampons sont courtes, on a de nombreux clusters avec un petit nombre d'appels-jours chacun qui présentent donc une image d'une zone urbaine peu structurée. Si par contre, les distances entre les zones tampons sont grandes, on a une perte d'informations puisqu'on ne considère pas les déplacements courts. La distance de la zone-tampon retenue pour cette étude vise à un compromis: identifier la structure principale des emplacements importants tout en limitant le nombre de clusters et en étant capable de capturer les modèles de déplacement les plus importants. Il est toutefois possible que l'étude ne réussisse pas à capturer les mouvements des personnes qui travaillent tout près de leur logement ou même chez elles. Deuxièmement, la catégorisation des emplacements en tant qu'emplois ou résidences repose sur l'hypothèse selon laquelle les personnes ont tendance à travailler pendant la journée. L'étude ne tiendra donc pas compte des personnes qui ont des schémas de travail inhabituels comme celles qui travaillent la nuit ou les week-ends. Même si nous avons pris toutes les précautions méthodologiques nécessaires pour limiter ces cas, notamment en réalisant des analyses approfondies de sensibilité des résultats aux variations de ces critères, cette étude reste une approximation et elle pourrait utilement être complétée par une enquête portant sur les entreprises et sur les déplacements.

L'image globale est celle d'une concentration vers le centre-ville pendant la journée et à l'inverse une diffusion vers la périphérie, le soir. La montre que la population totale dans un rayon de 5 km autour du centre-ville est d'environ 5 % plus élevée pendant la journée que pendant la soirée. Lorsqu'on se concentre exclusivement sur les navetteurs, l'image est encore plus frappante avec 46 % des navetteurs qui se trouvent dans un rayon de 5 km du centre-ville pendant la journée par rapport à 37 % le soir.

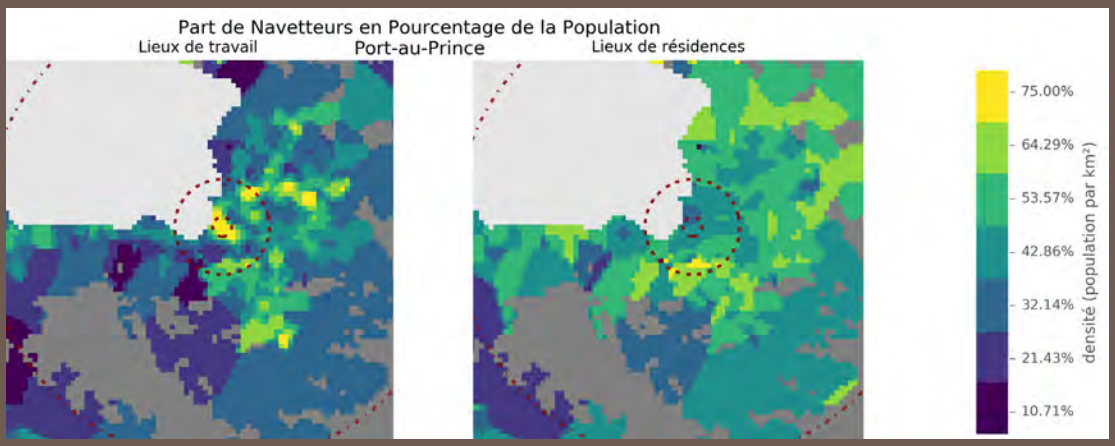
Cap-Haïtien – c'est le centre qui prime

La population de Cap-Haïtien est principalement concentrée sur une bande le long du fleuve Mapou. Cap-Haïtien héberge environ 500 000 personnes[8]. Une grande majorité de la population vit près du centre de la ville sur le côté ouest de la Baie et du fleuve Mapou ainsi qu'au bord de la Baie sud et à l'est du fleuve Mapou comme on le voit sur la Figure 17. La densité de population la plus élevée le soir est observée autour de La Fossette, un quartier résidentiel populaire pour les bas à moyens revenus à l'ouest du fleuve Mapou et à côté d'un pont qui relie les deux côtés de la ville. Les densités dans ces régions peuvent aller jusqu'à environ 40 000 personnes au km2. De l'autre côté de la baie, on trouve les densités les plus élevées autour de Petite Anse où elles oscillent autour de 20 000 personnes au km2. Les densités de population baissent au fur et à mesure qu'on se déplace vers le sud le long du fleuve Mapou. Cap-Haïtien n'est pas aussi grand que Port-au-Prince et la densité de

[8] Comme pour Port-au-Prince, nous avons une surface rectangulaire déterminée par un jeu de coordonnées et donc que lorsque nous parlons de la région métropolitaine, elle peut inclure une zone plus importante que les frontières administratives.

Figure 7.

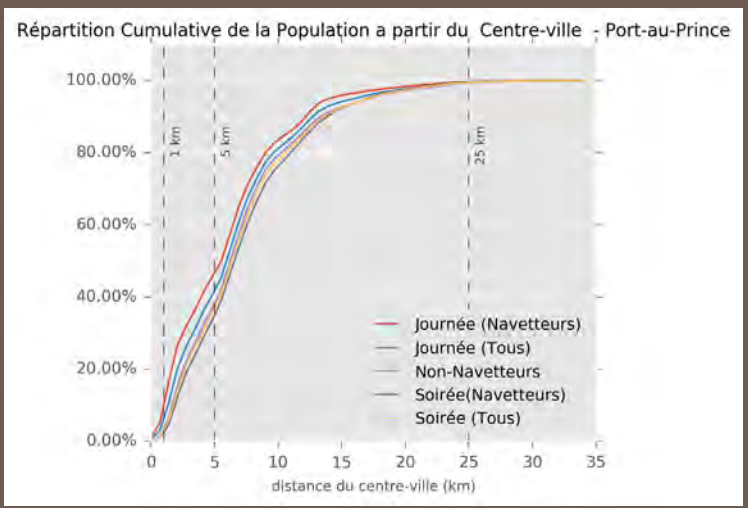
NAVETTEURS PENDANT LA JOURNÉE POUR DES ACTIVITÉS RELIÉES AU TRAVAIL (À GAUCHE) ET PENDANT LA SOIRÉE (À DROITE)



Source: Élaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL

Figure 8.

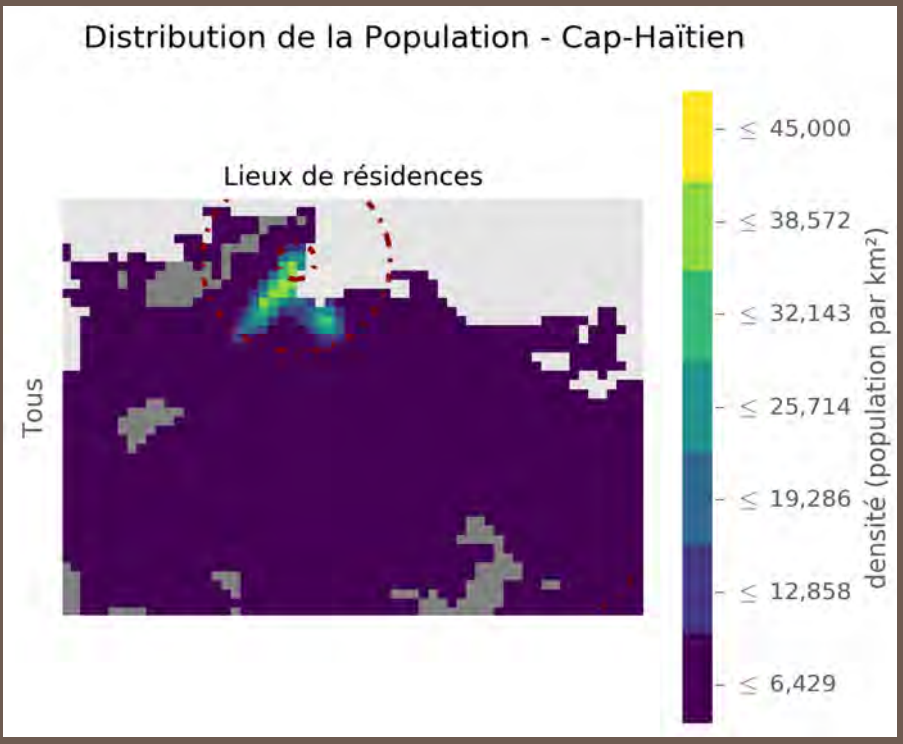
RÉPARTITION CUMULÉE DE LA POPULATION EN TANT QUE FONCTION DE LA DISTANCE AU CENTRE-VILLE DE PORT-AU-PRINCE À DIFFÉRENTES HEURES DE LA JOURNÉE (DE JOUR/LE SOIR) ET POUR DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE POPULATION (NAVETTEURS/NON-NAVETTEURS)



Source: Élaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL.

RÉPARTITION DE LA POPULATION RÉSIDENTIELLE À CAP-HAÏTIEN, UN CENTRE DOMINANT

Figure 9.



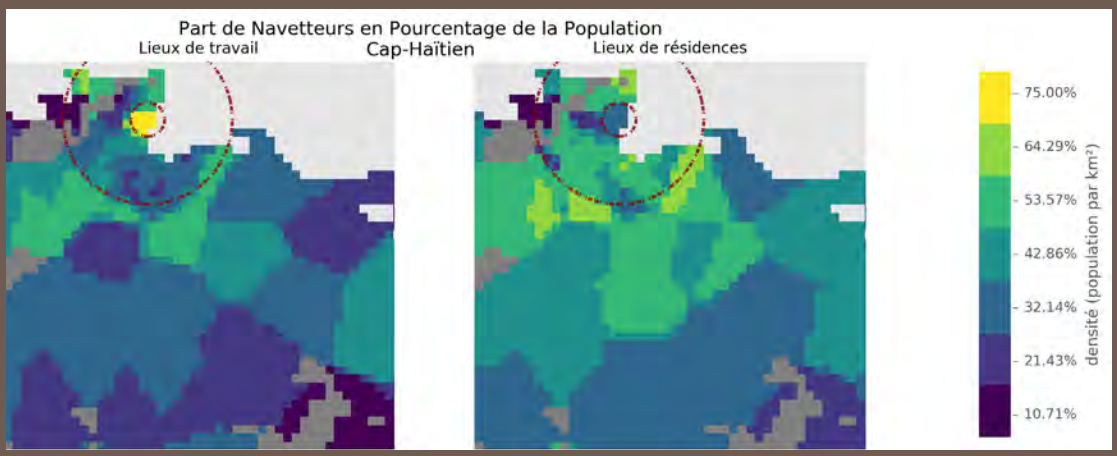
Source: Élaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL

population n'est élevée que sur une bande de 2 km à l'ouest de du fleuve Mapou et 6 km de l'embouchure de fleuve jusqu'à Haut-du-Cap. En dehors de cette région, la densité est beaucoup plus basse et va jusqu'à 500 personnes au km2. À l'extérieur du Cap-Haïtien, la densité de population est relativement plus élevée le long de la Route Nationale 1, de Vaudreuil à Moustique au sud-ouest, Quartier Morin, Limonade et Trou-du-Nord au sud-est et à Milot au sud. On peut dire que la plupart de ces régions ne font sans doute pas partie de la région métropolitaine du Cap-Haïtien. La densité de population dans ces zones fluctue entre 500 et 1000 personnes au km2 et est nettement plus élevée à Vaudreuil et Trou-du-Nord. En dehors de ces régions satellites, la densité baisse considérablement pour atteindre des niveaux inférieurs à 500 personnes au km2.

Le quartier des affaires qui est en plein centre du Cap-Haïtien domine fortement par rapport à toutes les destinations de jour. Pendant la journée, les navetteurs peuvent représenter presque 70 % de la population locale dans le centre-ville du Cap-Haïtien ().

Figure 10.

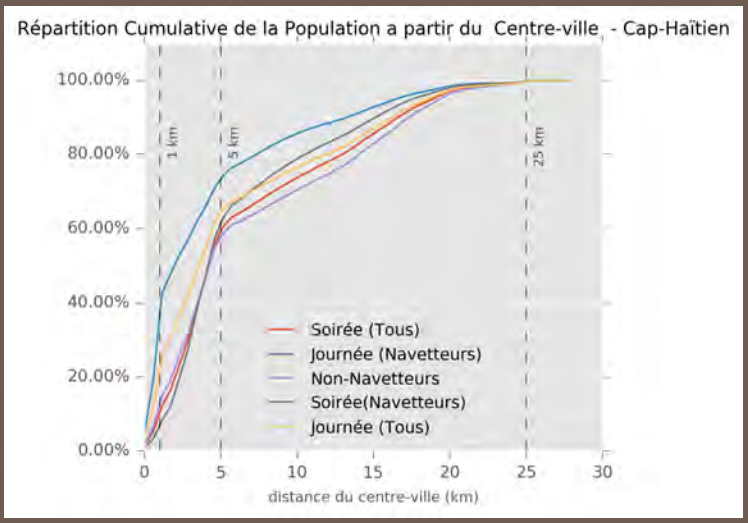
NAVETTEURS PENDANT LA JOURNÉE POUR DES ACTIVITÉS LIÉES AU TRAVAIL (À GAUCHE) ET DANS LA SOIRÉE (À DROITE) AU CAP-HAÏTIEN



Source: : Élaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL.

Figure 11.

RÉPARTITION CUMULÉE DE LA POPULATION EN TANT QUE FONCTION DE LA DISTANCE AU CENTRE-VILLE DE CAP-HAÏTIEN À DIFFÉRENTES HEURES DE LA JOURNÉE (DE JOUR/LE SOIR) ET POUR DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE POPULATION (NAVETTEURS/NON-NAVETTEURS)



Source: : Élaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL.

Ce chiffre baisse à un quart pendant la soirée, ce qui veut dire que la plupart des personnes qui se trouvent en centre-ville y sont pour travailler ou pour d'autres activités pendant la journée et qu'elles retournent chez elles le soir à l'extérieur du centre-ville. Petite Anse, l'autre zone à forte densité de population au Cap-Haïtien, connaît une tendance opposée avec des navetteurs qui arrivent le matin et qui représentent 30 % de la population locale de jour tandis que les navetteurs qui en sortent sont à presque 40 %.

Cap-Haïtien est une zone urbaine petite et très concentrée avec le centre extrêmement dominant. La Figure 19 montre que presque 60 % de sa population sont concentrés sur une zone de 5 km autour du centre-ville. L'attraction exercée par le centre-ville est très bien illustrée par le fait que pendant la journée, 40 % de tous les navetteurs se trouvent dans un rayon de 1 km autour du centre-ville et presque 80 % dans une zone de 5km.

MARCHÉS DU TRAVAIL FRAGMENTÉS – PEU DE NAVETTEURS ET ILS NE VONT PAS LOIN

Seule une petite partie de la population se déplace pour aller travailler. Seuls 42 et 40 % de la population sont considérés comme étant des navetteurs à Port-au-Prince et au Cap-Haïtien respectivement, ce qui veut dire qu'ils se déplacent plus loin que leur cluster d'habitation (1km de rayon). Les 58 % et 60 % restants respectivement soit travaillent chez eux ou tout près de chez eux, soit ils ne travaillent pas[9]. Dans un cas de figure idéal, on pourrait comparer ce chiffre à la répartition de la population à Port-au-Prince et au Cap-Haïtien par groupes d'âges. Ces informations n'étant pas disponibles, on peut les comparer à la moyenne au niveau du pays. Étant donné que 64 % de la population haïtienne sont en âge de travailler, (Singh et Barton-Dock 2015), les navetteurs dans les deux zones urbaines représentent au maximum[10] deux tiers de la population active.

Les distances parcourues par les navetteurs à Port-au-Prince et Cap-Haïtien sont courtes ce qui indique qu'on est en présence d'un appariement entre personnes et opportunités économiques local. À Port-au-Prince, on estime que le déplacement médian est de 1,1km et 3,1 km si on ne tient compte que des navetteurs. Au Cap-Haïtien, les statistiques correspondantes sont légèrement plus élevées avec 1,6km et 3,3 km respectivement (Tableau 1). En conséquence, l'accès à une large gamme d'opportunités économiques est limité (Tableau 2, 3) Buenos Aires, en Argentine vont de 7,5 à 10 km en fonction du genre du navetteur (homme/femme) et de l'existence d'enfants (Peralta Quirós, Mehndiratta, and Ochoa 2014) – ils ont d'ailleurs de nombreux avantages comme une consommation de carburant réduite – à condition qu'ils correspondent à des processus de choix où les personnes s'installent à proximité de l'emploi qu'ils veulent, dans ce cas, ils reflètent probablement la difficulté de se déplacer et les coûts y afférents. On peut dire dans ce sens que des déplacements courts généralisés sont symptomatiques d'une fragmentation des marchés du travail dans les deux zones urbaines : des

[9] Ou ont d'autres activités régulièrestrès locales comme par exemple aller à l'école.

[10] Il est possible qu'une partie des personnes identifiées en tant que navetteurs aillent en fait à l'école plutôt qu'au travail ou dans un centre d'opportunités. Ceci ferait baisser encore davantage la part des navetteurs.

Tableau 1.

COMPORTEMENTS DE DÉPLACEMENT À PORT-AU-PRINCE ET CAP-HAÏTIEN: PEU DE NAVETTEURSET ILS NE VONT PAS LOIN

	PORT-AU-PRINCE		CAP-HAÏTIEN	
Population Totale.	3.5 million		0.508 million	
	TOUS	**NAVETTEURS**	**TOUS**	**NAVETTEURS**
Déplacement Moyen.	2.5 km	4.5 km	2.8 km	4.7 km
Déplacement Médian.	1.1 km	3.1 tkm	1.6 km	3.3 km
	NON-NAVETTEURS	**NAVETTEURS**	**NON-NAVETTEURS**	**NAVETTEURS**
En tant que pourcentage du total.	58.14%	41.86%	60.51%	39.49%
Vivent à moins d'1 km du centre.	4.13%	2.86%	12.02%	6.13%
Déplacement Moyen.	—	3.37 km	—	3.73 km
Déplacement Médian.	—	2.11 km	—	2.52 km
Vivent à moins d'1 km du centre.	4.13%	31.67%	46.87%	56.81%
Déplacement Moyen.	—	3.29 km	—	3.09 km
Déplacement Médian.	—	2.52 km	—	2.55 km
Vivent à moins de 5 et 25 km du centre.	61.67%	65.27%	40.94%	36.98%
Déplacement Moyen.	—	5.12 km	—	7.24 km
Déplacement Médian.	—	3.66 km	—	5.84 km

Source: Élaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL

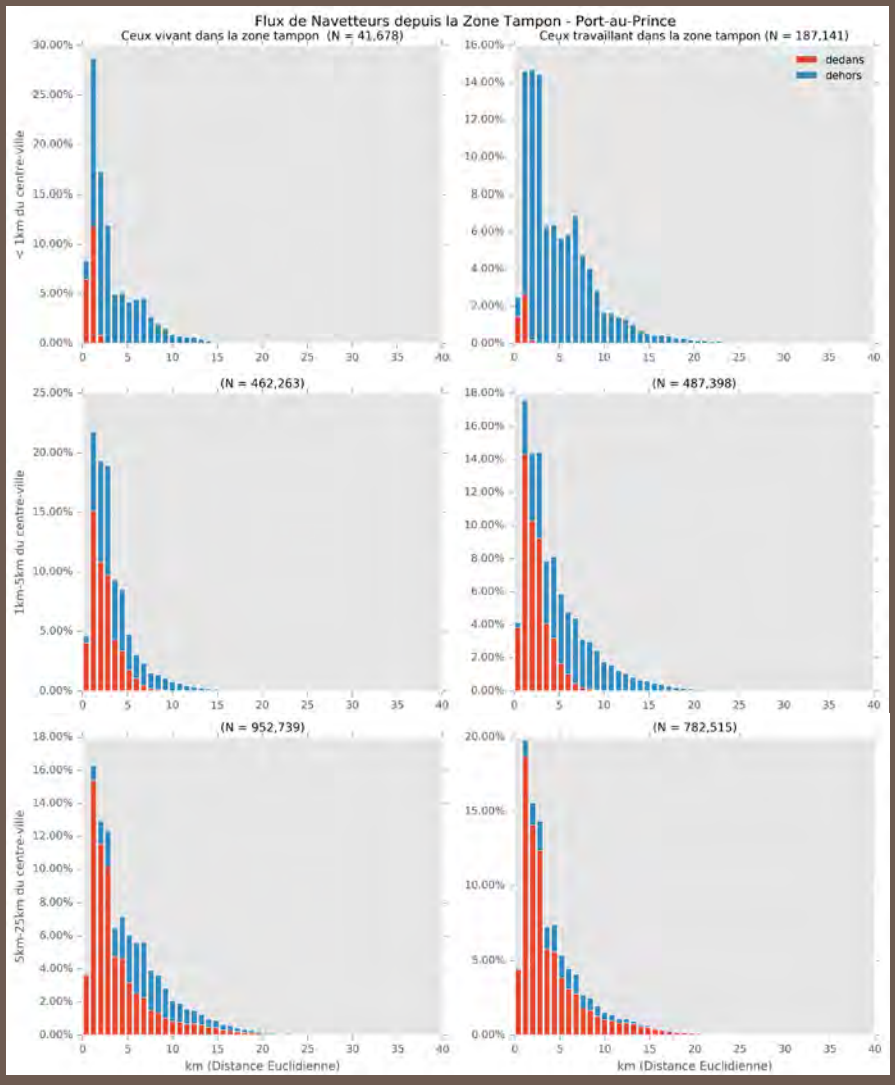
marchés du travail locaux plutôt qu'intégrés. Des marchés du travail fragmentés sont peu susceptibles de fonctionner comme des intermédiaires entre personnes et opportunités économiques, ce qui a un impact négatif sur la probabilité de mettre en relation d'une manière efficace les employeurs et les employés.

Les résidents au centre ont tendance à se déplacer moins proportionnellement que les personnes qui vivent plus loin du centre-ville. À partir du moment où il existe de nombreuses opportunités très locales, il y a moins d'incitation à se déplacer loin de chez soi. Les navetteurs qui vivent le plus loin du centre-ville (plus de 5km) au Cap et à Port-au-Prince ont les temps de déplacement les plus longs puisqu'ils sont plus isolés des opportunités économiques et doivent de toute façon subir des déplacements plus longs pour les saisir. Toutefois, l'augmentation de la distance médiane parcourue reste limitée à 1,5 et 2,5 km comparée aux sites les plus centraux de Port-au-Prince et du Cap-Haïtien respectivement. Ce modèle montre une fois encore que les marchés du travail sont fragmentés et que même si la densité des emplois de proximité est plus basse, les distances de déplacement n'augmentent pas d'une manière proportionnelle.

Une part non négligeable des navetteurs se déplace sur de longues distances. La Figure 12. Répartition des distances parcourues pour chaque distance à la zone tampon du centre-ville de Port-au-Prince. montre la répartition des distances parcourues par les navetteurs qui vivent (colonne de gauche) et travaillent (colonne de droite) à chaque distance de la zone tampon du centre-ville à Port-au-Prince. La colonne de gauche représente la distance entre l'habitation et le travail alors que la colonne de droite représente la distance entre le travail et l'habitation. Les rangées montrent la répartition pour chacune des trois distances de la zone tampon de la ville : à 1 km du centre, entre un et 5 km du centre et au-delà de 5 km et jusqu'à 25 km du centre. Donc par exemple, la partie gauche de la première rangée montre la répartition des distances parcourues par les navetteurs qui vivent dans un rayon d'un kilomètre du centre-ville. La partie droite de la première rangée montre les distances parcourues par les navetteurs qui travaillent dans un rayon d'un kilomètre du centre-ville de Port-au-Prince. Le rouge indique que le navetteur reste à l'intérieur de la zone tampon alors que le bleu indique qu'il se déplace au-delà de la zone tampon habitation ou de la zone-tampon travail. Ce qui est frappant, c'est que même si une concentration importante de navetteurs ne parcourt que des distances courtes, nous avons également des queues de distribution larges qui indiquent que certains navetteurs se déplacent sur de longues distances, jusqu'à 20 km. Enfin, la Figure 12. Répartition des distances parcourues pour chaque distance à la zone tampon du centre-ville de Port-au-Prince. réaffirme également que le centre-ville est le principal centre d'attraction puisqu'on a environ 4,5 navetteurs qui se déplacent vers le centre-ville pour chaque navetteur qui quitte le centre-ville pour son travail. Nous observons des schémas similaires au Cap-Haïtien (Figure 13. Répartition des distances parcourues pour chaque distance à la zone tampon du centre-ville de Cap-Haïtien.), avec une part même plus importante de personnes qui se déplacent sur de longues distances pour rejoindre le centre-ville, notamment en provenance de Trou-du-Nord.

Figure 12.

RÉPARTITION DES DISTANCES PARCOURUES POUR CHAQUE DISTANCE À LA ZONE TAMPON DU CENTRE-VILLE DE PORT-AU-PRINCE

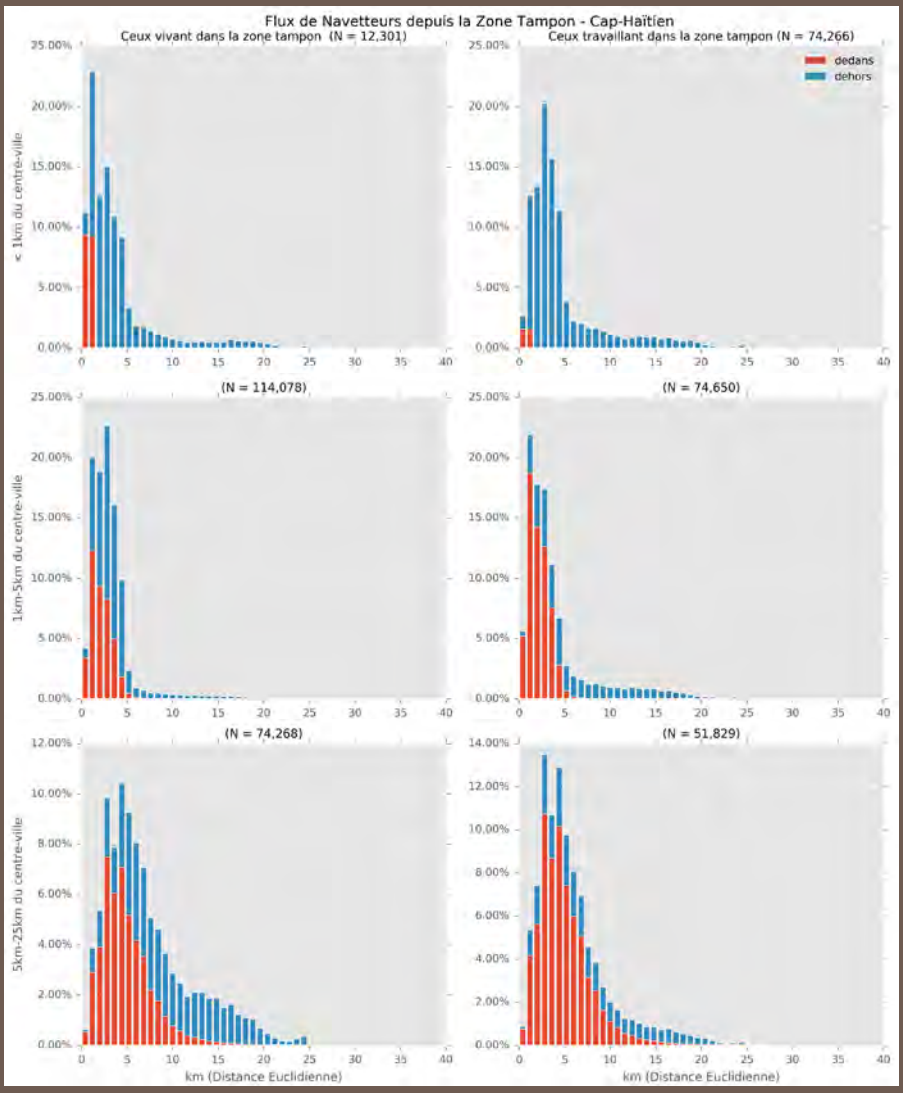


***Notes:** les déplacements de l'habitation au travail sont représentés sur la gauche (personnes vivant à l'intérieur de la zone tampon) alors que les déplacements du travail à l'habitation se trouvent sur la droite (personnes travaillant dans la zone tampon). La première rangée montre les résultats de localisation dans un rayon de 1 km du centre-ville alors que la deuxième rangée montre les localisations dans un rayon de 1 à 5 km centre et la dernière rangée celles dans un rayon de 5 à 25 km du centre. Les déplacements qui commencent et se terminent dans la même zone tampon sont en rouge alors que le bleu indique que le déplacement couvre au moins deux zone-tampons.*

***Source:** Élaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL*

RÉPARTITION DES DISTANCES PARCOURUES POUR CHAQUE DISTANCE À LA ZONE TAMPON DU CENTRE-VILLE DE CAP-HAÏTIEN

Figure 13.



***Notes:** les déplacements de l'habitation au travail sont représentés sur la gauche (personnes vivant à l'intérieur de la zone tampon) alors que les déplacements du travail à l'habitation se trouvent sur la droite (personnes travaillant dans la zone tampon). La première rangée montre les résultats de localisation dans un rayon de 1 km du centre-ville alors que la deuxième rangée montre les localisations dans un rayon de 1 à 5 km centre et la dernière rangée celles dans un rayon de 5 à 25 km du centre. Les déplacements qui commencent et se terminent dans la même zone tampon sont en rouge alors que le bleu indique que le déplacement couvre au moins deux zone-tampons.*

***Source:** Élaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL*

Tableau 2.

L'ACCESSIBILITÉ AUX OPPORTUNITÉS À PORT-AU-PRINCE POUR SEUILS DE TEMPS DE TRANSPORT ET MODES DE DÉPLACEMENT EST BASSE

PROPORTION DES OPPORTUNITÉS À PORT-AU-PRINCE QUI SONT ACCESSIBLES DANS UN DÉLAI DE TEMPS DONNÉ EN FONCTION DU MODE DE TRANSPORT UTILISÉ

	VOITURES	TAP-TAP + MARCHE À PIED	MARCHE À PIED SEULEMENT
< 30 min	24%	7%	3%
< 45 min	43%	16%	7%
< 60 min	61%	27%	12%

Source: Élaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL

L'accessibilité réduite limite le potentiel d'intermédiation entre personnes et opportunités économiques

L'accessibilité, mesurée par le nombre d'opportunités qui peuvent être atteintes dans un espace-temps donné, est limitée à Port-au-Prince. En moyenne, les utilisateurs de voitures à Port-au-Prince, peuvent accéder à respectivement 24, 43 et 61 % des opportunités totales dans la zone urbaine dans un délai de 30, 45 et 60 minutes avec des conditions de circulation encombrée. Pour les utilisateurs de Tap-Tap, la situation est complètement différente puisqu'ils ne peuvent accéder en moyenne qu'à 7, 16 et 27 % des opportunités dans un délai de 30, 45 et 60 minutes. Ces chiffres 'd'accessibilité aux opportunités' pour le transport collectif sont bas et sont même probablement optimistes puisqu'ils ne tiennent pas compte du temps d'attente[11]. Ils sont au même niveau que les chiffres pour Nairobi (Avner et Lall 2016) qui est connue pour être très encombrée et qui est une des ville au monde où le trajet pour aller travailler est le plus long (IBM 2011). Par comparaison, dans la région métropolitaine de Buenos Aires, une zone urbain qui compte quatre fois plus de population, les chiffres d'accessibilité en utilisant les transports publics sont de 7, 18 et 34 % pour les mêmes seuils de temps (Peralta Quirós 2015). Et dans le Grand Dakar, une zone urbaine à peu près équivalente à la taille de Port-au-Prince avec une population de plus de 3 millions de personnes (Banque mondiale 2016), la proportion des emplois accessibles dans un délai d'une heure est de 52 %, presque deux fois le niveau à Port-au-Prince (Stokenberga 2017). Les piétons à Port-au-Prince ont des niveaux d'accessi-

[11] Le temps d'attentepeut ajouter en moyenne 12,5 minutes au déplacement en Tap-Tap à partir des chiffres de Kopp etPrud'homme (2011).

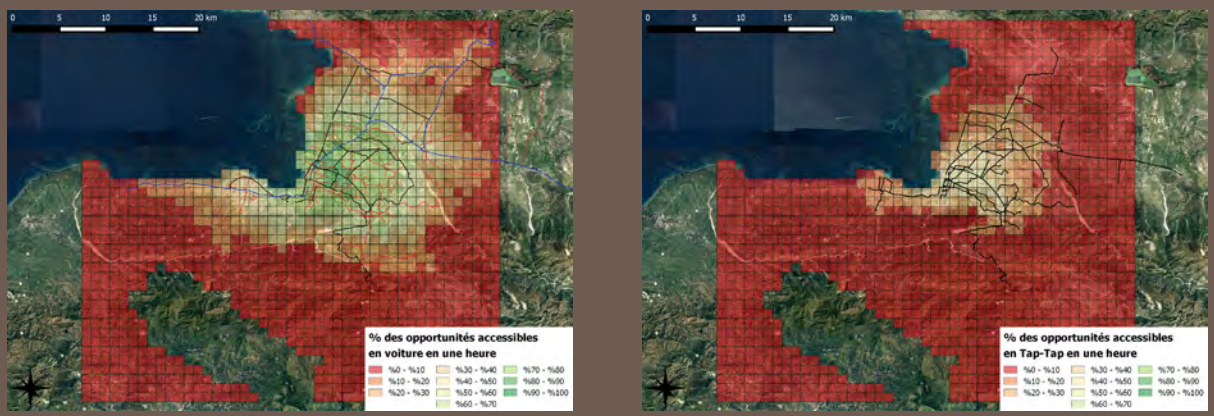
bilité plus bas avec un maximum de 12 % des opportunités qui sont accessibles dans un délai d'une heure. Comme nous l'avons expliqué dans les sections précédentes, compte tenu du fait qu'une large proportion de la population ne peut pas se permettre de se déplacer en Tap-Tap, les niveaux d'accessibilité resteront bas et plus près des niveaux concernant les piétons.

Les résidents centraux de la zone urbaine de Port-au-Prince ont un meilleur accès aux opportunités. La Figure 14 montre la répartition spatiale de l'accessibilité aux opportunités pour les personnes qui se déplacent en voiture et en Tap-Tap. On constate, sans surprise, que les résidents centraux bénéficient d'une meilleure accessibilité aux opportunités puisqu'ils sont à la fois plus près physiquement d'une grande partie des opportunités et qu'ils vivent dans une zone où le réseau de routes et de Tap-Tap est le plus dense. Par contre, l'accessibilité baisse considérablement lorsqu'on s'éloigne du centre-ville même si le processus est plus graduel pour les utilisateurs de voitures qui peuvent compenser des distances plus longues par des vitesses plus élevées.

La proportion des opportunités accessibles en 30 minutes en voiture est presque deux fois plus élevée au Cap-Haïtien (42 %) qu'à Port-au-Prince (24 %). Cette situation s'explique facilement par l'empreinte urbaine plus petite à Cap-Haïtien, ce qui réduit mécaniquement les distances par rapport aux emplois, aux marchés et aux autres opportunités (Figure 15).

PROPORTION DES OPPORTUNITÉS ACCESSIBLES À PORT-AU-PRINCE DANS UN DÉLAI D'UNE HEURE EN VOITURE ET EN TAP-TAP

Figure 14.



Source: Élaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL.

Tableau 3.

L'ACCESSIBILITÉ AUX OPPORTUNITÉS À CAP-HAÏTIEN POUR DIFFÉRENTES PLAGES HORAIRES ET MODES DE DÉPLACEMENT EST BASSE

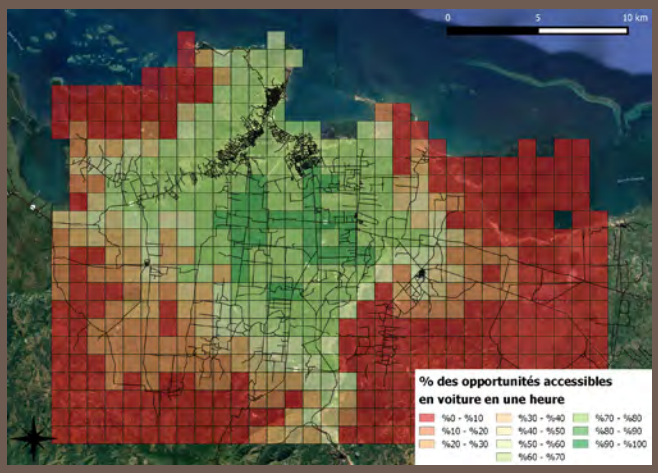
PROPORTION DES OPPORTUNITÉS À CAP-HAÏTIEN QUI SONT ACCESSIBLES DANS UN DÉLAI DE TEMPS DONNÉ EN FONCTION DU MODE DE TRANSPORT UTILISÉ

	VOITURES	MARCHE À PIED SEULEMENT
< 30 min	42%	8%
< 45 min	52%	12%
< 60 min	63%	18%

Source: Élaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL

Figure 15.

PROPORTION DES OPPORTUNITÉS ACCESSIBLES À CAP-HAÏTIEN EN UNE HEURE EN VOITURE



Source: Élaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL.

Ce qui est pourtant surprenant, malgré l'empreinte urbaine plus petite au Cap-Haïtien, c'est que l'accessibilité en une heure est très similaire à celle de Port-au-Prince (63 % contre 61 %). Ceci s'explique par la diminution des espaces dédiés aux routes au-delà du centre-ville de Cap-Haïtien ainsi que par la faible intensité de l'usage du sol, ce qui veut dire qu'il y a peu d'opportunités en dehors du centre urbain comme nous l'avons vu au chapitre 2.

DES INTERVENTIONS SUR LE TRANSPORT QUI SE CONCENTRERAIENT SUR LA VITESSE ET LA RÉSILIENCE POURRAIENT RÉDUIRE L'INADÉ-QUATION SPATIALE

Améliorer la vitesse sur le réseau

Augmenter la vitesse à Port-au-Prince est une manière d'aboutir à une meilleure accessibilité, notamment pour les Tap-Tap. S'il était possible de doubler les vitesses actuelles pour arriver à la vitesse réglementaire sur le réseau, les opportunités accessibles en moyenne sur la zone urbaine en utilisant le réseau des Tap-Tap pourraient doubler pour atteindre 55 %.

IMPACTS DE L'AUGMENTATION DE LA VITESSE SUR LES RÉSEAUX DE TRANSPORTS À PORT-AU-PRINCE, SCÉNARIOS CONTREFACTUELS. ATTEINDRE LA VITESSE RÉGLEMENTAIRE PERMETTRAIT DE DOUBLER L'ACCESSIBILITÉ À PORT-AU-PRINCE

Tableau 4.

ACCESSIBILITÉ À PORT-AU-PRINCE POUR DIFFÉRENTES VITESSES SUR LE RÉSEAU EN UNE HEURE

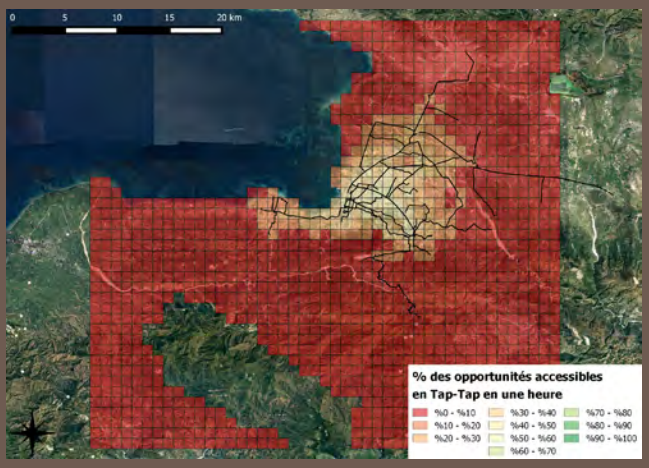
	VOITURES	TAP-TAP
Base de départ : 50% de la vitesse officielle.	61%	27%
40% de la vitesse officielle.	48%	21%
60% de la vitesse officielle.	71%	33%
70% de la vitesse officielle.	80%	40%
80% de la vitesse officielle.	85%	45%
Vitesse officielle.	91%	55%

Source: Élaboration de l'auteur en utilisant les réseaux routiers et de Tap-Tap du CNIGS ainsi que les vitesses réglementaires.

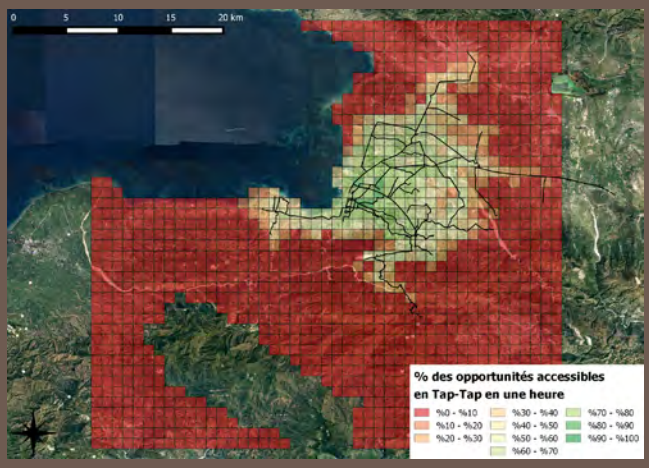
Figure 16.

REPRÉSENTATION VISUELLE DE L'AUGMENTATION DE LA VITESSE SUR LE RÉSEAU POUR L'ACCESSIBILITÉ DES TAP-TAP À PORT-AU-PRINCE

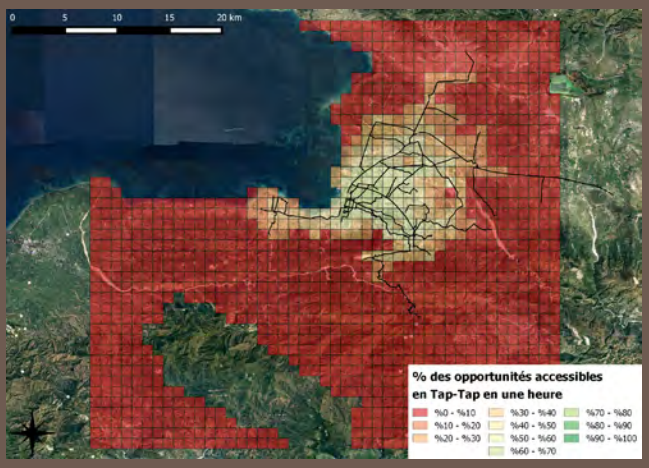
(A) Scénario de référence: 50% de la vitesse officielle.



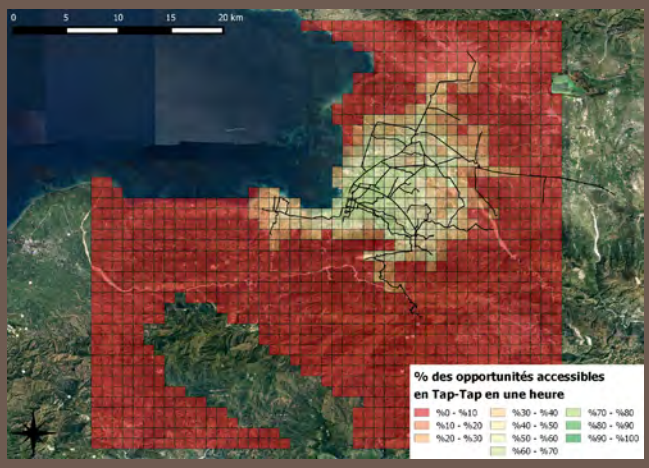
(B) Vitesse officielle.



(C) 70% de la vitesse officielle.



(D) 80% de la vitesse officielle.



Source: Élaboration de l'auteur en utilisant les réseaux routiers et de Tap-Tap du CNIGS ainsi que les vitesses réglementaires.

A Cap-Haïtien, nous observons des impacts similaires importants de l'augmentation de la vitesse. Nous présentons les résultats pour les utilisateurs de voitures.

IMPACTS DE L'AUGMENTATION DE LA VITESSE SUR LES RÉSEAUX DE TRANSPORTS À CAP-HAÏTIEN, SCÉNARIOS CONTREFACTUELS

Tableau 5.

ACCESSIBILITÉ À CAP-HAÏTIEN POUR DIFFÉRENTES VITESSES SUR LE RÉSEAU EN UNE HEURE

	VOITURES
Base de départ : 50% de la vitesse officielle.	63%
40% de la vitesse officielle.	55%
60% de la vitesse officielle.	72%
70% de la vitesse officielle.	78%
80% de la vitesse officielle.	83%
Vitesse officielle.	90%

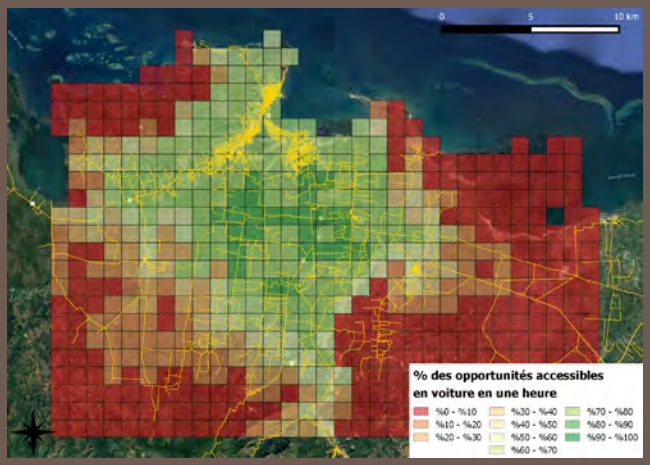
Source: Élaboration de l'auteur en utilisant les réseaux routiers et de Tap-Tap du CNIGS ainsi que les vitesses réglementaires.

Augmenter la vitesse dans les zones urbaines de Port-au-Prince pourrait aider les villes à jouer un rôle d'intermédiaire entre personnes et opportunités économiques pour doper la croissance économique. Un certain nombre d'options vont dans ce sens. La plus évidente serait d'entreprendre de gros investissements dans les routes et les transports collectifs. Cette option demanderait des ressources financières importantes et il est peu probable qu'elle soit très efficace avant d'avoir réglé les défis chroniques dont souffre le réseau actuel. Une solution plus immédiate consisterait à commencer par améliorer le fonctionnement et l'entretien du réseau actuel. Les deux options ne sont pas incompatibles mais le séquencement le plus efficace serait de commencer par améliorer le réseau existant. La gestion de l'espace dédié aux routes et l'entretien du réseau routier pourraient effectivement jouer un rôle important pour augmenter la vitesse, et ils sont réalisables. La gestion de l'espace consacré aux routes implique de s'assurer que les routes sont bien utilisées pour la circulation plutôt que pour le

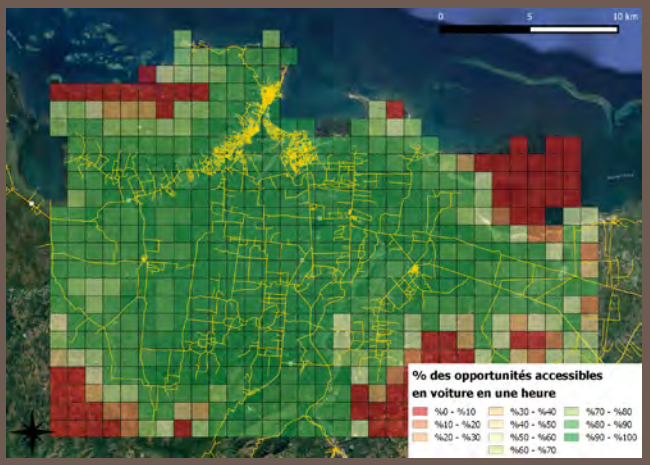
Figure 17.

REPRÉSENTATION VISUELLE DE L'AUGMENTATION DE LA VITESSE SUR LE RÉSEAU POUR L'ACCESSIBILITÉ DES VOITURES AU CAP-HAÏTIEN

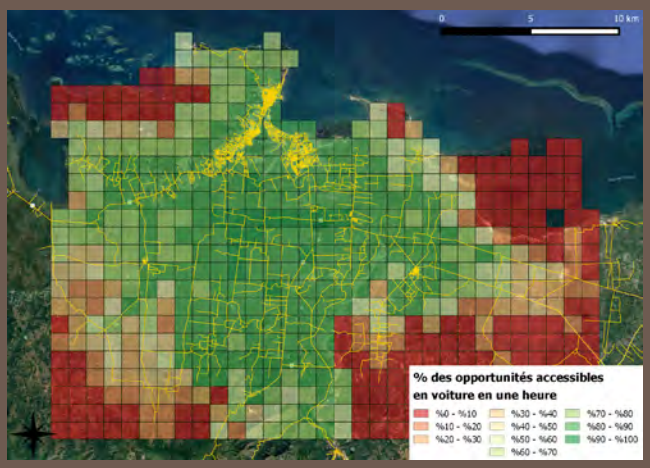
(A) Scénario de référence: 50% de la vitesse officielle.



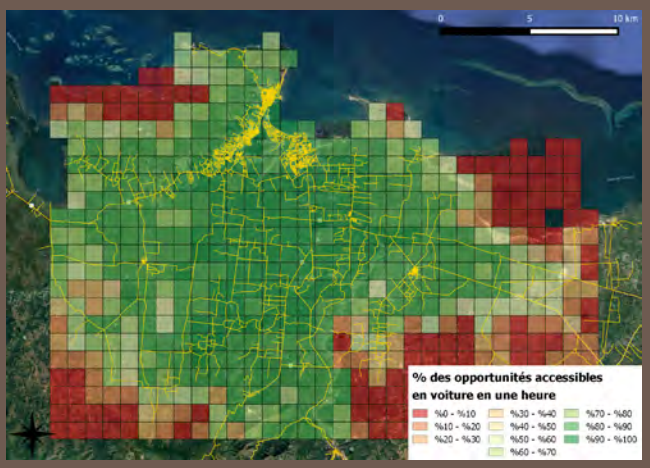
(B) Vitesse officielle.



(C) 70% de la vitesse officielle.



(D) 80% de la vitesse officielle.



Source: Élaboration de l'auteur en utilisant les réseaux routiers et de Tap-Tap du CNIGS ainsi que les vitesses réglementaires.

stationnement ou le déplacement des piétons. Ceci présuppose également que les trottoirs soient réservés en priorité aux piétons pour qu'ils ne soient pas obligés de monter et de descendre constamment du trottoir. L'entretien des routes pourrait également s'avérer très positif puisque les conducteurs ne seraient plus obligés de ralentir presque jusqu'à l'arrêt pour éviter un nid de poule par exemple. Doubler la vitesse pourrait sembler difficile à atteindre, mais dans les zones centrales de Port-au-Prince cela veut souvent dire passer seulement de 5 km/h (à peine plus rapide que la marche à pied) à environ 10 km/h.

Vulnérabilité du réseau routier aux catastrophes naturelles : implications en termes d'accessibilité

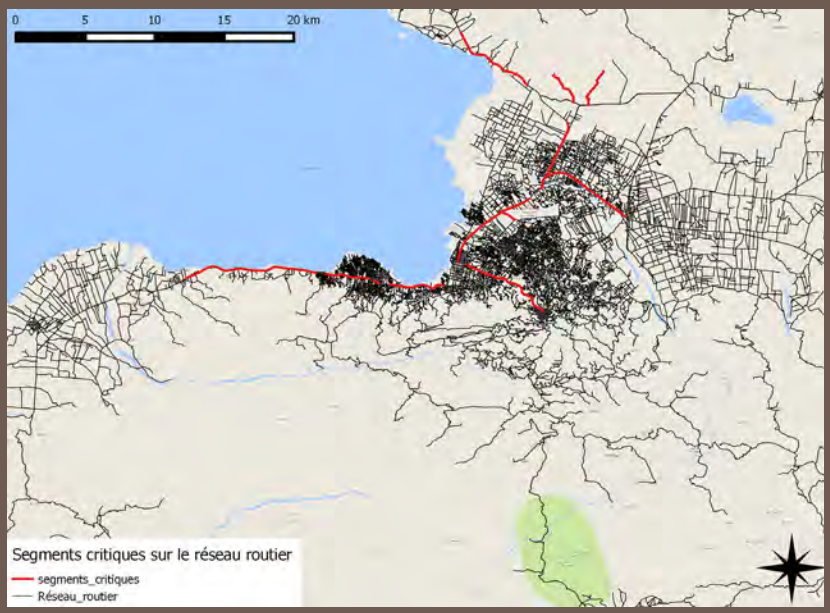
Les catastrophes naturelles ont à la fois des coûts directs et des coûts indirects. Elles ont des conséquences humanitaires désastreuses évidentes comme la perte de vies, les blessures et le deuil. Mais en endommageant les infrastructures comme les logements, les routes, les centrales de production d'électricité, elles imposent également des coûts directs élevés pour réparer et reconstruire. Enfin, les perturbations des infrastructures de réseaux, typiquement les routes et les câbles électriques, imposent également des coûts indirects élevés à la société par effet ricochet puisque les personnes ne sont plus en mesure de se rendre sur leur lieu de travail ou en perturbant les chaînes d'approvisionnement.

Identifier les segments les plus cruciaux du réseau routier est la première étape pour régler ces vulnérabilités potentielles et construire la résilience en cas de perturbations. Comme nous l'avons déjà mentionné dans le chapitre 2, Haïti est extrêmement vulnérable aux catastrophes. D'après la base de données EM-DAT (Guha-Sapir, Below, and Hoyois 2017), sur le siècle dernier et jusqu'en 2016, un minimum de 100 phénomènes destructeurs se sont produits. Les événements météorologiques, hydrologiques et géophysiques, ont affecté à eux seuls un minimum de 11,7 millions de personnes directement ou indirectement. Même si le tremblement de terre de 2010 a été de loin le plus mortel et le plus perturbateur, Haïti traverse également des expériences de moindre envergure mais récurrentes comme des épisodes d'inondations qui sont souvent la conséquence du passage d'ouragans et des crues des fleuves (Banque mondiale 2010). Ces événements endommagent à maintes reprises le réseau routier, ce qui entraîne, au mieux, des temps de déplacement plus longs et dans certains cas la déconnexion complète de certaines zones du pays et notamment des zones urbaines. Comprendre quelles sont les sections de route qui sont les plus cruciales pour le réseau routier, est une première étape vers la mise en place d'une stratégie pour renforcer la résilience face à ces interruptions limitées mais qui coûtent cher. L'analyse présentée ci-dessous se concentre sur Port-au-Prince à cause de son importance en termes de population, de production de richesses et d'exposition aux inondations mais elle pourrait être étendue à l'avenir au Cap-Haïtien et à d'autres zones urbaines fréquemment exposées.

Les segments les plus critiques du réseau routier de Port-au-Prince sont (1) les segments de la RN2 (Route Nationale #2) qui connectent le centre-ville à Carrefour et plus loin vers l'ouest, (2) le RN1 qui va du centre-ville au nord de Port-au-Prince, (3) un segment isolé qui relie le centre-ville à Pétion-Ville et finalement (4) quelques segments qui

Figure 18.

RÉSEAU ROUTIER À PORT-AU-PRINCE ET IDENTIFICATION DES SEGMENTS ROUTIERS LES PLUS CRUCIAUX



Source : Élaboration de l'auteur en utilisant les réseaux routiers et de Tap-Tap du CNIGS.

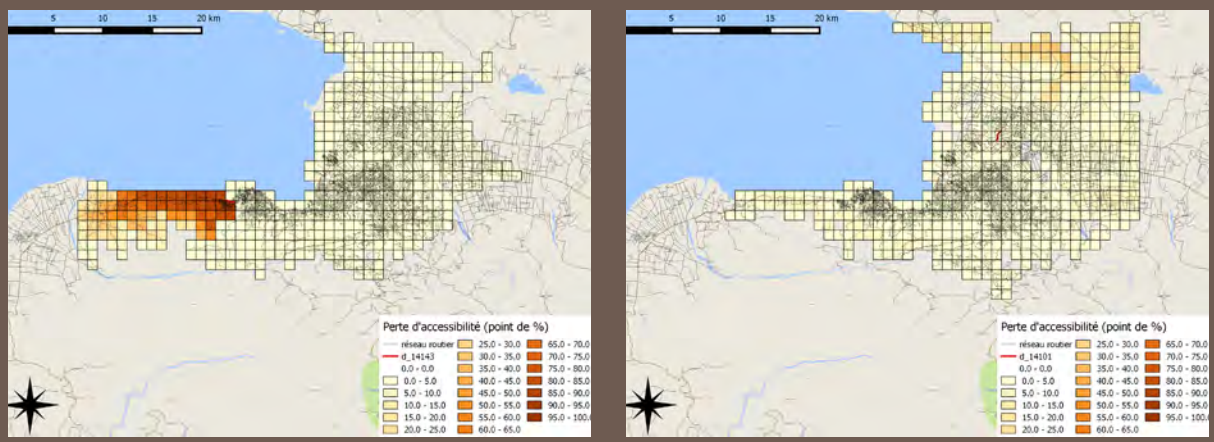
connectent Canaan au reste du réseau. Les segments les plus cruciaux, en rouge sur la Figure 18, sont identifiés à partir de l'impact qu'aurait leur suppression sur l'accessibilité moyenne dans la zone urbaine de Port-au-Prince[12]. Lorsqu'un segment spécifique est interrompu, les utilisateurs sont forcés de choisir un itinéraire alternatif qui va rallonger le déplacement et impliquer potentiellement qu'un certain nombre d'emplois ne seront plus accessibles dans un délai spécifique. Les impacts en termes d'accessibilité de la perturbation du réseau routier ne tiennent pas compte des effets secondaires comme l'augmentation de la congestion induite sur les routes alternatives. Les résultats présentés ci-dessous constituent donc une estimation conservatrice des impacts de la perturbation des routes.

Alors que la perte moyenne d'accessibilité reste modérée lorsque des segments routiers spécifiques sont perturbés, certaines zones particulières ou la zone urbaine peuvent être fortement impactées avec une perte d'accès

[12] L'analyse de criticité a été réalisée sans utiliser de modèle d'affectation du trafic. Elle ne peut donc pas tenir compte de l'augmentation des niveaux d'encombrement et donc des réductions de vitesse sur les segments alternatifs lorsqu'un itinéraire n'est plus disponible. En conséquence, les chiffres présentés ici représentent une borne inférieure des impacts des perturbations routières. Il est probable que les véritables impacts soient plus importants.

DEUX EXEMPLES DE PERTE D'ACCESSIBILITÉ EN UNE HEURE COMPARÉE AVEC LA BASE DE DÉPART À PARTIR DE LA PERTURBATION D'UN SEGMENT DE ROUTE ALLANT VERS CARREFOUR ET VERS CANAAN. L'IMAGE MONTRE DES PERT ES LOCALISÉES CONSIDÉRABLES EN TERMES D'ACCESSIBILITÉ À CAUSE DE L'ENDOMMAGEMENT DE SEGMENTS ROUTIERS SPÉCIFIQUES

Figure 19.



Source: Élaboration de l'auteur en utilisant les réseaux routiers et de Tap-Tap du CNIGS.

aux opportunités qui va jusqu'à 80 %[13]. C'est en général le cas à Canaan et à Carrefour par exemple, comme nous le montrons sur les cartes de la Figure 19. La perte d'accessibilité vers l'ouest de Carrefour est beaucoup plus grave comme on le voit sur l'ombre marron foncé, mais elle est moins étendue et affecte beaucoup moins de personnes qu'à Canaan.

L'identification des segments les plus cruciaux du réseau est une première étape pour construire la résilience des infrastructures routières. Deux options principales existent pour ce faire. La première, consiste à mieux protéger les segments routiers des catastrophes naturelles, comme les inondations, en mettant en œuvre des mesures qui pourraient les rendre moins vulnérables aux catastrophes. On pourrait par exemple envisager de surélever une route, là où les inondations sont le plus susceptibles de se produire. La deuxième option principale est d'investir dans la redondance. En construisant des itinéraires alternatifs, l'impact de la perturbation d'un segment spécifique resterait limité puisque les résidents, les travailleurs et les entreprises auraient une option alternative pour contourner le goulot d'étranglement. La décision relative à ces options pour savoir laquelle est la mieux adaptée, doit être prise au cas par cas et dépasse le cadre de ce document. L'analyse présentée ici fournit pourtant une première étape qui permettra d'autres investigations.

[13] Voir l'annexe pour plus d'informations sur l'analyse de criticité.

APPARIEMENT ENTRE PERSONNES ET OPPORTUNITÉS ÉCONOMIQUES – DÉPASSER LES DÉFIS

Les sections précédentes ont montré que les deux principales zones urbaines en Haïti souffraient d'une faible accessibilité aux emplois, ce qui limite le potentiel de croissance et d'inclusion. La répartition spatiale des opportunités (principalement des emplois) ressemble à celle des logements, ce qui veut dire qu'il n'y a que peu de regroupement des activités économiques. Ce résultat est à la fois la conséquence d'une faible accessibilité et des contraintes à la mobilité et une des causes des marchés du travail locaux et fragmentés qui sont peu susceptibles de bénéficier d'économies de concentration. Il est bien entendu, qu'augmenter l'accessibilité n'est qu'une étape pour créer des emplois et arriver à des marchés du travail efficaces mais c'est un élément clé de la solution. En parallèle, l'exposition importante d'Haïti aux catastrophes naturelles impose le besoin de réfléchir aux vulnérabilités et à la résilience du réseau routier. Il existe trois pistes d'améliorations principales: 1/ augmenter la vitesse de déplacement et améliorer le confort grâce à des investissements et une meilleure efficacité à Port-au-Prince et à Cap-Haïtien, 2/ rendre le transport collectif plus abordable pour un appariement inclusif entre personnes et opportunités économiques (y compris grâce à des augmentations de la vitesse de déplacement), 3/ renforcer la coordination entre l'aménagement du territoire et les investissements de transport pour un meilleur accès et une meilleure résilience. Nous allons présenter en détails ces trois larges priorités en exposant les possibilités d'amélioration et en s'inspirant, lorsqu'ils sont disponibles, d'exemples réussis ailleurs dans le monde.

Des vitesses plus élevées et un meilleur confort grâce à plus d'investissements et une meilleure efficacité

Investir dans et mieux gérer l'espace des trottoirs pour les piétons. Comme nous l'avons présenté dans ce chapitre, une grande part de la population des zones urbaines de Port-au-Prince et du Cap-Haïtien est piétonne. Il est très important de s'assurer que leurs conditions de déplacement soient bonnes et aussi sécurisées que possible puisqu'environ un quart des morts sur la route au monde sont des piétons (OMS 2015). Investir dans les trottoirs serait une étape importante pour assurer le confort et la sécurité de ceux qui se déplacent à pied. Ceci devrait être une priorité là où les trottoirs n'existent pas dans les zones urbaines. Lorsque des trottoirs existent, comme à Port-au-Prince, les faits indiquent qu'ils sont principalement utilisés à des fins commerciales par les vendeurs ambulants qui exposent leurs produits et occupent la plus grande partie de l'espace disponible en forçant souvent les piétons à descendre sur la chaussée où ils risquent d'être heurtés par un véhicule (Kopp et Prud'homme 2011). En dehors du danger associé au fait d'être obligé de partager la chaussée avec les véhicules, l'utilisation concurrentielle des trottoirs peut également rallonger les déplacements à pied en forçant les piétons à monter et descendre des trottoirs. Il est toutefois important de noter qu'une simple interdiction d'accès des vendeurs ambulants aux trottoirs pourrait avoir des impacts sociaux négatifs et ne pourrait être envisagée que si elle était accompagnée par une stratégie bien conçue pour proposer des options alternatives et des solutions de transition pour

les vendeurs ambulants. Une expérience à Panama City pourrait nous intéresser ici puisque presque 300 vendeurs ambulants ont été réaffectés à un bien immobilier sous utilisé pour créer ce qui est devenu, de fait, un marché populaire. Des progrès ont également été réalisés à Delhi, en Inde, pour assurer la sécurité des piétons tout en donnant aux vendeurs ambulants une partie intégrale des rues de Delhi, un espace séparé réservé aux activités commerciales (OMS 2009). La solution était d'identifier les segments routiers avec le plus de morts et de créer une voie piétonne protégée. Les investissements dans les trottoirs et leur gestion ne vont pas seulement permettre d'accélérer les déplacements des piétons mais également ceux des voitures et des Tap-Tap qui doivent s'arrêter ou zigzaguer pour éviter les piétons.

Une utilisation plus efficace de l'espace routier pourrait permettre de considérablement réduire les durées de déplacement. Les faits à Port-au-Prince indiquent que le manque d'espace routier urbain n'est actuellement pas la principale cause des encombrements ni de la faible vitesse des déplacements motorisés (Kopp et Prud'homme 2011). Il s'agit plutôt de l'utilisation sous-optimale de l'espace routier. Le manque d'espaces dédiés au stationnement fait que des véhicules en stationnement occupent une ou deux files alors que les routes sont à deux voies et dans les deux sens. Étant donné que les vendeurs ambulants obligent les piétons à descendre du trottoir, ils sont même forcés à s'avancer plus loin sur la chaussée à cause des véhicules en stationnement. Cette situation comporte non seulement des risques mais elle implique également qu'une bonne partie de l'espace routier n'est pas utilisée par la circulation. Enfin, le manque d'arrêts réservés aux Tap-Tap où les minibus pourraient se garer sur le côté pour laisser monter et descendre les clients, ralentit aussi considérablement la circulation. Identifier des zones sur les artères principales avec suffisamment d'espace pour aménager des arrêts de Tap-Tap, pourrait être une option peu onéreuse pour fluidifier les encombrements. De la même manière, il serait important, là où c'est possible, d'identifier des espaces qui pourraient être utilisés comme parking, ce qui permettrait de libérer une bonne partie de l'espace routier. Le respect de l'obligation de parking sera un élément clé de l'efficacité de cette solution.

L'entretien des routes peut permettre d'économiser à la fois des coûts d'entretien des véhicules et du temps de déplacement. Les nids de poule et les surfaces accidentées obligent les véhicules à ralentir. Ils endommagent également les véhicules, ce qui augmente les coûts de réparation et d'entretien. Un entretien routier régulier pourrait réduire ces deux effets et il existe un fonds d'entretien des routes qui devrait être correctement abondé.

À plus long terme, des voies de transport collectif pourraient être une option prometteuse pour réduire les durées de déplacement dans les zones urbaines. Les Tap-Tap se déplacent principalement sur des routes qui ont deux voies dans chaque direction. Si une partie de l'espace routier pouvait être libérée comme nous l'avons proposé ci-dessus, et compte tenu des taux actuels de motorisation bas, il serait judicieux de réserver de l'espace aux transports collectifs.

Rendre les transports collectifs plus abordables pour un appariement inclusif entre personnes et opportunités économiques

Des transports collectifs trop chers sont un des principaux obstacles pour que les zones urbaines en Haïti puissent agir en tant qu'intermédiaires, en assurant une meilleure connexion entre les personnes et les opportunités. Alors qu'un piéton à Port-au-Prince a accès à environ 12 % des opportunités en une heure, un utilisateur de Tap-Tap a accès à 27 %. Pourtant, l'abordabilité des transports collectifs est encore plus menacée par le besoin d'éliminer les subventions sur les carburants qui sont intenables d'un point de vue fiscal et dans une perspective macroéconomique ainsi qu'extrêmement régressives puisqu'elles bénéficient largement aux ménages les plus riches. La suppression des subventions sur les carburants fossiles va, toutefois, probablement générer des tarifs de Tap-Tap plus élevés et le transport motorisé va donc devenir encore moins envisageable pour une large part de la population urbaine. Il est donc nécessaire de réfléchir à des mécanismes qui pourraient compenser l'augmentation des tarifs des Tap-Tap ou même les réduire. Nous allons explorer ci-dessous un certain nombre d'options pour ce faire, en reconnaissant qu'il serait nécessaire de procéder à une analyse plus détaillée, notamment avec une meilleure compréhension de la gestion économique des Tap-Tap. Une étude de la Banque mondiale portant sur ces questions, est actuellement en cours. La plupart des options envisagées ont ceci en commun qu'elles s'efforcent de réduire les coûts des opérateurs de Tap-Tap, acteurs cruciaux de la mobilité urbaine, ce qui pourrait permettre des tarifs de transport plus bas.

Une augmentation de la vitesse des transports, déjà discutée dans la section précédente, permettrait aux conducteurs de Tap-Tap d'augmenter le nombre de voyages qu'ils peuvent effectuer en un temps donné. Ceci leur permettrait également d'avoir plus de clients payants et des bénéfices supérieurs. On peut donc dire que toutes les options qui pourraient permettre de réduire le temps de déplacement grâce à une meilleure gestion de l'espace routier, permettraient de contribuer à réduire les coûts opérationnels. Nous n'insisterons jamais assez sur le fait que l'augmentation de la vitesse de déplacement améliorera à la fois l'accessibilité et l'abordabilité du transport motorisé.

Améliorer l'efficacité énergétique des Tap-Tap, même si l'investissement initial en capital pour l'achat du véhicule augmente, permettrait de réduire les coûts en carburant et donc les coûts d'opération du véhicule. Les options qui vont dans ce sens comprennent soit l'achat de véhicules de plus grande capacité qui pourraient permettre une consommation de carburant par passager moins élevée ou l'achat de véhicules avec une moindre consommation de carburant mais de taille similaire. Ces deux options semblent raisonnables à première vue et méritent des investigations supplémentaires. Le paysage vallonné de certaines villes haïtiennes (notamment Port-au-Prince) ainsi que la présence de routes étroites méritent toutefois une réflexion détaillée avant de conseiller l'achat de véhicules plus grands et donc plus difficiles à manœuvrer. En ce qui concerne les incitations à l'achat et à l'utilisation de véhicules avec une meilleure efficacité énergétique, des expériences conduites dans d'autres pays peuvent fournir des enseignements. Les autorités de la zone

urbaine de Dakar, par exemple, ont créé des incitations destinées aux opérateurs de minibus informels pour qu'ils achètent des véhicules économes en carburant. Entre 2003 et 2008, les opérateurs ont reçu un prêt subventionné pour l'achat de minibus plus économes en carburant, qui a couvert presque 75 % des coûts d'achat (Kumar and Diou 2010). En échange, les propriétaires de "car rapides[14]" devaient retirer leurs véhicules de la circulation, devenir membres d'une association de transports (formalisant ainsi leur activité) et accepter d'emprunter des itinéraires spécifiques à prix fixes. Le succès de l'opération est toujours en discussion. Les faits indiquent que les tarifs ont été réduits mais que l'utilisation semble être restée limitée (Kumar et Diou 2010). L'évaluation de ce projet conclut notamment que des mécanismes de leasing peuvent être efficaces pour remplacer les flottes de transport public vieillissantes mais que leur succès dépend « des contributions des opérateurs au stade de la conception et de l'assistance technique pour professionnaliser les opérateurs et les conducteurs et restructurer le réseau d'opérateurs de transport informels". Cette option nécessiterait une analyse plus détaillée pour découvrir s'il est possible d'identifier un modèle adapté et de négocier avec les opérateurs de Tap-Tap en Haïti. Une assistance technique en cours de la Banque mondiale explore les différents mécanismes de compensation des augmentations des coûts de carburants et les résultats permettront de savoir si la mise à la casse des vieux Tap-Tap est une option viable.

À plus long terme, des subventions sur les transports soigneusement ciblés pourraient être dirigées vers les ménages les plus pauvres dans les zones urbaines en Haïti. Ces subventions ciblées de la demande sont largement reconnues comme étant les mécanismes les plus efficaces pour s'assurer que les plus pauvres obtiennent ou conservent l'accès aux opportunités sans peser excessivement sur le budget national ou local (Estupiñán et al. 2007). Cependant, ce type de subventions requiert des registres détaillés pour capturer la situation socio-économique des ménages ou des individus. Même si ce mécanisme semble irréaliste en Haïti aujourd'hui, à plus long terme, il pourrait représenter une option intéressante.

Renforcer la coordination entre l'aménagement du territoire et dans les investissements de transport pour améliorer l'accès et la résilience

Il existe deux principales manières d'améliorer l'accessibilité aux opportunités dans les zones urbaines : augmenter la vitesse et réduire la distance. Ces deux options opposées sont très bien illustrées par Atlanta d'un côté et Barcelone de l'autre (Bertaud 2002). La première consiste à augmenter la vitesse de déplacement, principalement en investissant dans le réseau de connectivité mais aussi en rendant le transport motorisé plus abordable de manière à ce qu'une plus grande part de la population puisse se déplacer plus rapidement. La deuxième option consiste à réduire les distances entre les logements et les opportunités. Ceci veut dire réduire la fragmentation de l'empreinte urbaine en encourageant

[14] Véhicules de transport adapté informels et colorés à Dakar.

la densité de population et d'opportunités et une meilleure intégration de l'aménagement du territoire et du transport.

Les densités de population à Port-au-Prince et au Cap-Haïtien sont élevées (jusqu'à 90 000 personnes au km2 à Port-au-Prince), ce qui indique que le potentiel d'amélioration de l'accessibilité en réduisant les distances reste limité. Le chapitre 2 sur la planification indique d'ailleurs que ces zones urbaines sont surpeuplées, dans le sens où des densités plus élevées n'ont pas été accompagnées par des infrastructures adéquates. En fait, la croissance urbaine a continué au même rythme au centre de Port-au-Prince que dans la zone plus périphérique de Croix des Bouquets, ce qui indique une augmentation continue de la population dans une zone qui bénéficie de la meilleure accessibilité. Ce modèle contraste avec celui qui a été observé dans de nombreuses autres grandes villes au monde où la croissance est plus rapide dans la périphérie des noyaux urbains (Angel et al. 2011). À court terme, il n'y a donc que peu de possibilités de réduire la distance entre les personnes et les opportunités économiques en continuant à augmenter les densités. Pour être en mesure de le faire sans détériorer les conditions de vie, il serait nécessaire de construire des bâtiments plus élevés abritant plusieurs familles. À moyen terme, il faudrait encourager cette solution mais elle présuppose l'émergence d'une industrie du bâtiment qualifiée, capable de faire appliquer les codes de construction pour contribuer à résister aux risques sismiques.

Il existe cependant des marges de manœuvre considérables pour promouvoir l'accessibilité en planifiant l'expansion urbaine tout en réduisant simultanément l'exposition aux catastrophes naturelles. La planification de l'expansion urbaine devrait avoir un double focus dans les zones urbaines haïtiennes : limiter l'exposition des personnes aux catastrophes naturelles et promouvoir l'accessibilité aux opportunités économiques. Des exemples à Port-au-Prince et au Cap-Haïtien montrent que la croissance urbaine a permis d'atteindre un des deux objectifs mais pas les deux simultanément. À Port-au-Prince, de récents développements au nord de Croix-des-Bouquets, à Canaan, ont été réalisés après le tremblement de terre de 2010. Ils sembleraient être moins vulnérables auxcrues du fleuve car ils sont installés sur une pente. Toutefois, ils sont très éloignés du centre de Port-au-Prince et connectés par peu de routes, ce qui limite l'accessibilité aux opportunités économiques (comme on peut le voir Figure 24). Au Cap-Haïtien, comme nous l'avons documenté dans le chapitre sur la planification, la croissance urbaine s'est produite à proximité du centre-ville et donc des opportunités économiques mais au prix de risques élevés puisque l'urbanisation entre 2005 et 2015 a empiété de 21 % sur le lit de la rivière. Une planification prudente devrait permettre d'éviter ces arbitrages et d'encourager les installations dans des zones relativement protégées des risques multiples (ou qui peuvent être plus facilement protégées) et qui peuvent bénéficier de la proximité des opportunités économiques soit grâce à la proximité physique (urbanisation de « remplissage » plutôt qu'en mitage urbain) ou grâce à l'accès aux options de transport.

La planification seule ne suffit pas, c'est la mise en œuvre qui est clé. Le chapitre sur la planification a documenté le fait qu'une croissance urbaine informelle et sans coordination s'est produite malgré une profusion de plans locaux, sectoriels et nationaux à la fois pour Port-au-Prince et pour Cap-Haïtien. Trois recommandations semblent être pertinentes

à ce stade. D'abord, renforcer la coordination et la coopération entre les agences de mise en œuvre pour maximiser les chances de succès de ces plans. Deuxièmement, fixer des objectifs atteignables qui ont plus de chances d'être pris au sérieux et qui sont moins susceptibles d'entraîner des conséquences inattendues[15]. Troisièmement, « prévoir le meilleur mais se préparer pour le pire ». Tunis, en Tunisie, a apporté des informations claires et transparentes sur la localisation des futures infrastructures. Ceci n'a pas empêché une urbanisation non planifiée mais avec malgré tout deux avantages : 1/ ces informations ont effectivement guidé les nouveaux quartiers informels vers des zones où le gouvernement avait planifié une expansion et 2/ elles ont sécurisé les droits de passage pour viabiliser ces zones à l'avenir avec des routes, des systèmes d'égouts … En procédant de cette manière, le gouvernement a réduit les coûts de viabilisation de ces zones à l'avenir car la réhabilitation est en général plus onéreuse.

Une tâche notoirement ardue est de faire fonctionner les marchés fonciers. C'est un aspect essentiel si on veut permettre au foncier d'être utilisé à sa plus haute valeur, ce qui promouvra ensuite la densité puisque du foncier plus cher entraîne en général des densités plus importantes dans les villes mondiales, ce qui peut ensuite promouvoir une meilleure accessibilité des opportunités économiques en réduisant les distances. Le chapitre sur la planification a proposé un certain nombre d'options pour l'avenir. Elles ne nécessitent pas toujours la formalisation des titres de propriété mais elles devraient en tout cas permettre leur transférabilité.

Dans un pays comme Haïti avec des ressources limitées, il est d'autant plus important de s'assurer que les fonds alloués à l'entretien et à l'amélioration des routes sont utilisés de la manière la plus efficace possible. Compte tenu de l'exposition importante du pays aux catastrophes naturelles, il est important de prêter attention à la construction dela résilience du réseau. D'ailleurs, des catastrophes naturelles, localisées et récurrentes (comme les inondations), peuvent mener à l'isolation de certains quartiers ce qui impact la possibilité de se rendre au travail et perturbe les chaînes de valeur économique. Une méthode pour identifier les domaines d'intervention les plus urgents est l'analyse de criticité. Ce chapitre a fourni une feuille de route pour la priorisation des travaux routiers et de l'entretien des routes. Même s'il est incomplet puisqu'il n'intègre pas les coûts inhérents aux encombrements, il permet malgré tout d'identifier les segments routiers les plus cruciaux.

Alors que l'analyse de criticité présentée dans ce chapitre identifie les priorités, le type d'intervention justifiera une analyse économique plus approfondie. Deux options principales existent. La première consiste à réhabiliter/améliorer les segments routiers pour les rendre plus résilients à certains types de catastrophes. Ce travail pourrait comprendre plusieurs options comme l'amélioration du système de drainage de la route ou l'élévation de la route. La deuxième option consiste à investir dans la redondance du réseau. Cette

[15] Un rapport récent de la Banque mondiale décrit les conséquences de réglementations de l'aménagement du territoire mal adaptées sur l'état de développement d'un pays. Dans certains cas, des réglementations bien intentionnées comme par exemple une taille minimum de parcelles pour assurer un espace vital basique par personne, peuvent s'avérer inabordables pour les résidents et les forcer vers l'informel (Lall, Henderson, et Venables 2017).

option peut s'avérer plus favorable lorsque le coût du renforcement de la résilience du segment routier est élevé ou lorsqu'il est difficile d'évaluer les risques.

Compte tenu du fait que le risque est une fonction de la vulnérabilité physique et du niveau d'exposition au danger, améliorer les infrastructures et promouvoir le développement urbain dans les zones moins exposées sont des mesures complémentaires qui contribuent à construire la résilience et à réduire les risques de catastrophes. La réhabilitation ou la protection d'infrastructures cruciales, comme les routes, en tant que mesures correctives, va réduire la vulnérabilité des infrastructures et donc diminuer le risque de catastrophes. Guider le développement urbain et de nouveaux investissements dans le transport d'une manière proactive vers les zones qui sont moins exposées aux catastrophes naturelles grâce à l'aménagement du territoire et à l'utilisation des informations sur les risques, en tant que mesures préventives, permettra également de réduire le risque global.

Le projet de développement urbain et de résilience urbaine Can-Tho au Vietnam combine les deux approches pour réduire le risque d'inondation et construire la résilience à long terme et ses enseignements peuvent être distillés dans le contexte haïtien. D'un côté, le projet vise à améliorer la gestion des risques d'inondation et l'assainissement environnemental grâce à des investissements dans des infrastructures de contrôles prioritaires des inondations dans le centre-ville, y compris les berges avoisinantes, avec des clapets/vannes à marée et l'amélioration du système de drainage. D'un autre côté, il promeut le développement de nouvelles zones de croissance urbaine à bas risques en améliorant la connectivité avec le centre-ville grâce aux investissements dans la construction de transports en terrain surélevé. Les infrastructures de transport nouvelles et améliorées visent à augmenter (i) l'accessibilité et la connectivité, (ii) la valeur du foncier, et (iii) les opportunités d'investissement. Les activités du projet sont accompagnées par l'élaboration de systèmes de gestion pour améliorer la planification spatiale, la gestion des risques d'inondation et le transport, y compris une base de données géospatiales basée sur le Web, qui sert de plate-forme unique pour les données spatiales et qui est prévue pour être utilisée par les départements ministériels pour la planification spatiale et le développement des infrastructures.

RÉFÉRENCES

Angel, S., J. Parent, D. L. Civco, and A. M. Blei. 2011. "Making Room for a Planet of Cities." *Policy Focus Report*, Lincoln Institute of Land Policy.

Antos, S.E., N. Lozano-Gracia, and S.V. Lall. 2016. "The Morphology of African Cities." *World Bank Policy Research Working Paper,* no. 7911.

Avner, P., and S.V. Lall. 2016. "Matchmaking in Nairobi: The Role of Land Use." *World Bank Policy Research Working Paper,* no. 7904.

Bengtsson, L., J. Gaudart, X. Lu, S. Moore, E. Wetter, K. Sallah, S. Rebaudet, and R. Piarroux. 2015. "Using Mobile Phone Data to Predict the Spatial Spread of Cholera." *Scientific Reports* 5 (1). doi:10.1038/srep08923.

Bertaud, A. 2002. "The Spatial Organization of Cities: Deliberate Outcome or Unforeseen Consequence?" *World Development Report* 2003, Background Paper. http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/spatialorgcity.pdf.

———. 2014. "Cities as Labor Markets." *Marron Institute on Cities and the Urban Environment, New York University*. Working paper, no. 2 (February).

Cadena, K., and E. Perge. 2017. "Transport and Poverty in Haiti Existing Evidence from Household Survey Data." Draft report. World Bank.

CONATEL. 2016. "Tableau de Bord Du Secteur de La Téléphonie Mobile." Conseil National des Télécommunications. http://conatel.gouv.ht/node/283.

Estupiñán, N., A. Gómez-Lobo, R. Muñoz-Raskin, and T. Serebrisky. 2007. "Affordability and Subsidies in Public Urban Transport: What Do We Mean, What Can Be Done?" *World Bank Policy Research Working Paper Series,* no. 4440.

Franklin, S. 2015. "Location, Search Costs and Youth Unemployment: The Impact of a Randomized Transport Subsidy in Urban Ethiopia." *CSAE Working Paper* WPS/2015-11.

Guha-Sapir, D., R. Below, and Ph. Hoyois. 2017. "EM-DAT: Emergency Events Database." Brussels, Belgium: Université Catholique de Louvain. http://www.emdat.be/.

IBM. 2011. "Global Commuter Pain Survey: Traffic Congestion Down, Pain Way Up." http://www-03.ibm.com/press/ us/en/pressrelease/35359.wss.

IHSI. 2007. "Enquête Transport 2004-2005." Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique.

———. 2012. "Enquête Sur Les Conditions de Vie Des Ménages Après Seisme (ECVMAS)." Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique.

Kim, Y., and B. Zangerling, eds. 2016. *Mexico Urbanization Review: Managing Spatial Growth for Productive and Livable Cities in Mexico*. The World Bank. http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-1-4648-0916-3.

Kopp, P., and R. Prud'homme. 2011. "Urban Transport in Port-Au-Prince." prepared for IADB. www.rprudhomme.com/resources/Rap+2011+Port+au+Prince+$28BID$29.pdf.

Kumar, A., and C. Diou. 2010. "Renouvellement Du Parc d'autobus a Dakar : Avant - Apres." 11. Sub-Saharan Africa Transport Policy Program (SSATP) Discussion Paper. Washington, DC: World Bank.

Lall, S.V., J.V. Henderson, and A.J. Venables.

2017. *Africa's Cities: Opening Doors to the World*. Washington, DC https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25896.

Le Gallo, J., Y. L'Horty, and P. Petit. 2017. "Does Enhanced Mobility of Young People Improve Employment and Housing Outcomes? Evidence from a Large and Controlled Experiment in France." *Journal of Urban Economics* 97 (January): 1-14. doi:10.1016/j.jue.2016.10.003.

Lu, X., L. Bengtsson, and P. Holme. 2012. "Predictability of Population Displacement after the 2010 Haiti Earthquake." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 109 (29): 11576-81. doi:10.1073/pnas.1203882109.

Peralta Quirós, T. 2015. "Mobility for All: Getting the Right Urban Indicator." *Connections - Transport & ICT,* no. Note 25 (November). http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/11/679314467370850683/TransportICT-Newsletter-Note25a-Nov-highres.pdf.

Peralta Quirós, T., and S.R. Mehndiratta. 2015. "Accessibility Analysis of Growth Patterns in Buenos Aires, Argentina: Density, Employment, and Spatial Form." *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board* 2512 (November): 101–9. doi:10.3141/2512-12.

Peralta Quirós, T., S.R. Mehndiratta, and M. Catalina Ochoa. 2014. "Gender, Travel and Job Access: Evidence from Buenos Aires."

Perge, E., M. Muller, G. Fleurantin, and K. Cadena. 2017. "Haiti: Steering towards Effective Fuel Subsidy Reform." Draft report. World Bank.

Ryko, J.M. (2014, December 3). La problématique de la moto-taxi dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince. *Le Nouvelliste*. Retrieved from http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/138681/La-problematique-de-la-moto-taxi-dans-la-zone-metropolitaine-de-Port-au-Prince

Rospabe, S., and H. Selod. 2006. "Does City Structure Cause Unemployment? The Case of Cape Town." *Poverty and Policy in Post-Apartheid South Africa,* 262-87.

Singh, R.J., and M.A. Barton-Dock. 2015. "Haiti – Toward a New Narrative: Systematic Country Diagnostic." Washington, DC: World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/642131467992805241/Haiti-Toward-a-new-narrative-systematic-country-diagnostic.

Stokenberga, A. 2017. "Urban Accessibility Analysis for Dakar, Senegal." Draft. World Bank.

Tatem, A.J., Y. Qiu, D.L. Smith, O. Sabot, A.S. Ali, and B. Moonen. 2009. "The Use of Mobile Phone Data for the Estimation of the Travel Patterns and Imported Plasmodium Falciparum Rates among Zanzibar Residents." *Malaria Journal 8* (1): 287. doi:10.1186/1475-2875-8-287.

WHO. 2009. "Global Status Report on Road Safety: Time for Action." Geneva: World Health Organization.

———. 2015. "Global Status Report on Road Safety 2015." Geneva: World Health Organization.

World Bank. 2010. "Analysis of Multiple Natural Hazards in Haiti (NATHAT)." http://reliefweb.int/report/haiti/analysis-multiple-natural-hazards-haiti-nathat.

———. 2015. "Better Spending, Better

Services – a Review of Public Finances in Haiti." Public Expenditure Review. Washington, DC: World Bank Group.

———. 2016. "Perspectives Urbaines: Villes Émergentes Pour Un Sénégal Émergent." World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/666911467995082776/Perspectives-urbaines-villes-émergentes-pour-en-Sénégal-émergent.

World Bank, and ONPES. 2014. "Investing in People to Fight Poverty in Haiti : Reflections for Evidence-Based Policy Making." World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/222901468029372321/Reflections-for-evidence-based-policy-making.

SPOTLIGHT 3. LIAISONS INTERURBAINES : POURQUOI SONT-ELLES ÉGALEMENT IMPORTANTES POUR LA PRODUCTIVITÉ EN HAÏTI?

*Marisa Garcia Lozano**

GAINS ASSOCIÉS À LA CONNECTIVITÉ INTERURBAINE

Le chapitre 3 s'est concentré principalement sur l'évaluation du niveau de connectivité intra-urbaine en Haïti et son impact sur la création, l'accessibilité et la productivité des emplois. Toutefois, les liaisons interurbaines jouent également un rôle pivot pour exploiter les bénéfices de l'urbanisation et les économies d'agglomération. La manière dont les villes, les régions et les ports sont connectés, s'avère cruciale pour promouvoir la prospérité économique, réduire la pauvreté et promouvoir l'habitabilité (Ellis et Roberts, 2016). Dans les pays à urbanisation rapide – comme c'est le cas en Haïti – les infrastructures de connectivité sont clés pour permettre aux bénéfices tirés du renforcement de la densité économique d'être plus largement partagés (Banque mondiale, 2009).

Connecter les villes est le tremplin qui permet de doper le potentiel de croissance et les niveaux et productivité sur les marchés urbains – y compris les marchés du travail, des produits et des services. Les investissements dans les infrastructures de connexion sont onéreux (ils représentent parfois plus de 15 % du PIB d'un pays en voie de développement) mais ils réduisent les coûts commerciaux et facilitent une affectation des ressources plus efficace (Ellis et Roberts, 2016). Les liaisons interurbaines bénéficient à la fois aux producteurs et aux consommateurs ; elles donnent aux producteurs accès aux intrants (y compris la main-d'œuvre) et aux marchés de produits dans d'autres villes et régions, tout en offrant aux consommateurs de meilleurs prix et une gamme d'options plus large (Banque mondiale, 2013). Avec de meilleures connexions, les entreprises ont la possibilité de déménager lorsque les terrains sont trop chers et donc d'augmenter leurs profits en s'installant dans d'autres zones. Lorsque l'accès aux villes n'est pas adéquat, les entreprises n'ont pas d'autre choix que d'assumer ces coûts élevés.

Investir dans la connectivité spatiale non seulement renforce la productivité mais elle se traduit également par des niveaux plus élevés d'habitabilité, tels qu'ils sont mesurés par l'accès aux services de base hors réseau comme l'éducation et la santé. La qualité de vie des populations résidant dans les zones en retard s'améliore au fur et à mesure qu'elles deviennent bien intégrées avec des lieux qui fournissent ces services. Les faits montrent que la distance à parcourir pour aller à l'école a un impact sur les taux de présence. Une enquête au Sri Lanka a montré que de grandes distances à parcourir ou le manque de transport adéquat pour aller à l'école étaient mentionnés comme étant une raison de ne pas inscrire les enfants à l'école (17,8 %). D'autre part, une étude

*L'auteur remercie Sarah E. Antos et Katie L. McWilliams pour leurs contributions.

réalisée au Ghana (Vuri, 2007) a montré que plus l'école était loin du logement des enfants, moins ils étaient susceptibles d'être scolarisés avec une baisse de 0,03 % de la probabilité pour chaque minute supplémentaire de déplacement.

Un rapport de la Banque mondiale[1] met en exergue trois étapes que les décideurs peuvent utiliser pour identifier les améliorations les plus efficaces des réseaux de connexion.

1. Premièrement, évaluer la valeur des connexions internes et externes de la ville. Pour les connexions externes, cela veut dire comparer les coûts de transport d'une ville – et les données sur la densité, la qualité et la capacité des routes, chemin de fer, voies navigables – avec celles de villes similaires pour identifier les principaux besoins d'améliorations.
2. Deuxièmement, coordonner entre les options de transport et avec les politiques d'aménagement du territoire et les plans d'infrastructures y afférents. Ceci requiert une identification partage modal requis par une ville et une incitation à la concurrence pour réduire les écarts entre les prix des transports et les coûts.
3. Troisièmement, exploiter des investissements qui produiront les meilleurs retours pour les villes – collectivement et individuellement. Les leaders des villes doivent identifier des investissements de connexion dans les zones où la demande en infrastructures interurbaines et en services de transports est la plus élevée ainsi que dans des corridors qui produisent les meilleurs retours en termes d'efficacité et d'équité.

LES PERFORMANCES D'HAÏTI POUR CONNECTER SES VILLES

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la connectivité et l'accès aux villes apportent de nombreux avantages à différentes parties prenantes. Mais, les villes haïtiennes sont-elles bien connectées ? Nous voyons quelles sont les performances des villes en évaluant l'accès aux marchés ainsi que l'accès aux services qui contribuent à augmenter le niveau de vie. Une approche pour mesurer l'accessibilité physique est de regarder le réseau routier actuel.

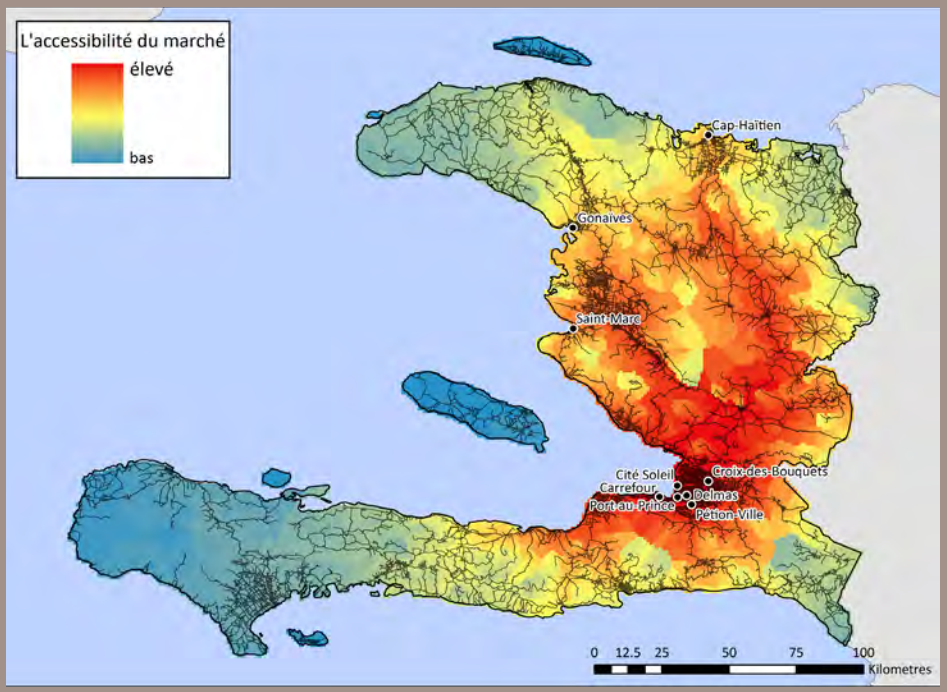
Accessibilité des marchés. L'accessibilité physique des marchés a été calculée pour 138 villes et agglomérations en Haïti en utilisant le réseau routier et en pondérant en fonction de la taille des marchés[2]. Une matrice de coûts qui fait partie des outils d'analyse des réseaux ArcGIS a été utilisée pour mesurer l'accessibilité aux marchés. Cette fonction utilise le réseau routier pour déterminer le coût (durée) pour aller d'un point d'origine à un point de destination. D'abord, un maillage de 27 077 points d'origine a été créé, couvrant tout le pays, en utilisant une résolution d'1 kilomètre et des destinations ont été identifiées en tant que 238 villes. Les calculs du temps de déplacement ont généré 3 millions d'itinéraires en utilisant le réseau de transport pour connecter les points d'origine avec chaque marché de destination.

[1] World Bank, 2013. Planning, Connecting, and Financing Cities - Now: Priorities for City Leaders. Le rapport présente les connexions à la fois à l'intérieur et entre les villes mais ceci apporte des informations inhérentes seulement aux connexions interurbaines.

[2] Les mesures d'accessibilité des marchés ont été calculées en utilisant la formule suivante: Accessibilité de n'importe quel point d'origine X = Population de la ville de marché Y *e [(-temps entre X et Y) / (2* a2)]) où Y est le point de destination, e est une constante fixée à 2,71, et a la distance maximale à travers le pays.[3] Based on IHSI 2015 estimations.

ACCESSIBILITÉ DES MARCHÉS EN HAÏTI

Figure 1.



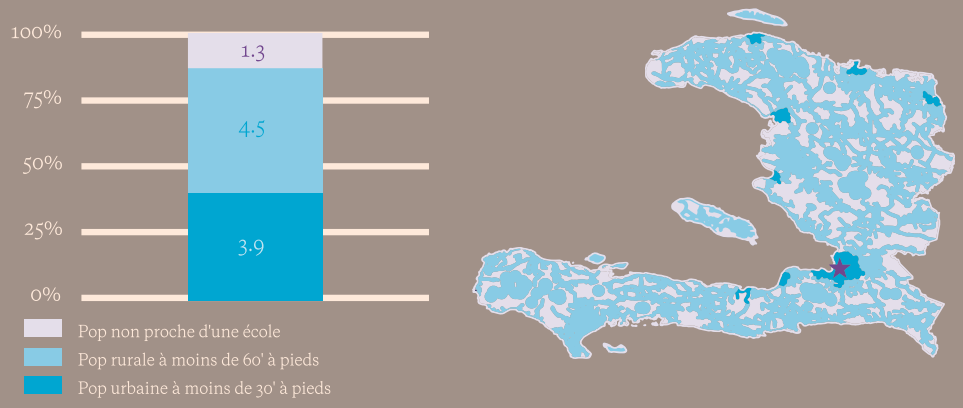
Source: Calculs de l'équipe de l'examen d'urbanisation de la Banque mondiale

Comme nous le voyons dans la Figure 1, les zones qui ont les niveaux d'accessibilité les plus élevés sont représentées en rouge alors que les bas niveaux d'accessibilité au marché sont en bleu. La carte ci-dessous indique que même si l'accessibilité aux marchés à Port-au-Prince et dans ses zones périphériques est élevée (en rouge), il y a quelques vallées qui ont un accès limité dans les régions nord et sud-ouest (en bleu), ainsi que certaines zones dans le centre du pays (en jaune). Ce sont les bas niveaux d'accessibilité dans les zones sud et nord-ouest du pays qui sont les plus frappants.

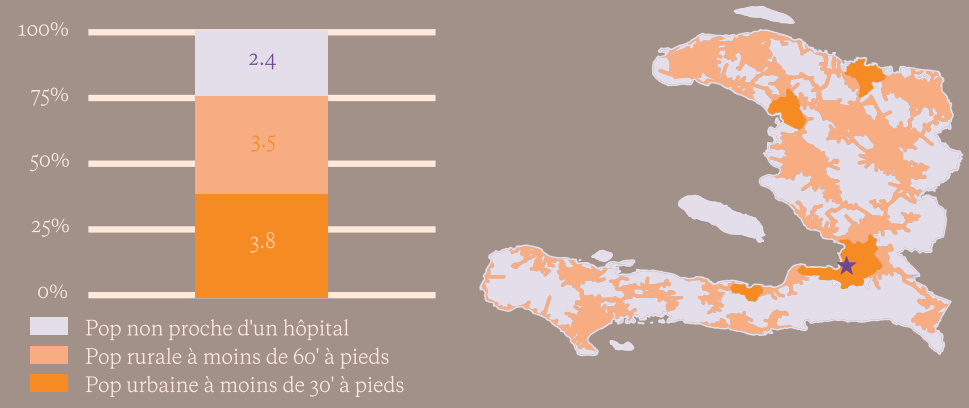
Accès aux services d'éducation et de santé. L'accès aux écoles, aux hôpitaux et aux centres de santé a été mesuré pour des populations rurales et urbaines à partir de la durée de déplacement par la route et à pied (voir Figure 2 (A-C) ci-dessous). Les durées de déplacement ont été mesurées à partir des vitesses réglementaires présentes dans les données routières du CNIGS haïtien et d'une vitesse de déplacement à pied de 4 km/heure. Les données du CNIGS ont été améliorées autour de Port-au-Prince et d'autres petites villes en Haïti en utilisant l'imagerie satellitaire et/ou OpenStreetMap pour identifier les routes qui devaient être ajoutées aux données. Les routes ont ensuite été numérisées individuellement pour créer un réseau complet. Les zones ont été définies

Figure 2. ACCÈS AUX SERVICES DE SANTÉ ET D'ÉDUCATION EN HAÏTI

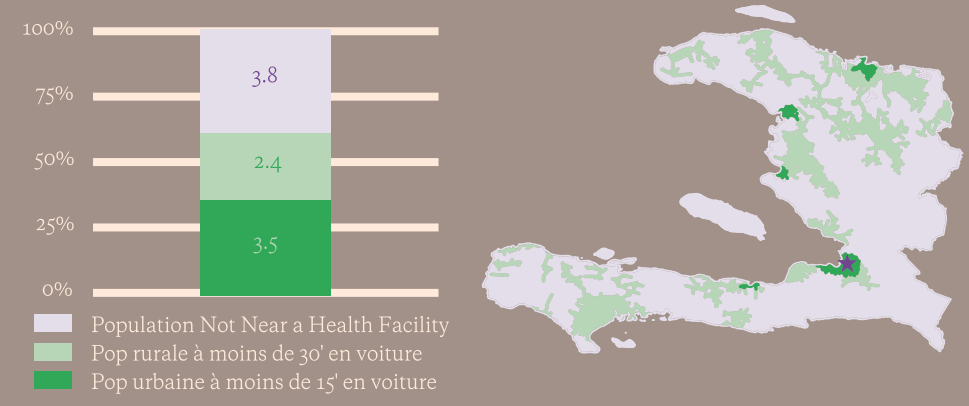
(A) Accès aux écoles (en millions).



(B) Accès aux hôpitaux (en millions).



(C) Accès aux centres de santé (en millions).



Source: Equipe de l'examen d'urbanisation de la Banque mondiale, avec des données routières du CNGUS haïtien et des données de population de Haïti WorldPoP (www.worldpop.org).

comme étant soit urbaines soit rurales à partir de l'appellation de la commission européenne : zones à forte densité de population, zones à densité intermédiaire et zones peu peuplées. Les zones à densité intermédiaire et celles faiblement peuplées ont été consolidées dans une catégorie « rurale » alors que les zones à forte densité de population ont fait l'objet d'une catégorie « urbaine ». Les hôpitaux, les centres de santé et les écoles (fournis par le gouvernement haïtien) ont été ensuite catégorisés comme étant soit 'urbains' soit 'ruraux'.

Les bassins de vie situés autour des écoles, des hôpitaux et des centres de santé ont été construits à partir des paramètres suivants:

· hôpitaux : urbains – à 30 minutes de route, ruraux – à 60 minutes de route
· centres de santé : urbains – à 15 minutes de route, ruraux – à 30 minutes de route
· Ecoles : urbaines – 30 minutes à pied, rurales – 60 minutes à pied

Les zones de chalandise ont été créées en alignant les emplacements de l'école, du centre de santé et de l'hôpital sur le point le plus proche du réseau routier (avec une distance maximum d'alignement de 5 km). Tous les hôpitaux et les centres de santé se situaient dans ce rayon par rapport à la route, mais 152 écoles rurales étaient plus éloignées. Pour ces cas de figure, l'imagerie satellitaire a confirmé qu'il n'existait pas de routes apparentes à proximité. Pour ces écoles non connectées, les zones de chalandise ont été créées en construisant une zone tampon de 4 km autour de chaque école (ce qui représente environ une heure de marche à pied). Une fois que toutes les zones de chalandise ont été créées, une zone tampon d'un kilomètre a été ajoutée autour des résultats basés sur les routes pour mieux tenir compte des personnes qui rejoignent le réseau routier à pied. Enfin des statistiques zonales ont été calculées en utilisant les données WorldPop3 pour Haïti pour déterminer le nombre de personnes dans chacune des zones de chalandise.

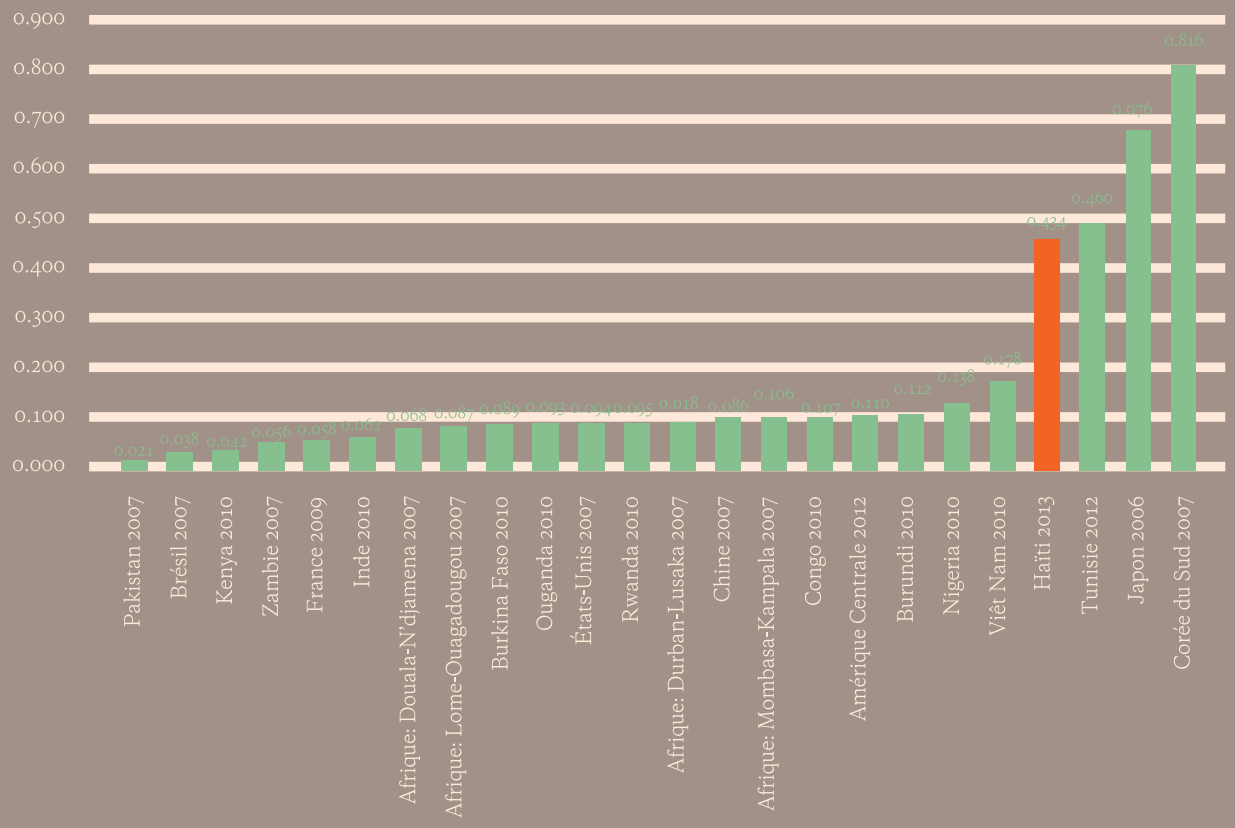
D'après les résultats, c'est l'accès aux centres de santé qui présente l'écart le plus important avec jusqu'à 3,8 millions de personnes qui sont loin d'un centre. Les populations rurales sont plus éloignées des hôpitaux que les résidents urbains avec une durée de déplacement d'environ 30 minutes supplémentaire. L'accès aux écoles est plus également réparti dans le pays mais les populations rurales restent beaucoup plus défavorisées que les citadins.

Secteur du transport.[4] La clé d'une meilleure connectivité est un réseau de transport efficace et qui fonctionne bien. Le secteur du transport en Haïti joue un rôle important dans son économie : il contribue à hauteur de 12 % à son PIB. On estime que le transport terrestre déplace environ 80 % des biens et des personnes à travers le pays et nous nous concentrerons donc sur ce mode de transport dans cette section. Notamment les performances de l'industrie du camionnage sont un bon indicateur de la connectivité entre les villes.

[4] Cette section se fonde largement sur le rapport de la Banque mondiale de 2014 sur l'industrie du camionnage en Haïti. Le rapport présente les résultats d'une enquête sur l'industrie du camionnage élaborée et mise en œuvre par EEC Canada entre mars et mai 2014. Son objectif était de développer une meilleure compréhension des coûts de transport interurbain et transfrontalier en Haïti. Il est basé sur 280 combinaisons d'origines et de destinations de 100 répondants, y compris des camionneurs individuels haïtiens, des sociétés haïtiennes de taille moyenne et de grande taille, ainsi que des opérateurs assurant le transport entre la République Dominicaine et Haïti

Figure 3.

COMPARAISON DES PRIX INTERNATIONAUX DE LA TONNE AU KILOMÈTRE ($US)



Source: Rapport sur l'industrie de camionnage en Haïti – 2014, EEC Canada/Banque mondiale

En termes de prix des services de transport, déplacer des produits en Haïti coûte très cher. Le prix du transport d'une tonne par kilomètre est de US$ 0,43, le plus élevé dans la région LAC, et un des plus élevés comparés aux pays dans d'autres régions. Dans le groupe de pays présentés sur la figure ci-dessous, seule la Tunisie (US$ 0,45), le Japon (US$ 0,67) et la Corée du Sud (US$ 0,81) ont un prix de transport routier de la tonne par kilomètre plus élevé qu'Haïti.

Le carburant, l'entretien et les pneus ainsi que la main-d'œuvre sont les trois principaux composants des coûts opérationnels pour tous les opérateurs haïtiens et représentent respectivement 44, 27,9 et 22,1 %. La qualité des routes est un facteur majeur qui contribue au coût élevé en pneus encouru par les opérateurs qui y consacrent jusqu'à 15 % de leurs coûts opérationnels comparés à une moyenne visiblement plus basse en Amérique centrale. D'après l'enquête, la variable « état des routes » augmente le prix de la tonne au kilomètre de 25 % en moyenne.

Des progrès ont été réalisés pour améliorer et développer le réseau routier et par là-même améliorer la connectivité générale dans le pays. De plus gros investissements sont nécessaires pour renforcer la mobilité des marchés et la productivité, notamment pour les populations rurales. Environ 50 % du territoire national souffrent d'un manque de connexion affectant 3,6 millions de personnes dont 3,2 millions dans les zones rurales.

Une vue d'ensemble des liaisons interurbaines en Haïti montre que l'accès physique aux marchés et aux services de base comme les écoles, les hôpitaux et les centres de santé est à la traîne. C'est particulièrement vrai pour les villes et les agglomérations en dehors de la région métropolitaine de Port-au-Prince qui est visiblement mieux connectée. Pour encourager la productivité et améliorer l'habitabilité, des liens plus importants entre les villes et entre les zones urbaines et les zones rurales sont indispensables. Même si des travaux supplémentaires sont nécessaires pour mieux comprendre les écarts deconnectivité, montrer les zones d'amélioration, comme les routes, est un bon point de départ. Identifier les goulots d'étranglement dans les régions nord et le sud-ouest du pays est également un élément clé pour élaborer des politiques efficaces qui contribuent à améliorer la connectivité générale.

QU'ONT FAIT LES AUTRES PAYS – OU QUE FONT-ILS – POUR AMÉLIORER LA CONNECTIVITÉ INTERURBAINE ?

The Republic of South Korea. La République de Corée. Le gouvernement a beaucoup investi dans un programme d'infrastructures routières majeur pour renforcer la connectivité entre les provinces et les villes. La construction du système d'autoroutes a apporté de nombreux avantages économiques : entre 1995 et 2010, les niveaux de produit intérieur régional brut (PIRB) ont considérablement augmenté, notamment dans les zones qui jouissaient d'une meilleure connectivité. L'évolution spatiale de l'économie dans le pays a également changé avec des infrastructures de transport mieux intégrées. Ceci a permis le développement de villes nouvelles et la déconcentration des emplois manufacturiers de Séoul et Busan vers des villes secondaires.

La République populaire de Chine. Depuis la fin des années 80, le pays a beaucoup investi dans les infrastructures physiques pour connecter les villes et les régions dans l'ensemble du pays. La construction d'autoroutes et l'intégration des systèmes de transport ont considérablement amélioré la connectivité et facilité la mobilité de la main-d'œuvre notamment des zones rurales vers les zones urbaines (Banque mondiale, 2014). Plus récemment, entre 2006 et 2012, la Chine a construit 780 500 km de routes, 50 860 km de voies rapides, 65 230 km d'autoroutes rurales, 20 900 km de voies de chemin de fer, 41 aéroports et 23 631 km de voies navigables intérieures de qualité (Banque mondiale, 2014). Grâce aux nouvelles voies rapides et aux trains à grande vitesse, la durée de déplacement interurbain a diminué de 50 à 70 %. Une meilleure connectivité a également amélioré l'accessibilité aller-retour des villes de deuxième et de troisième niveau et les secteurs de la finance, des technologies de l'information, du tourisme et de l'industrie manufacturière ont largement profité des meilleures connexions entre les entreprises.

Sri Lanka. Le gouvernement du Sri Lanka a réalisé de gros investissements pour développer son secteur routier et améliorer la connectivité pour l'intégration sociale et le développement économique. Avec l'assistance de la Banque mondiale et d'autres partenaires de développement, le Sri Lanka a lancé le projet Road Sector Assistance Project (RSAP). Le système routier national

est devenu plus efficace grâce à des investissements dans la réhabilitation et l'entretien des routes. L'amélioration des routes rurales a bénéficié aux communautés en termes d'accès aux services publics, aux écoles, aux services de santé, aux centres d'affaires et aux marchés en promouvant ainsi l'équité spatiale. Un certain nombre de changements importants : les points de ventes agricoles ont augmenté 143 % ; 14% des étudiants ont quitté des écoles avec peu de ressources pour des écoles dans des villes avec de meilleures installations et des enseignants de meilleure qualité ; et les taux de présence à l'école ont augmenté de 45 % en moyenne ("10 Years of Better Roads in Sri Lanka") (« 10 années de routes meilleures au Sri Lanka »).

Inde. En 2001, l'Inde a lancé le Golden Quadrilateral (GQ) (Quadrilatère en Or), un réseau de 6000 km de routes connectant les quatre principaux centres culturels et industriels en Inde : Delhi, Mumbai, Calcutta et Chennai. Le GQ a amélioré la connectivité et l'accessibilité des marchés de districts situés tout près de ces quatre villes par rapport à ceux qui étaient plus loin. Par exemple, les districts qui se trouvent à une distance entre 0 et 10 kilomètre du réseau GQ montrent une arrivée importante de nouvelles entreprises manufacturières et des augmentations de productivité (Ghani, Goswani & Kerr, 2013).

Angleterre. Le gouvernement du Royaume-Uni a mis en place un agenda politique appelé la 'locomotive du Nord' pour réduire les différences de productivité entre les régions du nord et du sud de l'Angleterre. Depuis 30 ans, la valeur ajoutée brute par tête dans le nord est en moyenne 25 % en-dessous de celle du reste de l'Angleterre (SQW, 2016). Initialement introduite en 2014 par le chancelier de l'échiquier de l'époque, la locomotive du Nord – où vivent 10,7 millions de personnes – s'efforce de doper les connexions physiques et économiques des six principales villes régions : Hull, Leeds, Liverpool, Manchester, Sheffield et le Nord-est. Les résultats d'un examen économique indépendant ont conclu que de meilleures connexions de transport dans le nord ainsi que de meilleures compétences, innovations et investissements étrangers pouvaient faire augmenter la valeur ajoutée brute de 15 % (environ $124 milliards US) et créer 850 000 emplois supplémentaires d'ici à 2050. Le transport du Nord (Transport for the North) (TfN), un partenariat de chefs d'entreprises et d'élus, travaille aujourd'hui à une vision ambitieuse d'un réseau de chemin de fer qui connectera les six villes régions et le plus grand aéroport de la région.

RÉFÉRENCES

Ellis, P., and M. Roberts. 2016. Leveraging Urbanization in *South Asia: Managing Spatial Transformation for Prosperity and Livability*. Washington, DC: World Bank.

Etude Economique Conseil – EEC. 2014. "Report on the Trucking Industry in Haiti – 2014."

Ghani, E., A.G. Goswani, and W.R. Kerr. 2013. "Highway to Success in India: The Impact of the Golden Quadrilateral Project for the Location and Performance of Manufacturing." Policy Research Working Paper #6320. World Bank.

Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique. 2015. *Population totale, population de 18 ans et plus, ménages et densités estimés en 2015*. Retrieved from http://www.ihsi.ht/pdf/projection/Estimat_PopTotal_18ans_Menag2015.pdf

SQW. 2016. "The Northern Powerhouse Independent Economic Review: Final Executive Summary Report," from http://www.sqw.co.uk/files/5414/6723/8824/16987_-_TfN_-_NPH_IER_-_Executive_Summary_-_Final_24_June_2016.pdf.

UNICEF. 2013. "Out-of-School Children in Sri Lanka: Country Study" from http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/srilanka-oosci-report-2013.pdf.

Vuri, D. 2007. "The Effect of Availability and Distance from School on Children's Time Allocation in Ghana and Guatemala." Understanding Children's Work working paper series. Washington, DC: World Bank.

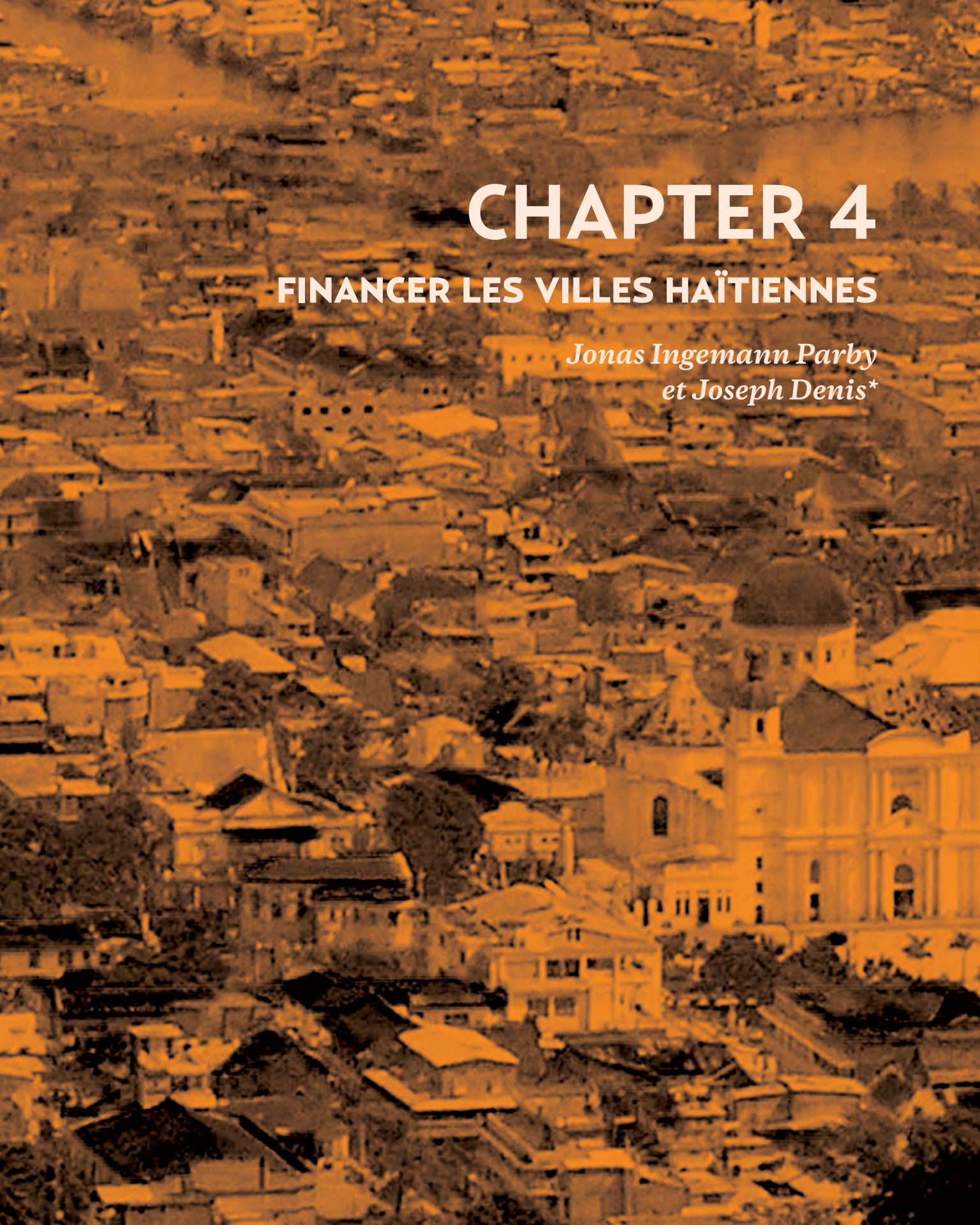
World Bank. (May 5, 2016). Feature Story: 10 Years of Better Roads in Sri Lanka. http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/05/05/10-years-of-better-roads-in-sri-lanka.

World Bank. 2004. *Sri Lanka – Reshaping Economic Geography: Connecting People to Prosperity*. Colombo: World Bank.

———. 2009. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. World Bank.

———. 2013. *Planning, Connecting, and Financing Cities - Now: Priorities for City Leaders*. Washington, DC: World Bank.

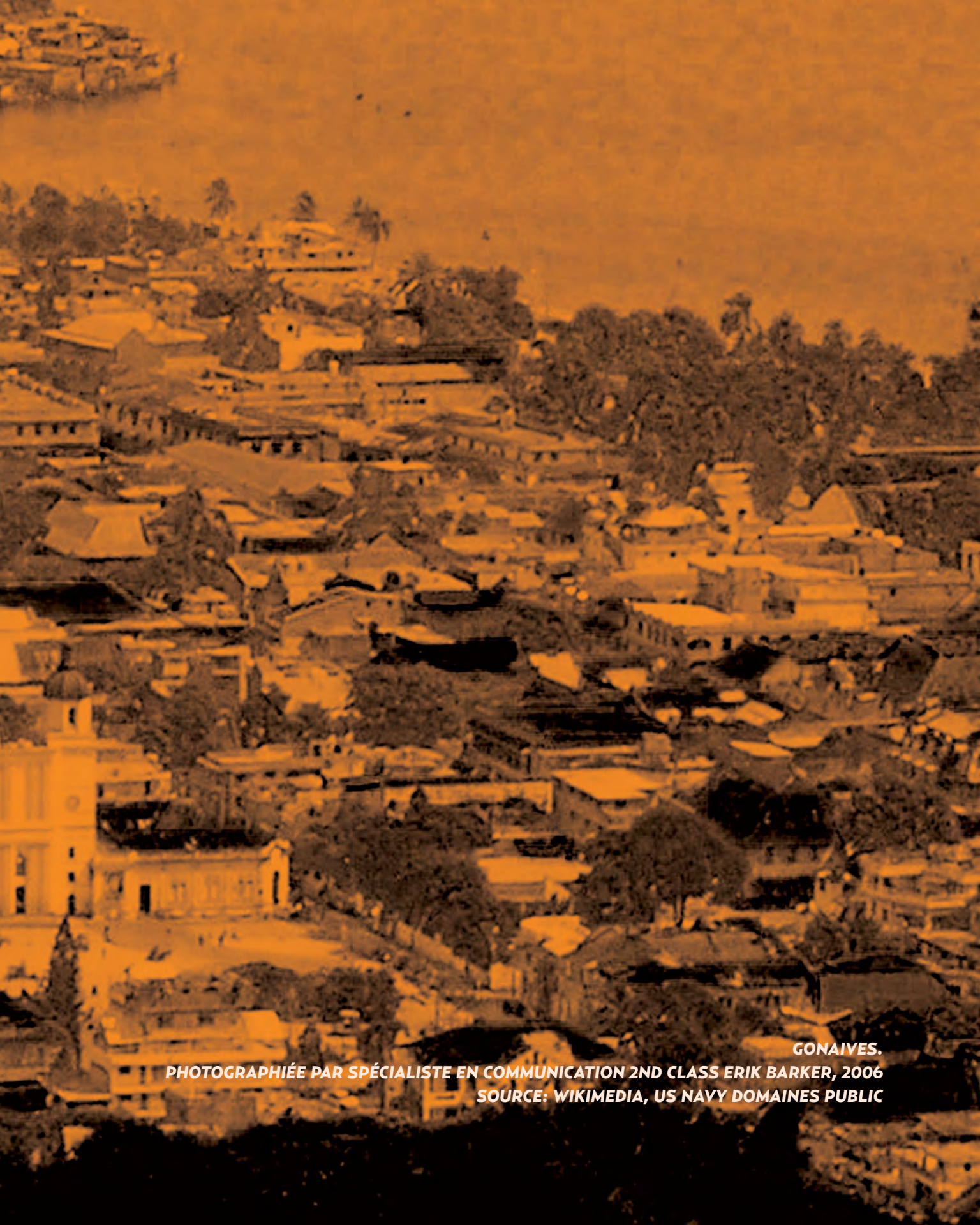
World Bank. Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China. 2014. *Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization*. Washington, DC: World Bank.



CHAPTER 4

FINANCER LES VILLES HAÏTIENNES

Jonas Ingemann Parby
*et Joseph Denis**



GONAIVES.
PHOTOGRAPHIÉE PAR SPÉCIALISTE EN COMMUNICATION 2ND CLASS ERIK BARKER, 2006
SOURCE: WIKIMEDIA, US NAVY DOMAINES PUBLIC

CHAPÎTRE 4 – FINANCER LES VILLES HAÏTIENNES

Comme mentionné dans les chapitres précédents, les villes deviennent des endroits dynamiques et habitables pour les personnes ainsi que les entreprises seulement si elles offrent une couverture adéquate des services de base – comme l'eau, l'assainissement, l'électricité, les routes et la collecte des déchets solides. Comme tous les grands projets d'investissement, il faut d'abord disposer de capitaux initiaux pour mettre en place les infrastructures nécessaires pour appuyer ces services. Compte tenu des déficits en infrastructures et services aujourd'hui et de la diminution progressive de l'aide publique au développement, le pays est confronté à de gros défis pour renforcer les finances publiques, notamment en s'adaptant aux réductions, en mobilisant des fonds supplémentaires et en utilisant d'une manière plus judicieuse les fonds existants (Banque mondiale 2016). Malgré les récentes améliorations de ses propres recettes fiscales - qui sont passées de moins de 10 % du PIB en 2004 à 12,6 % du PIB en 2014 - Haïti continue à figurer parmi les pays les moins performants en matière de mobilisation de recettes en Amérique latine et dans les Caraïbes (Banque mondiale 2016). Cette situation représente une contrainte importante dans la capacité du pays à réaliser les dépenses nécessaires pour le développement des infrastructures, dans la santé, dans l'éducation ainsi que dans autres secteurs clés. Le déficit du financement des infrastructures reste très important et de gros capitaux sont nécessaires pour réduire ce déficit. Dans le cadre actuel de décentralisation en Haïti et dans un contexte d'urbanisation rapide, la capacité des gouvernements locaux ou des communes à financer les services publics de base et les infrastructures, est de plus en plus limitée.

Pour que les villes haïtiennes soient mieux planifiées, connectées et fournisseurs de services adéquats, elles nécessitent un examen, une révision, et une intensification de leurs arrangements financiers. La capacité des gouvernements municipaux à fournir efficacement des services est restreinte lorsque les recettes locales sont limitées, restent inchangées ou n'augmentent pas avec une population et des responsabilités accrues. En Haïti, compte tenu des obstacles techniques et financiers, les municipalités ne sont pas en mesure d'assumer toutes les fonctions

*Les auteurs remercient Alejandro Lopez Acotto et Gabriel Jean Michael pour les notes d'information qui ont servi de base à ce chapitre. Les auteurs remercient également Norcy Jean Remy, Directeur des Finances Locales (Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales) et son équipe pour la synthèse détaillée et les contributions à ce chapitre.

établies par la Constitution de 1987 et d'autres décrets relatifs à la décentralisation (FMI 2015), comme nous allons le détailler dans ce chapitre. Les niveaux actuels de ressources sont extrêmement inférieurs aux exigences et aux demandes de services, et les problèmes de coordination augmentent le risque d'une utilisation sous-optimale des ressources.

Les villes ont besoin de ressources pour aborder les lacunes en matière de services urbains principaux - y compris le drainage et l'assainissement, les déchets solides, le transport et la planification spatiale ainsi que la gestion de l'urbanisation à venir. Les plans directeurs de nombreuses villes n'ont toujours pas de financement et souffrent de retards dans leur mise en œuvre. Le transport intra-urbain à Port-au-Prince nécessite des investissements pour moderniser, diversifier et mettre à niveau les systèmes de transport public. Des segments de route manquants doivent être construits pour relier les villes clés et pour stimuler l'intégration économique dans le pays. Cela nécessite d'améliorer le volume, la prévisibilité, la rapidité et la gestion des investissements dans les infrastructures existantes et dans le maintien de celles existantes - tout en exploitant les mécanismes supplémentaires potentiels pour générer des recettes. Il est également nécessaire de faire un effort systématique pour ajuster et mettre en œuvre les réformes existantes visant à améliorer la gestion des gouvernements locaux et national, et le contrôle des ressources avec un examen détaillé des subventions existantes d'appui aux gouvernements locaux et de leur gestion. Ces efforts pourraient contribuer d'une manièreimportante à aider Haïti à profiter de la décentralisation, à rapprocher les services des citoyens, ainsi que remédier aux inégalités.[1]

La gestion des finances publiques au niveau des gouvernements locaux est la clé pour que la décentralisation soit mise en œuvre avec succès. La gestion financière est une compétence importante pour les municipalités puisqu'elle « permet au gouvernement local de planifier, mobiliser et utiliser des ressources financières d'une manière efficace et effective ainsi que de remplir ses obligations de reddition de comptes à ses citoyens" (Farvacque-Vitkovic et Kopanyi 2014). La décentralisation effective des fonctions de dépenses et de recettes stratégiques vers les gouvernements municipaux ne s'est pas encore produite. Des réformes clés doivent être engagées pour renforcer la péréquation et la transparence dans les transferts fiscaux afin de développer des sources plus dynamiques de recettes locales et renforcer la gouvernance municipale. Les capacités locales en matière de gestion des finances publiques sont limitées et l'exécution du budget est inefficace, ce qui entraîne de mauvaises prestations de services. D'autre part le rapport budgétaire est laxiste et la classification des dépenses n'est pas homogène. Enfin, les mécanismes de transferts budgétaires ne fournissent pas aux gouvernements locaux

[1] Ce chapitre est basé sur le travail réalisé dans deux études séparées qui se sont penchées sur le financement municipal global en Haïti avec une étude de cas qui analyse la situation financière de six communes dans le département du Nord (Finances Municipales en Haïti (2017, document de travail) ainsi que le Diagnostic des communes de l'agglomérat du Cap-Haïtien (Banque mondiale 2017, document de travail)). Veuillez voir l'annexe 2 pour l'examen et les limites spécifiques relatives à la méthodologie et aux données.

suffisamment d'incitations à l'amélioration de la gestion des finances publiques ; ils ne sont pas liés à l'amélioration des performances en matière de prestations de services et de gestion financière, et les principes actuels qui déterminent ces transferts ne sont pas correctement basés sur les besoins. Le renforcement des capacités en gestion de finances publiques du personnel municipal devrait donc rester prioritaire et devrait être correctement coordonné entre les principales parties prenantes : le Ministère des Finances et le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales. La coordination est tout à fait indispensable pour que l'agenda de réformes en matière de gestion des finances publiques soit harmonisé.

Une meilleure planification et reddition de comptes combinées à une plus grande transparence peuvent contribuer à renforcer la confiance des citoyens dans les gouvernements locaux. Même si les gouvernements locaux urbains, en général, ont obtenu de meilleures performances dans la collecte de leurs propres sources de recettes, la demande en services est également beaucoup plus importante. Dans un contexte d'urbanisation importante, le développement et la gestion des villes jouent un rôle décisif dans le développement du pays. Malheureusement, les gouvernements locaux peinent à fournir des services adaptés, compte tenu de leur manque chronique de ressources. Au niveau local, on ne tient pas suffisamment compte des besoins des citoyens dans le processus de planification. De la même manière, la reddition de comptes et la transparence dans l'utilisation des fonds publics font cruellement défaut.

Un renforcement de la reddition de comptes dans les deux sens (du sommet à la base et de la base au sommet) peut, à son tour, améliorer la prestation de services au niveau local sur le long terme. Les enseignements tirés des projets et des programmes de développement local qui ont réussi à répondre correctement aux attentes des citoyens peuvent être utilisés comme base pour éclairer la manière de construire les systèmes nécessaires pour permettre une reddition de comptes plus solide. Les efforts actuels visant à renforcer la capacité des gouvernements locaux à prendre en charge leur développement, devraient être accompagnés de mesures visant à renforcer la gestion financière et le contrôle interne. D'autre part, des efforts pour mettre à la disposition du public des informations sur les finances locales, peuvent contribuer à la transparence et à instaurer la confiance à long terme. Un processus participatif qui implique les citoyens dès les premières étapes de la planification peut garantir que les actions répondent aux besoins locaux.

Dans les sections suivantes, ce chapitre examine l'état des finances municipales dans le cadre du processus actuel de décentralisation et met en exergue les domaines clés qui doivent être renforcés en fournissant des recommandations spécifiques portant sur des actions à court, moyen et long terme.

LE PROCESSUS ET LES PROGRÈS DE LA DÉCENTRALISATION EN HAÏTI

L'urbanisation en Haïti a généré deux défis importants dans le domaine des investissements publics locaux. Le premier consiste à améliorer le niveau des infrastructures urbaines dans les villes pour favoriser les activités économiques et réduire les inégalités urbaines. Depuis deux décennies, l'écart entre les capacités de financement du pays et le rythme de la croissance urbaine a généré un déficit constant en infrastructures urbaines dans les villes et dans les agglomérations -

Tableau 1. ACCÈS AUX TAUX DE COUVERTURE EN SERVICES DE BASE (2001-2012) (EN POURCENTAGE)

INDICATEUR	ÉCHELLE NATIONAL		URBAIN		RURAL	
	2001	**2012**	**2001**	**2012**	**2001**	**2012**
Enfants en âge scolaire inscrits à l'école	78	90	84	93	74	87
Taux de mortalité des moins de 5 ans (pour 1000 naissances vivantes)	137.7	92	111.7	88	149.4	99
Enfants (12-23 mois) complètement vaccinés	33.5	45.2	33.6	2012	2001	2012
Accès à des sources améliorées d'eau potable						
Définition de l'OMS [a]	—	53	—	55	—	52
Accès à l'eau du robinet (dans la maison)	7	11	13	18	3	5
Définition élargie [b]	—	73	—	91	—	56
Eau traitée (achetée)	—	20	—	36	—	4
Accès à l'énergie [c]	32	36	62	63	11	11
Taux d'aisance en plein air [d]	63	33	44	11	76	53
Accès à un assainissement amélioré [e]	—	31	—	48	—	16
Habitat, matériaux de construction non dangereux	48	60	71	81	33	41

Sources: ECVH 2001; ECVMAS 2012; Banque mondiale et ONPES (2014). OMS = Organisation Mondiale de la Santé.[2]

[a] Selon la définition internationale (OMS), l'accès à l'eau potable améliorée se mesure au pourcentage de la population utilisant des sources améliorées d'eau potable : raccordement domestique, borne-fontaine, forage, puits protèges, sources protégées, eau de pluie.

[b] La définition élargie comprend la définition internationale (OMS), plus l'eau traitée (achetée).

[c] Comprend l'électricité, l'énergie solaire, et les générateurs.

[d] Le taux d'aisance en plein air mesure la proportion de personnes privées d'accès à tous sanitaires (améliores et non améliores). Il correspond au taux de défécation en plein air utilisé par les Nations Unies et il s'agit d'un des objectifs du millénaire (OMD), au cœur des discussions de l'agenda post-2015. Il est passé de 63 à 33 % à l'échelle nationale entre 2000 et 2012, ce qui est en phase avec les progrès réalisés dans les zones urbaines et rurales.

[e] L'assainissement amélioré est l'accès à des toilettes à chasse d'eau ou à des latrines améliorées publiques ou privées

[2] Définitions internationales utilisées (OMS).

comme nous l'avons mis en exergue dans les chapitres précédents. L'autre défi consiste à financer le développement urbain pour « suivre le rythme de la croissance urbaine » au fur et à mesure que les villes grandissent et augmentent en taille et en population. Comme le montre le Tableau 1 ci-dessous, l'accès aux services de base est resté limité.

Le processus de décentralisation est ancré dans la constitution de 1987 et ses amendements ultérieurs en 2012. Le processus de décentralisation en Haïti puise sa force institutionnelle dans la Constitution de 1987 qui, dans son préambule et dans ses articles 80, 83, 87 et 217, déclare explicitement l'autonomie des communes, la décentralisation des services publics et l'institutionnalisation des finances locales. En tant que partie intégrante du processus de réforme démocratique qui s'est affirmé dans le pays après le départ du régime de Duvalier, la Constitution de 1987 pose les fondements de la bonne gouvernance locale en insistant sur le rapprochement des services publics des citoyens. En faisant avancer le processus de décentralisation, le gouvernement national reconnaît que la bonne gouvernance locale pourrait devenir une option importante pour la reprise de l'économie nationale et pour améliorer et élargir la prestation de services de base.

Pour assurer l'efficacité des interventions du gouvernement, la Constitution de 1987 et les Lois suivantes[3] ont organisé l'État haïtien d'une manière à encourager et à soutenir la participation des communautés locales dans les affaires publiques. Ainsi, Haïti est un État unitaire décentralisé. L'article 61 de la constitution de 1987 organise les autorités régionales et locales en trois niveaux : le département, la commune et la section communale. Elles sont constituées d'organes délibérants – les assemblées – et de structures exécutives. Ces structures permettent aux gouvernements locaux d'avoir un pouvoir décisionnel et de gestion autonome. Étant donné que les gouvernements locaux sont plus proches des communautés que le gouvernement national, ils sont dans la meilleure position pour sélectionner les projets à fin d'atteindre les objectifs de développement local et améliorer le bien-être de leurs électeurs.

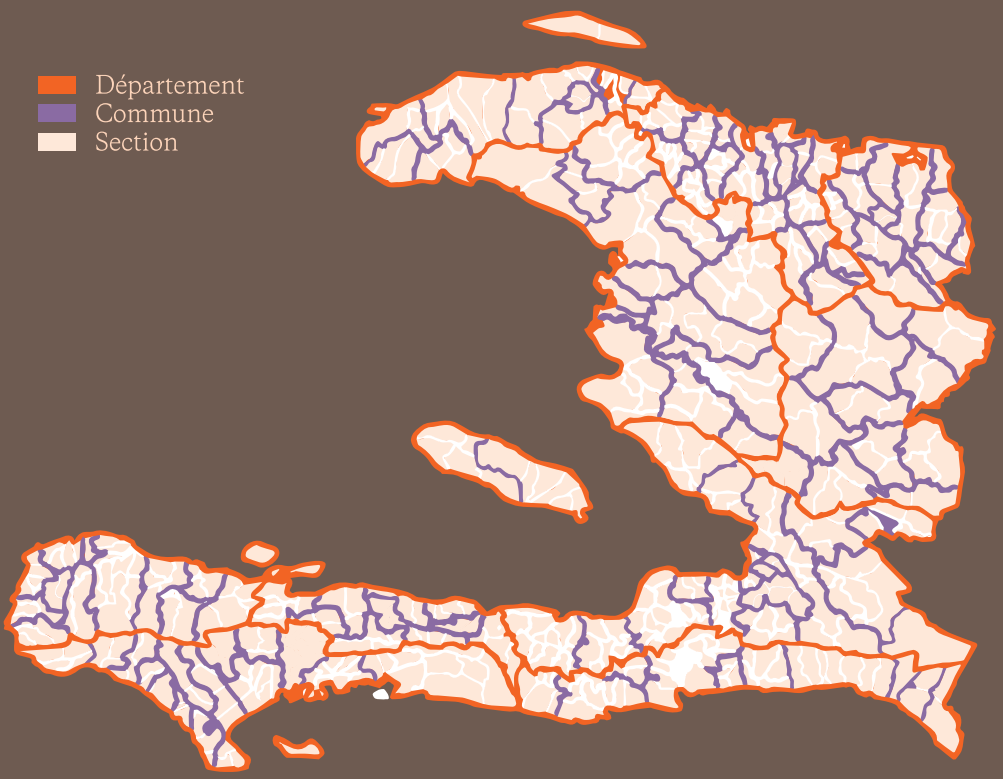
Depuis 2017, Haïti a 10 département qui sont subdivisés en 42 arrondissements[4], 146 communes (6 communes ont été ajoutées ces deux dernières années mais doivent encore faire l'objet de clarification quant à leurs frontières administratives) et 570 sections communales (Figure 1). Chaque niveau administratif est équipé avec les autorités respectives, délibérantes et exécutives. Dans le cas des communes (ci-après également indiqué comme « gouvernements locaux ») qui font l'objet d'une analyse dans ce travail, il est important de noter que les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi sont spécifiés dans le titre III du décret[5] définissant les principes organisationnels et opéra-

[3] Par exemple la loi sur l'organisation des sections communales (1996), la création du Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales (FGDCT). (1996), la publication de cinq décrets relatifs à la charte des collectivités territoriales : Organisation des départements, Organisation des communes, Organisation des sections communales, et le décret cadre de décentralisation (2006), ainsi que la création du Fonds Local de Développement et d'Aménagement du Territoire (FLDAT) (2007).

[4] Les Arondissements regroupent les communes. Ils n'ont que des fonctions administratives et souvent ne sont pas des structures bien établies. Ils n'ont pas d'autorité exécutive.

[5] Le décret définissant le cadre de décentralisation, ainsi que l'organisation et les principes opérationnels des collectivités territoriales, a été approuvé le 1er février 2006 et publié dans la gazette officielle Le Moniteur le 14 juin 2006.

Figure 1. **DIVISION TERRITORIALE D'HAÏTI**



Source: Elaboration des auteurs.

tionnels des collectivités territoriales. Chaque commune à un conseil municipal composé de trois membres élus par la population de la commune pour un mandat de quatre ans. Le conseil municipal est dirigé par un président – le maire. Chaque commune a une assemblée municipale qui aide le conseil dans son travail. Les membres de l'assemblée sont également élus pour quatre ans.

La constitution visait à renforcer les autorités locales et régionales en tant que vecteurs principaux du programme de décentralisation et dans le but ultime d'améliorer l'efficacité de la provision de services publics. La constitution définit pour les gouvernements régionaux et locaux un large éventail de compétences et de responsabilités (voit Encadré 1). Ils sont créés pour contribuer à l'amélioration de la qualité de vie de la population à tous les niveaux. Les autorités régionales et locales sont responsables de la protection de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de la gestion des bassins

versants, de la gestion des déchets solides, de l'approvisionnement en eau potable, des parcs et des espaces de loisirs ainsi que de la sécurité des populations. Les autorités régionales et locales participent également à la prestation de services éducatifs de base à la formation professionnelle. En théorie, elles sont habilitées à percevoir les impôts pour financer leurs opérations. Le cadre législatif confère également une autonomie administrative et de gestion aux autorités locales. Elles sont également habilitées à engager des personnes pour des postes à certains niveaux de l'État, notamment dans le système de justice local.[6]

Mais si un cadre légal de la décentralisation est bien en place, plusieurs obstacles entravent encore la dévolution efficace des compétences et la mise en œuvre des services publics dans un modèle décentralisé. Le premier group d'obstacles est systémique et mine la prestation de services publics locaux : les financements limités et imprévisibles ; les retards dans les transferts du gouvernement central et le manque de transparence sur l'application des réglementations relatives aux transferts nationaux clés ; la faible capacité de mobiliser les recettes locales - y compris dans les grandes zones urbaines. Le deuxième obstacle porte sur la dévolution des compétences. Même si certains progrès ont été réalisés, le cadre légal de la décentralisation présente encore des contradictions et des chevauchements dans la législation existante et dans l'application des mandats, ce qui génère de la confusion entre les ministères et les gouvernements locaux. La persistance de ce genre d'obstacles implique que la décentralisation dans certains cas n'est pas complète, ou que le financement consacré à des fonctions spécifiques n'est pas transféré aux gouvernements locaux. Finalement, cela crée des inefficiences et une imprévisibilité dans la fourniture de services.

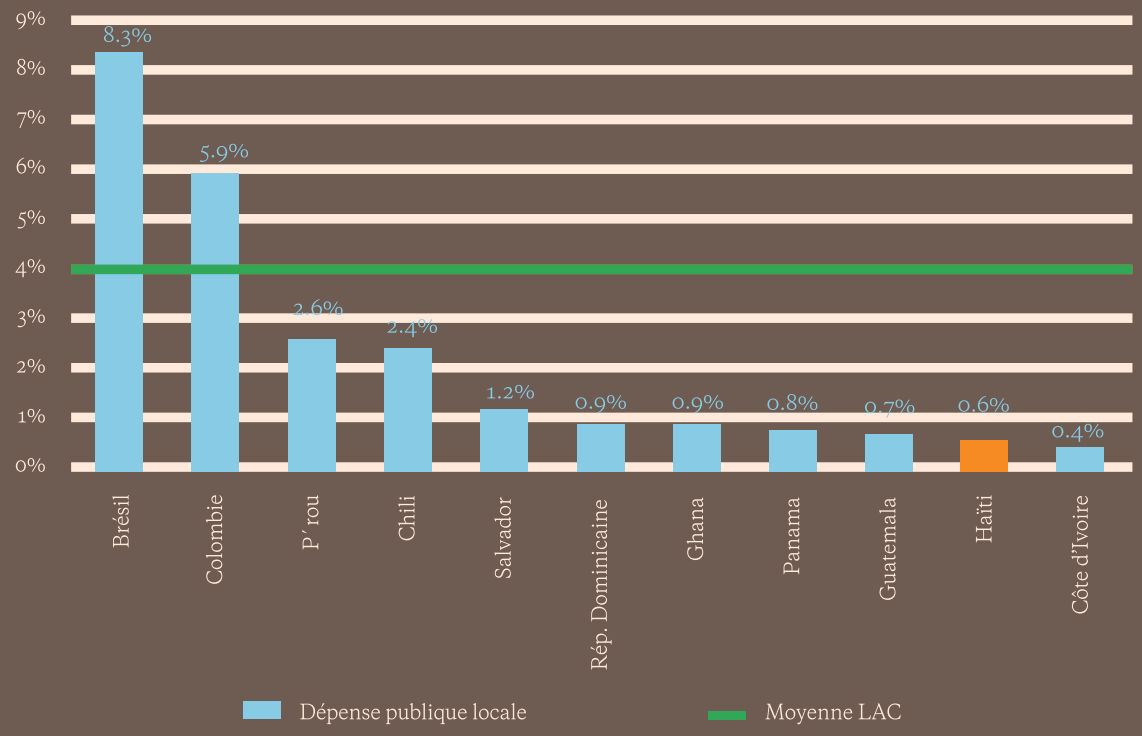
Comparée aux autres pays de la région, la part des dépenses et des ressources dépensées au niveau décentralisé reste relativement limitée en Haïti. Seul 0,6 % du PIB est dépensé au niveau des communes et les recettes municipales totales ne représentent que 1,7 % des recettes globales (voir la Figure 28 ci-dessus et la Figure 29 ci-dessous). La participation des gouvernements locaux est très réduite par rapport à la situation d'autres pays dans la région. Les gouvernements locaux urbains en Haïti sont confrontés donc à nombreux contraintes qui les empêchent de faire face à la demande croissante de prestations de services dans un contexte d'urbanisation rapide. De la même manière, la part de recettes collectées au niveau local reste également très faible en Haïti comparée aux autres pays de la région.

Toutefois, en dépit du cadre juridique qui précise la répartition des compétences entre le gouvernement central et les gouvernements locaux, la délimitation des responsabilités n'est pas toujours claire. Au-delà de la Constitution et d'autres documents juridiques comme la loi organique sur l'administration des taxes (DGI) et le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), une série de cinq décrets datant de février 2006 couvrent des aspects importants relatifs aux ressources municipales et à un certain nombre de prérogatives juridiques conférées à la

[6] En tant que telles, les autorités régionales et locales ont la compétence de désigner des juges au niveau des juges de paix, des tribunaux de première instance et des cours d'appel alors que les conseils des sections communales ont légalement le droit de préparer la liste des membres du jury et de vérifier la conformité avec les lois et règlements.

Figure 2.

RAPPORT SUR LES DÉPENSES DES COMMUNES COMPARÉES AU PIB DES PAYS SÉLECTIONNÉS EN AMÉRIQUE LATINE, DANS LES CARAÏBES ET EN AFRIQUE



Source: ECLA et Banque mondiale.

commune.[7] Ces décrets posent le cadre général de la décentralisation ainsi que les principes opérationnels et organisationnels des collectivités territoriales haïtiennes.[8]

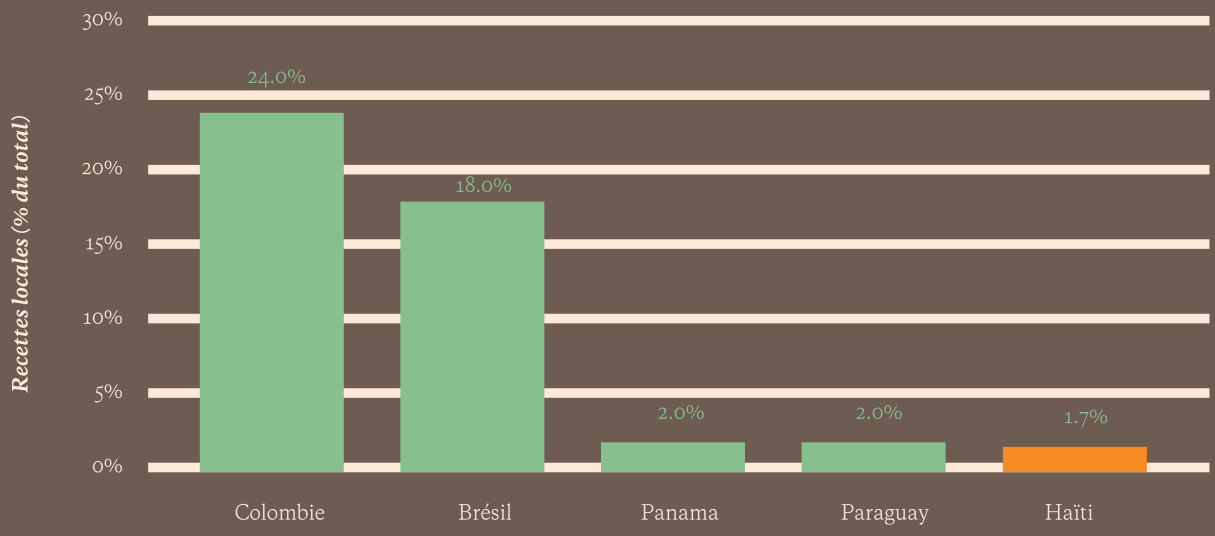
Le manque de clarté du cadre juridique actuel entraîne confusion et chevauchement des responsabilités entre les niveaux du gouvernement. D'après les dispositions de la constitution et des décrets de 2006, certains domaines de responsabilités sont partagés entre les deux niveaux des gouvernements (central et local). Dans certains secteurs, la délimitation est claire alors que dans d'autres, elle est un encore opaque. Les gouvernements locaux ont un mandat très large qui couvre la planification urbaine et les infrastructures, la protection de l'environnement, la promotion de la santé et l'assainissement, l'éducation, l'alphabétisation, la culture, les sports, la réponse en cas de catastrophe, l'eau potable et la sécurité publique (Voir Encadré 1). Les communes jouent un rôle

[7] Les cinq décrets prévoyaient des dispositions pour l'organisation de différents niveaux des gouvernements locaux : (i) Organisation des départements, (ii) Organisation des communes, (iii) Organisation des sections communales, (iv) Service civil territorial, et (v) fournissaient un décret cadre pour la décentralisation.

[8] Voir "Le Moniteur" No 57 du mercredi 14 juin 2006 ainsi que celui fixant l'organisation et l'opération de la commune (réf. "Le Moniteur" No 2 de 2006).

PARTICIPATION DES RECETTES DES GOUVERNEMENTS LOCAUX AUX RECETTES PROPRES TOTALES DU PAYS

Figure 3.



Source: CEPAL, MEF, DGI et MICT.

central tant dans l'organisation du territoire que dans la gestion de la propriété foncière : par exemple, elles gèrent les marchés, les foires, les abattoirs, les cimetières et la collecte des ordures. Cependant, même si les rôles et les responsabilités des administrations municipales sont définis dans le cadre juridique, le manque de clarté laisse place à une interprétation très large de la loi : dans certains cas, il ouvre la voie à la duplication des fonctions et conduit à l'absence d'un acteur majeur (par exemple dans le cas des secteurs du transport, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement). Il en résulte que les citoyens - tout comme les autorités nationales et locales - n'ont pas une compréhension très claire des rôles et des responsabilités des gouvernements municipaux en ce qui concerne la prestation de services et le développement économique local.

De jure, le chevauchement des responsabilités génère de la confusion ; de facto, les capacités locales limitées entraînent que les gouvernements locaux ne soient pas en mesure de remplir leur mandat dans la prestation de services publics. Les responsabilités se chevauchent à la fois dans la pratique mais aussi dans les textes de lois et dans les cadres juridiques. De jure, les municipalités sont responsables de la prestation de services de base, mais leurs faibles capacités financières et de planification les empêchent de remplir cette fonction dans son intégralité. Dans la plupart des cas, le gouvernement national intervient et prend en charge ces responsabilités. Il existe malgré tout certains chevauchements entre les agences du gouvernement central concernant les responsabilités de jure. Ces chevauchements créent de gros problèmes de coordination, non seulement

ENCADRÉ 1 – MANDATS DES COMMUNES DANS LA CONSTITUTION HAÏTIENNE DE 1987

Nous avons résumé ci-dessous les mandats clés des gouvernements locaux ancrés dans la constitution de 1987 selon leurs principales fonctions.

Gestion territoriale: construction routière ; développement et mise en oeuvre de plans de lotissements, après approbation des autorités de supervision ; émission des permis de construire ; émission des certificats de conformité ; réglementation de la circulation urbaine ; désignation, construction et entretient des sites des gares de chemin de fer et des parkings ; numérotation des maisons, panneaux routiers, et dénomination des rues ; construction des espaces publics ; construction des aires de loisirs ; construction des infrastructures d'assainissement.

Gestion foncière et enregistrement : affectation des parcelles et émission des droits opérationnels relatifs au secteur de propriété communale des parties de foncier national qui ont transféré la gestion à leur profit ; collecte d'impôts, taxes, contraventions, droits et royalties découlant de l'immobilier et de la propriété foncière. Gestion de l'environnement et des ressources nationales : assainissement et traitement des polluants liquides ; lutte contre la misère et la pollution ; évacuation des déchets solides.

Santé et hygiène : construction et participation à la gestion de structures de santé primaire ; mise en oeuvre d'un service d'hygiène et d'une police sanitaire ; inspection de la qualité des denrées alimentaires ; inspection des dates de péremption des médicaments ; réglementations et actions dans le domaine de l'hygiène, de la prévention de la misère et des maladies ; contrôle de la qualité de l'eau.

Éducation et formation professionnelles : promotion de la scolarisation pour tous ; localisation, construction et implication dans la gestion d'écoles publiques secondaires ou de lycées; promotion d'écoles professionnelles et techniques.

Culture et sports: construction et gestion d'infrastructures culturelles, sportives et destinées aux jeunes ; valorisation du potentiel historique, naturel, archéologique et artistique ; promotion d'activités culturelles, sportives et destinées aux jeunes; construction et gestion de musées et de bibliothèques, création d'espaces verts.

Protection civile, assistance et secours: contribution à l'organisation et à la gestion des secours au profit des groupes vulnérables et des victimes ; gestion d'asiles; gestion d'orphelinats publics et de centres de réhabilitation des jeunes, participation à l'organisation de la protection civile et de la lutte contre les incendies.

Entreprises funéraires et cimetières : développement des cimetières ; émission des permis d'exhumer; contrôle de la conformité aux réglementations dans le domaine des opérations funéraires et du transfert des dépouilles mortelles; construction, entretien et gestion des entreprises funéraires.

Eau et électricité: production et distribution d'eau potable; forage et gestion de puits, forage et installation de bornes fontaines; développement et mise en oeuvre de systèmes d'approvisionnement en eau; gestion des infrastructures énergétiques ; installation et gestion du système d'éclairage public.

Marchés et abattoirs: construction et réglementation des marchés, des abattoirs et des espaces d'abattage ; organisation de foires ; gestion de marchés municipaux.

Sécurité publique: participation au conseil de sécurité municipal.

Source: Authors' elaboration based on the Constitution of Haiti, 1987. Source: Authors' elaboration based on the Constitution of Haiti, 1987.

Figure 4.

CHEVAUCHEMENT DES RESPONSABILITÉS DANS LA GOUVERNANCE DE L'EAU – NIVEAUX NATIONAL, DÉPARTEMENTAL ET COMMUNAL

NIVEAU ADMIN	ENTITÉ	RESPONSABILITÉ CONFÉRÉE	CREATE REGULATORY NORMS	ENFORCE REGULATORY NORMS	IDENTIFICATION OF DEMAND AND PLANNING	PROVISION OF INFRASTRUCTURE	OPERATION AND MAINTENANC	QUALITY CONTROL	COORDINATION	DESIGN OF POLICIES
National	CIAT	Gestion de la ressource en eau							X	X
	Ministère de l'Environnement	Gestion de la ressource en eau							X	
	MARNDR	Irrigation								
	DINEPA, Ministère des Travaux Publics	Eau potable et assainissement [1]			X	X	X	X		
Regional	Office Régional de l'Eau et de l'Assainissement (OREPA) de la DINEPA	Eau potable et assainissement	X	X	X	X		X		X
Departmental	Office Régional de l'Eau et de l'Assainissement (OREPA) de la DINEPA	Eau potable et assainissement		X	X	X		X		
Municipalité	Centre Technique d'exploitation (CTE) pour les zones urbaines, Comités d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement (CAEPA) et operateurs professionnels operators (OP) pour les petites villes et les zones rurales plus denses, Comités de Point d'Eau (CPE) for rural areas	Eau potable et assainissement			X			X	X	
					X	X	X			
	"Technicien en Eau Potable et Assainissement Communal" (TEPAC)	Eau potable et assainissement			X			X	X	
	Association d'irrigants	Irrigation					X			

[1] La loi-cadre de 2009 sur l'approvisionnement en eau confère au DINEPA, par l'intermédiaire du Ministère des Travaux Publics, de larges pouvoirs et responsabilités dans le domaine de l'eau potable: tarification, régimes, mise en place de normes de qualité de l'eau, émission des autorisations, suivi et évaluation de la qualité de l'eau et des performances du système, approbation des projets d'infrastructures et médiation entre les entrepreneurs.

Source: Élaboration des auteurs en utilisant des informations de Ryan Stoa (2015). Water Governance in Haiti: An Assessment of Laws and Institutional Capacities (Gouvernance de l'Eau en Haïti : Une Evaluation des Lois et Capacités Institutionnelles). Disponible à: http://ecollections.law.fiu.edu/faculty_publications/97

entre les agences nationales mais également avec les agences internationales et les O.N.G. qui sont également sur le terrain pour combler le déficit en prestations de services. La Figure 30 ci-dessous illustre cette situation dans le cas de la gouvernance de l'eau.

UNE DÉCENTRALISATION INCOMPLÈTE ET UNE FAIBLESSE DU CADRE JURIDIQUE EN MATIÈRE DE FINANCES MUNICIPALES ENTRAVENT LA CAPACITÉ DES GOUVERNEMENTS LOCAUX À S'ACQUITTER DE LEURS RESPONSABILITÉS

Un cadre juridique fragmenté et fragile gouverne les finances municipales en Haïti et ne facilite pas le recouvrement des recettes par les gouvernements locaux. Les finances municipales sont gouvernées par plusieurs cadres législatifs, y compris (i) la Constitution de 1987 (et les amendements de 2012), (ii) une série de lois et de décrets présidentiels y compris la loi organique sur l'administration des impôts (DGI), (iii) la loi organique du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), (iv) plusieurs législations fiscales obsolètes (v) ainsi qu'une loi portant création du Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales (FGDCT). L'article 217 de la Constitution stipule que « les finances de la République ont deux composants : les finances nationales et les finances locales. Elles sont gérées par des organes et des mécanismes mis en place à cet effet". Toutefois, de nouveaux taux et de nouvelles sources d'impôts locaux ne peuvent être créés que par le Parlement et pas par les communes. L'article 218 de la Constitution ajoute que « aucun impôt au profit de l'État ne peut être mis en place autrement que par la loi. Aucun frais, aucune taxation, qu'ils soient départementaux, municipaux ou communaux ne peuvent être mis en place sans le consentement de ces Collectivités Territoriales". En l'absence d'un cadre juridique solide, les municipalités ne sont pas habilitées à augmenter substantiellement leur assiette fiscale, imposer de nouveaux impôts locaux et procéder au recouvrement.

Le système de décentralisation mandaté par la Constitution de 1987 n'a jamais été totalement mis en œuvre à cause d'une combinaison de facteurs, y compris l'instabilité politique, le manque de ressources ainsi que des problèmes complexes d'économie politique. En dépit des efforts de décentralisation qui ont commencé à la fin des années 80, il a été difficile de passer de l'adoption à la mise en œuvre d'un cadre juridique, ce qui a généré ce qu'on pourrait appeler aujourd'hui un processus incomplet de décentralisation. Dans de nombreux cas, les gouvernements locaux sont restés inactifs, dysfonctionnels et dans certains cas sans mandat officiel compte tenu des retards importants dans l'organisation d'élections locales. En outre, les autorités locales manquaient de ressources financières et humaines. Jusque-là, des efforts concrets du gouvernement central pour équiper les gouvernements locaux avec les outils et les compétences techniques dont ils ont besoin pour remplir leur mandat ont été limités et sporadiques. D'autre part, le montant des transferts du gouvernement central reste marginal par rapport aux besoins et affecte la capacité des autorités locales à fournir des services au niveau local. Des estimations informelles indiquent que les besoins seraient de cinq à huit fois supérieurs aux transferts. En 2015, l'allocation par habitant du FDGCT avoisinait des chiffres de 0,3 à $2,23 US par rapport aux besoins estimés à environ $10 US par habitant.

Depuis leur mise en place dans le cadre de la Constitution de 1987, les autorités régionales et locales n'ont jamais été totalement opérationnelles conformément à la loi. Les assemblées départementales et communales n'ont jamais été constituées suite à des crises électorales et politiques successives et au manque de capacités institutionnelles, ce qui empêche la reddition de compte des gouvernements locaux. L'élection de nouveaux maires dans toutes les communes en 2016 marque une nouvelle opportunité pour la décentralisation en Haïti et doit maintenant être consolidée par la mise en place des assemblées communales et départementales pour constituer les conseils (prévu en 2017). Ces autorités délibératives ont pour tâche de guider les décisions des autorités exécutives au niveau des sections communales, des communes et des départements. Chaque niveau de gouvernement local a son propre organe délibératif et exécutif et chaque commune est administrée par un conseil municipal. Les membres des organes de gouvernance des sections communales (CASEC), et l'assemblée de la section communale (ASEC), ainsi que le conseil municipal sont tous élus par vote populaire. Le reste des structures du gouvernement local sont élues indirectement. L'assemblée municipale est élue indirectement par les sections communales. L'assemblée municipale élit les membres de l'assemblée départementale alors que l'assemblée départementale choisit parmi ses membres trois membres qui feront partie du conseil départemental. L'assemblée départementale nomme également un membre qui intègre le conseil interdépartemental (CID), qui participe au conseil des ministres en tant qu'assistant aux activités de décentralisation et représentant des intérêts des départements et des communes.

Après la Constitution, les changements les plus importants au cadre juridique sont arrivés avec les cinq décrets de 2006. Depuis la constitution, peu d'améliorations avaient été apportées à la législation portant pour la mise en œuvre du processus de décentralisation jusqu'à l'introduction des cinq décrets en février 2006. Les cinq décrets ont conçu un cadre législatif pour la décentralisation, l'organisation et le fonctionnement des communes et les dispositions relatives aux subventions aux communes. Les décrets de 2006 sont considérés comme une percée importante pour améliorer le cadre juridique de la décentralisation et, en dépit de leurs imperfections, ils pourraient apporter une contribution positive et faire avancer le processus de décentralisation.[9] À titre d'exemple, ces décrets posent les fondations des trois niveaux de gouvernement local en apportant une définition claire de leurs missions, fonctions et opérations.

Parmi les dispositions introduites en 2006, figure une déclinaison des principales sources de financement des gouvernements locaux. Les articles 133 à 140 du décret instituant le cadre de la décentralisation consacrent les différents types de recettes des collectivités territoriales : les recettes régulières et les recettes extraordinaires. Les recettes régulières incluent les recettes fiscales, les redevances municipales, les redevances des utilisateurs ainsi que les transferts du gouvernement central aux collectivités territoriales. Les recettes extraordinaires couvrent les produits d'emprunts, les recettes tempo-

[9] Voir Paul et Charles (2014).

raires ou occasionnelles, les allocations et les subventions privées ou publiques. L'article 142 du même décret, confère à la commune des compétences en termes de mobilisation et de recouvrement de l'impôt foncier (CFPB), de mobilisation et de recouvrement des impôts sur les sociétés, de la création de certains droits et des redevances municipales. En ce qui concerne le décret relatif à l'organisation et au fonctionnement des communes, le titre V sur les finances locales (articles 157 à 202) présente en détail le cadre général ainsi que les mécanismes permettant d'assurer une gestion efficace des finances municipales.

Malgré les avancées apportées par les décrets de 2006, le cadre juridique actuel reste incomplet et comporte des dispositions contradictoires en matière de décentralisation des responsabilités. La plupart des institutions et des mécanismes proposés dans les décrets de 2006 n'ont pas encore été mis en place, ou leur fonctionnement n'en est qu'à ses débuts et il est donc encore difficile d'évaluer leur efficacité. D'autre part, d'une certaine manière, les décrets de 2006 contredisent certaines dispositions de la Constitution, relatives à l'imposition comme la création d'impôts par les municipalités.

Une réelle décentralisation des ressources fiscales reste le principal obstacle pour une mise en œuvre concrète de la décentralisation en Haïti. Le principe de l'autonomie financière et fiscale des gouvernements locaux est énoncé dans la constitution de 1987 et dans ses amendements de 2012 mais les communautés locales manquent de ressources pour être en mesure de s'acquitter des fonctions qui leur ont été confiées par la législation. Cette situation est même plus décevante au niveau des grandes villes (notamment à Port-au-Prince et au Cap-Haïtien), où les autorités locales manquent de ressources pour combler les graves déficits en infrastructures (y compris les logements, l'eau et l'assainissement, les égouts et le drainage des eaux usées) et ne sont pas en mesure de fournir correctement des services urbains de base comme la collecte des ordures ou les transports. Il convient donc d'explorer des options alternatives pour financer les infrastructures de bases et mettre en œuvre le cadre juridique de la décentralisation afin de capitaliser sur les bénéfices de la décentralisation et rapprocher les services des citoyens – ainsi que pour aborder les inégalités sociales et spatiales.

Dans un contexte de ressources financières limitées, la création de nouvelles entités gouvernementales locales exerce de plus en plus de pression sur les maigres ressources. Il apparait que la création récente de nouvelles entités gouvernementales n'a pas été soigneusement étudiée à la lumière des ressources disponibles, ce qui pourrait compliquer encore davantage la mise en œuvre du cadre de décentralisation. Pour que les autorités locales soient pleinement opérationnelles, elles doivent avoir les ressources humaines et les moyens financiers pour satisfaire leurs besoins. La création récente de cinq communes supplémentaires sans les affectations nécessaires en matière de financement et de ressources humaines provoque des inquiétudes et la nouvelle division d'entités qui sont déjà assez petites en matière de superficies pourrait créer d'avantages inefficacités.

LES RESSOURCES LIMITÉES DES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES ENTRAVENT LEUR CAPACITÉ À FOURNIR DES SERVICES

Les ressources financières des gouvernements locaux sont limitées dans les municipalités hors Port-au-Prince et les villes environnantes (Pétion-Ville et Delmas) dépendent largement des transferts du gouvernement central. Les gouvernements locaux ont quatre principales sources de revenus en Haïti : (i) les transferts du gouvernement central, principalement le fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (FGDCT); (ii) les impôts recouvrés pour le compte des communes par la direction générale des impôts (DGI); (iii) les droits et les redevances collectés par les communes; et (iv) d'autres sources externes de revenus comme ceux qui viennent des partenaires de développement. En dehors des trois grandes villes de la région métropolitaine, la plupart des communes dépendent largement du FGDCT en tant que source principale de revenus (en général entre 80 et 95 pour cent) et les autres types de revenus restent très limités (presque négligeables). Voir le Tableau 2 ci-dessous qui présente la répartition des ressources entre le gouvernement central et les gouvernements locaux.

Les impôts recouvrés par la direction générale des impôts représentent la deuxième principale source de recettes pour les communes. L'agence (DGI) est placée sous la supervision du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), auquel a été confiée la politique fiscale du gouvernement. Le mode opératoire de la DGI est gouverné par le décret du 28 septembre 1987 qui stipule, entre autres, dans son article deux, les prérogatives suivantes : application des lois fiscales et recouvrement des droits ainsi que d'autres recettes publiques. La DGI est l'autorité qui collecte toutes les recettes fiscales du gouvernement central et des collectivités territoriales et dispose des organes administratifs dans les régions qui lui permettent de recouvrer des impôts locaux décrétés par la loi. Ces organes sont les centres des impôts (CDI) qui opèrent dans les grandes villes des départements et les agences locales des impôts (ALI) qui opèrent au niveau des

RÉPARTITION DES RESSOURCES ENTRE LE GOUVERNEMENT CENTRAL ET LES COMMUNES (2014-15) EN MILLIONS DE HTG

Tableau 2.

	RESSOURCES MUNICIPALES			
RESSOURCES TOTALES GOUVERNEMENT CENTRAL.	FGDCT	DGI	DROITS ET ROYALTIES	TOTAL
76,639	647	942	60	1,649

Source: Nos chiffres basés sur des données du MEF, de la DGI et du MICT

Tableau 3.

PRINCIPALES RECETTES RECOUVRÉES SUR L'EXERCICE 2013 (HTG) ET RÉFÉRENCES JURIDIQUES

PRINCIPAUX DES IMPÔTS	RÉFÉRENCES LÉGALES	MONTANTS PERÇUS
CFPB	5 Avril 1979	287,450,480.00
Patente	28 Septembre 1987	214,700,154.00
Droit De Numérotage	18 Février 1971	235,257.00
Permis De Construire	5 Avril 1978	
Droit D'alignement	10 Aout 1961	1,016,963.00
Droit D'épave	7 Aout 1913	497,875.00
Certificat Vente De Bétail	2 Aout 1950	438,469.42
Matériaux Et Denrées Sur La Voie Publique	9 Septembre 1918	60,639.00
Droit Echoppes Et Tonnelle	7 Aout 1913	756,792.15
Taxe Etalonnage	7 Octobre 1975	212,753.50
Permis D'inhumer	28 Septembre 1938	1,199,868
Autres		10,731,884.38
TOTAL		517,301,136.56

Source: DGI

gouvernements locaux dans les zones rurales de petite taille. Théoriquement, les rapports de recouvrement des impôts et les impôts locaux sont transférés régulièrement sur les comptes des gouvernements locaux au nom desquels ce recouvrement a été réalisé. Pourtant, des procédures administratives complexes retardent la mise à disposition des communes des fonds collectés par la DGI. Dans certains cas, ces retards peuvent s'étendre sur une période allant de trois à six mois, ce qui exerce un effet négatif sur la prestation de services. Il s'avère donc urgent d'impliquer toutes les parties concernées dans la recherche d'une solution de manière que les fonds soient versés rapidement aux municipalités.

Même si le recouvrement global des impôts reste sous le contrôle de la DGI, les municipalités sont responsables du recouvrement des taxes locales et de la négociation des règles régissant les transferts locaux. Les impôts recouvrés par la DGI sont versés sur des comptes de recouvrement provisoires à la Banque centrale puis transférés sur le compte de la commune à la banque nationale (BNC) après autorisation de la Direction du Trésor. Le manque de coordination intergouvernementale provoque souvent des retards dans le transfert de ces impôts recouvrés. Les municipalités reçoivent le montant total des taxes foncières collectées par la DGI et 80 % du montant total de la patente. D'autres redevances locales (par exemple ceux liés aux permis de construire, les frais de marché, la location de locaux, les paiements pour l'utilisation des cimetières), sont générés au niveau de la municipalité avec très peu de transparence et de reddition de comptes quant à l'utilisation de ces recettes (voir Tableau 3). D'après le Ministère de l'Intérieur et les autorités locales, la taxe foncière représente environ 86 % du montant total des recettes alors que la patente ne représente que 10 %.

La concentration des activités économiques dans la région métropolitaine de Port-au-Prince explique la part importante des recettes perçues dans la capitale. Les données recueillies auprès de la Direction du Trésor confirment le rôle dominant de Port-au-Prince et de sa périphérie en tant que nerf économique du pays : 98 pour cent des taxes perçues par la DGI au niveau communal provient de la région métropolitaine de Port-au-Prince. Comme suggéré par le tableau 4 ci-dessous, la commune de Delmas caracole en tête du classement des communes en termes de recettes générées par la Patente et le CFPB avec 37%, suivie par Pétion Ville et Port-au-Prince avec respectivement 21 et 20 %. En dehors de la zone métropolitaine, en raison de la croissance économique anémique et dans un secteur privé local limité, le montant d'impôts générés par la patente reste faible. D'autres impôts locaux perçus par la DGI au niveau communal ne représentent que 4 % des recettes fiscales totales. Des expériences récentes avec le Projet LOKAL + et d'autres projets visant à mobiliser les recettes fiscales locales ont montré que les communes pourraient augmenter le montant des taxes foncières (CFPB) perçues si elles avaient le contrôle du processus de recouvrement et si elles bénéficiaient d'une assistance technique pour renforcer la capacité fiscale locales. Par exemple, la municipalité de Carrefour avait plus que quadruplé son recouvrement de recettes en passant de $309 000 en 2011 à $1,8 million en 2012[10].

[10] USAID Fact Sheet : Revenue Collection Provides Opportunity (Le Recouvrement des Recettes fournit des Opportunités).

Les municipalités ne recouvrent souvent qu'une fraction du potentiel de recettes disponibles et manquent des capacités nécessaires pour utiliser ces ressources de manière efficiente pour la prestation de services locaux. En dehors des municipalités de la zone métropolitaine, plus de 80 % des recettes des municipalités viennent des transferts du gouvernement central alors qu'en moyenne, seuls 5 % des recettes viennent de leurs propres sources de revenus. Toutefois, pour l'exercice 2015 le niveau d'allocation annuelle du FGDCT variait de 22 HTG ou $0.33[12] US par habitant dans la zone métropolitaine à 163 HTG (environ $2,60 US) dans le département du Nord-Ouest. Dans le même temps (exercice15), le total des recettes fiscales des 140 municipalités du pays n'était que de 1250 millions HTG – environ $20,1 millions US. Environ 93 % de ce montant (1 milliard 166 millions de gourdes) sont recouvrés par seulement 10 municipalités alors que les 130 autres communes restantes n'ont recouvré que 7 % de ces ressources, environ 83,3 millions HTG (voir la figure 5). En d'autres termes, les recettes fiscales annuelles moyennes pour une municipalité au niveau des petites communes rurales ne représentent que 641 180 HTG (soit environ $10 100 US) ; ramené sur une base mensuelle, ce montant représente environ 53

Tableau 4. **RECETTES COLLECTÉES PAR LA DGI POUR LE COMPTE DES COMMUNES DANS LA ZONE MÉTROPOLITAINE DE PORT-AU-PRINCE (EN HTG), OCTOBRE 2013-MARS 2015**

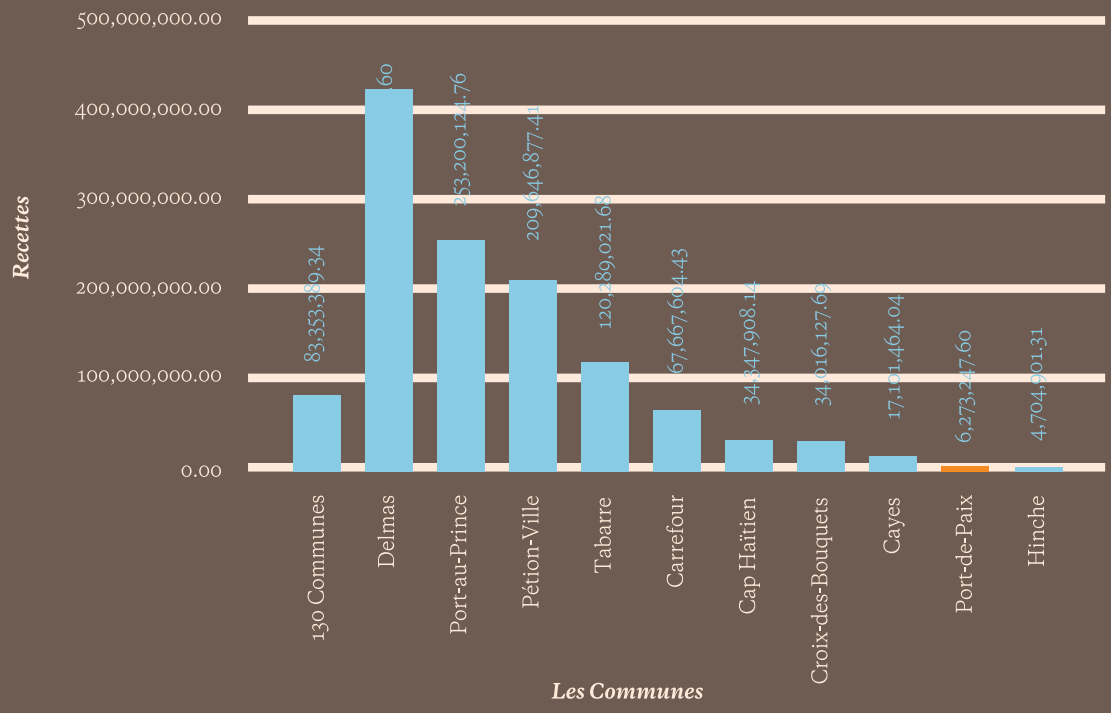
COMMUNES	TOTAL	PART
Delmas	264,280,509.89	37%
Petionville	149,189,782.23	21%
Port-au-Prince	142,013,642.25	20%
Tabarre	64,411,172.31	9%
Carrefour	36,687,347.95	5%
Cité Soleil	27,786,339.02	4%
Croix-des-Bouquets	14,732,771.62	2%
Total	699,101,565.27	98%

Source: MEF.

[11]Le taux de change au 1/1/2015 était de 46,86 HTG : $1US

COLLECTE TOTALE D'IMPÔTS POUR L'EXERCICE 2015, SUR PORT-AU-PRINCE, LES CAPITALES DES DÉPARTEMENTS ET LES AUTRES COMMUNES (EN GOURDES)

Figure 5.



Sources: MICT, PRAFIPUM.

432 HTG par mois (environ $847 US). Il est tout aussi important de noter que ce montant ne suffit même pas à couvrir le salaire de deux membres du conseil municipal (d'une municipalité de cette taille). Les capacités de recouvrement limitées des municipalités sont reflétées dans les niveaux de recouvrement puisque les propres sources propres de revenus sont largement concentrées dans les grandes villes. Ainsi donc, les cinq communes de la zone métropolitaine de Port-au-Prince collectent plus de 80 % de toutes les ressources propres des communes haïtiennes.

Pour continuer à illustrer les différents types de recettes accessibles à la plupart des gouvernements locaux en Haïti en dehors de Port-au-Prince et de quelques autres grandes villes, nous proposons un exemple détaillé dans l'Encadré 2 ci-dessous. Il montre les tendances générales en matière de collecte de recettes, la faiblesse générale et les retards accumulés dans la mise à disposition des transferts du gouvernement central, le faible niveau (environ 4 % des recettes totales) et le potentiel inexploité de recettes locales et le niveau insuffisant des volumes de financement disponibles pour permettre aux communes de fournir des services. Cette figure présente la tendance en matière de recouvrement de recettes pour une petite municipalité

dans la région Nord avec une population d'environ 55 000 personnes, principalement rurale (76 % de la population résident dans des zones rurales d'après les estimations).

Les municipalités reçoivent également d'autres appuis grâce à des transferts du gouvernement central et des subventions. Ce soutien comprend des subventions et des allocations diverses destinées à financer les dépenses des gouvernements locaux. Des subventions sont également transférées par le MICT (avec les ressources du FGDCT) aux différentes communes d'une manière discrétionnaire pour financer des dépenses courantes. Dans ce cas de figure, d'après le MICT le montant alloué représente une proportion évaluée entre 15 et 20 pour cent du total des transferts. Dans le cas de financement de projets, un montant d'environ 671 millions HTG figure au budget du FGDCT, qui sera alloué unilatéralement par le MICT. Les transferts du gouvernement central vers les communes varient en fonction des régions et en fonction des zones rurales ou des zones urbaines. Au cours de l'exercice 2015, l'allocation moyenne du FGDCT était d'environ 59 gourdes (ou $1 US), pour une allocation de 22 HTG par habitant (ou $0,35 US) dans la zone métropolitaine et de 163 HTG ($2,6 US) dans le département du Nord-Ouest. De la même manière, le département du nord-est reçoit quatre fois plus de ressources que le département d'Artibonite.

Enfin, plusieurs gouvernements locaux bénéficient également d'un soutien externe pour le développement local. Les gouvernements municipaux sont éligibles pour recevoir des fonds provenant de différentes sources y compris de la coopération internationale. Certains gouvernements locaux ont soit des collaborations directes avec des O.N.G. et des villes partenaires (par exemple en France) ou bénéficient d'un soutien grâce à des projets financés par des bailleurs de fonds pour le développement local, la gouvernance locale et les infrastructures entre autres. En général, ces programmes ne transfèrent pas de ressources directement aux communes mais utilisent plutôt un principe de mise en œuvre déléguée, souvent avec des O.N.G., compte tenu des capacités limitées des gouvernements locaux (comme par exemple le cas des projets PRODEP et PRODEPUR financés par la Banque mondiale). L'appui peut être fourni soit sous forme d'assistance financière pour la prestation de services soit sous forme d'assistance technique et de renforcement de capacités dans différents domaines (dont la mobilisation de recettes, la gestion financière, la planification du développement, etc.). En 2016, au moins sept agences travaillaient sur l'appui au développement local, y compris mais sans s'y limiter : le Canada, USAID, AFD, Union Européenne, MINUSTHA, National Democratic Institute (USA), Initiative Développement (France).

Le volume de financement des partenaires de développement varie d'une manière substantielle mais, en général, les programmes de développement local n'atteignent pas encore le niveau national mais plutôt ont tendance à se circonscrire au niveau du département ou de la région ou bien couvrent des domaines techniques limités. Il existe par exemple plusieurs programmes d'appui spécifiques qui ciblent le recouvrement des recettes, y compris LOKAL + (USAID), qui couvrent environ neuf communes pour la collecte de recettes locales. De la même manière, un programme soutenu par le Canada cible la région des Palmes. Toutefois, compte tenu de la fragmentation des efforts, il est très difficile de disposer des estimations complètes et

ENCADRÉ 2 – EXEMPLE DE RECOUVREMENT DE RECETTES À ACUL DU NORD DANS LE DÉPARTEMENT DU NORD, 2013-2016 (EN HTG)

	ACUL DU NORD		
RECETTES	**2013–14**	**2014–15**	**2015–16**
Taxe foncière (CFPB)	97,378	180,797	139,884
Taxe sur les entreprises (Patente)	1704	1120	2952
Montant total reçu de la DGI (CFPB+ Patente)	123,822	213,167	197,736
Transfert du Gouvernement Central (FGDCT)	5,713,875	5,713,875	5,713,875
Transferts extraordinaires et ad hoc	285,000	175,000	510,000
Recettes collectées par la Commune	347,163	436,050	293,925
Recettes totales	6,568,942	6,720,009	6,858,372

D'après le tableau précédent, les transferts annuels du gouvernement central représentent environ 90 % des recettes totales de la commune sur les trois années couvertes et les recettes globales sont restées limitées en volume (tout juste environ $105 000 US). La part des transferts en tant que proportion des recettes totales de la commune a légèrement baissé pour passer de 87 % au cours de l'exercice 2014 à 85 % au cours de l'exercice 2015 et 83 % pour l'exercice 2016. Les recettes collectées directement par la commune ont augmenté pour passer de 347 163 HTG (environ $5 500 US) au cours de l'exercice 2014 à 436 050 HTG (environ $6 900 US) au cours de l'exercice 2015, mais ont baissé pour l'exercice 2016 pour se fixer à 293 925 HTG (environ $4 600 US). Nous n'avons pas suffisamment de données pour comprendre les raisons de ce déclin, mais cette fluctuation pourrait avoir mis en exergue l'existence d'un potentiel inexploité de recettes.

Les recettes générées par la patente demeurent faibles et représentent moins de 1 % des recettes totales. Cette faiblesse dans la collecte de la patente pourrait découler du faible niveau d'activités économiques au niveau de la commune, mais pourrait également signaler un niveau élevé d'incivisme fiscal. La taxe foncière qui est en général une des principales sources de recettes, est également limitée dans la commune d'Acul du Nord avec une valeur allant de 1,45 à 3 % sur l'année pour laquelle des données sont disponibles.

exhaustives du niveau de financement apporté aux gouvernements locaux par le biais de ces canaux. Dorénavant, et compte tenu des engagements du gouvernement récemment instauré, on peut s'attendre à ce que plus de partenaires de développement s'impliquent ou se réimpliquent dans la décentralisation et le soutien aux gouvernements locaux en accord avec l'appui aux efforts de reconstruction de la Grande Anse, suite aux dommages causés par l'ouragan Matthew en 2016.

Impôts collectés par la DGI pour le compte des communes

La loi haïtienne identifie les impôts qui tombent sous la responsabilité des communes – un total de 10 impôts avec la taxe foncière et les patentes comme étant les plus importantes.[12] Toutefois, les communes ne sont pas des agents de recouvrement (c'est la DGI) et elles n'ont pas non plus l'autorité de fixer des taux d'imposition qui sont du ressort du gouvernement central.

Les taxes foncières et les patentes représentent pratiquement la totalité des recettes propres recouvrées. Les seules taxes qui ont un certain poids en termes quantitatifs, sont les taxes foncières et les patentes qui représentent 98,1 % de la collecte totale (62,5 % de taxe foncière et 35,6 % de patente) pour l'exercice 2013. Une enquête sur les propriétés bâties (voir la figure ci-dessous) réalisée par le MICT en 2015 a identifié 20 communes avec le potentiel d'augmenter à court terme leurs recettes dérivant de la CFPB. Pourtant il faut noter que dans certains départements, le Centre, le Sud-est, l'Artibonite et les Nippes, le recouvrement d'autres impôts représente plus de 10 % du total des recettes.

Ces dernières années, le recouvrement a connu une augmentation importante, même si les niveaux de départ étaient bas et qu'il s'agit principalement des communes dans les grandes villes. Les niveaux globaux de recouvrement des recettes propres ont presque doublé pour passer de 517 millions HTG en 2010-11 à 757 millions HTG (2012-13) et 942 millions HTG pour l'année 2014-15. Il faut dire à ce sujet que cette augmentation s'est produite dans les communes des grandes villes, en particulier dans la zone métropolitaine.

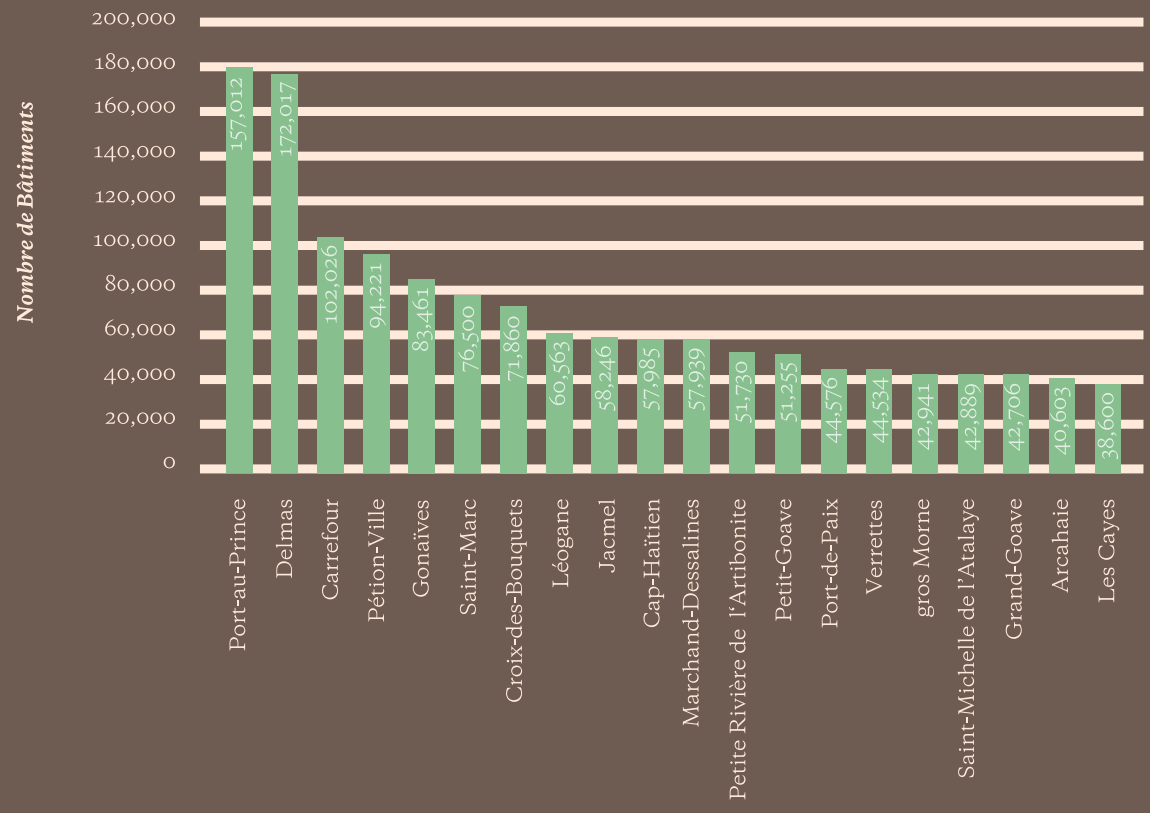
De très grandes différences subsistent au niveau de recouvrement des recettes entre les zones principalement urbaines et celles principalement rurales. Dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince et des Nippes, la part de recettes des patentes atteint 35 % du total mais pour le reste du pays elle ne dépasse pas 20 % du total (voir la Figure 7). D'un autre côté, à l'extérieur de Port-au-Prince, la CFPB représente 80 % du recouvrement. Il est toutefois important de noter que ces pourcentages sont largement influencés par la situation de la zone métropolitaine où 80,6 % du total de la collecte est recouvrée auprès de 22 % de la population. Quatre départements : l'Ouest (y compris Port-au-Prince), le Sud, le Nord et Artibonite représentent 96,9% du recouvrement total.

L'analyse des recettes municipales par habitant (Figure 8) montre les grandes différences de niveaux de recouvrement entre les départements et le potentiel des villes émergentes à augmenter leur niveau de collecte des recettes. Le niveau de recouvrement dans la zone métropolitaine de

[12] Taxes foncières, licences commerciales, certificat de vente de bétail, droits d'alignement, étalonnage, parcelles de cimetières, taxe sur la vente d'épave, petite boutique, taxe sur les matériaux et les produits alimentaires en transit sur les routes publiques.

COMMUNES AYANT UN FORT POTENTIEL D'AUGMENTATION DE LEURS RECETTES DE LA CFPB

Figure 6.

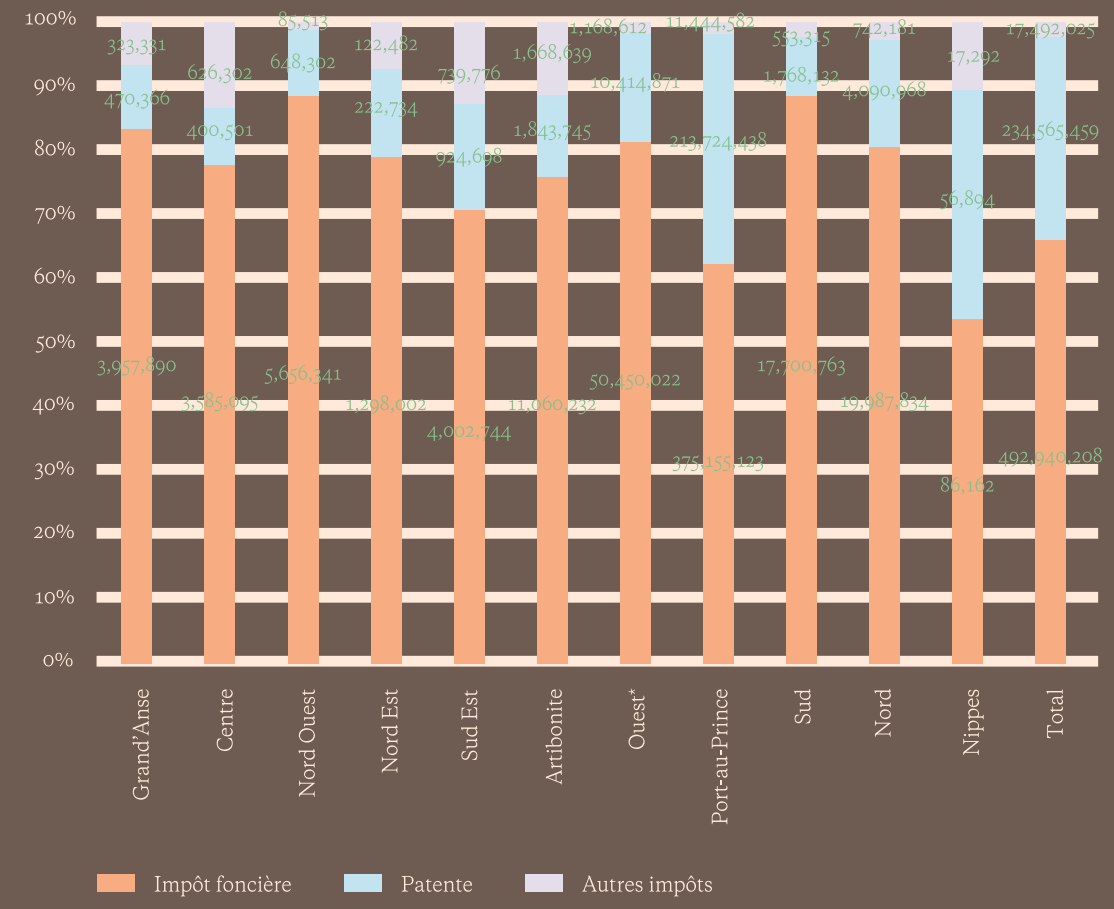


Sources: MICT, PRAFIPUM.

Port-au-Prince n'est comparable à aucune autre région. Les données montrent qu'il existe de vraies possibilités d'augmenter les recettes dans la plupart des départements du pays. Par exemple, les différences dans la collecte des revenus par habitant entre les Nippes et les régions du Sud sont presque d'un facteur de 50; cependant, leur niveau de développement n'explique pas cette situation. Par conséquent, il existe de nombreuses possibilités d'améliorer la capacité fiscale des « Nippes ».

Enfin, il est important de fournir des informations complémentaires à propos du cadre juridique et l'application actuelle du système de taxe foncière en Haïti, compte tenu de son importance dans la fiscalité locale. L'ambiguïté du cadre et de l'application du code ainsi que des règles régissant la taxe foncière pourraient augmenter les risques de pertes et d'inefficacité dans le recouvrement des recettes. Ils nécessitent donc une attention particulière dans le cadre du programme d'action du gouvernement pour les réformes de la gestion des finances

Figure 7. **IMPÔTS RECOUVRÉS PAR LA DGI PAR DÉPARTEMENT (FY 2012-13)**



Sources: MICT, PRAFIPUM.

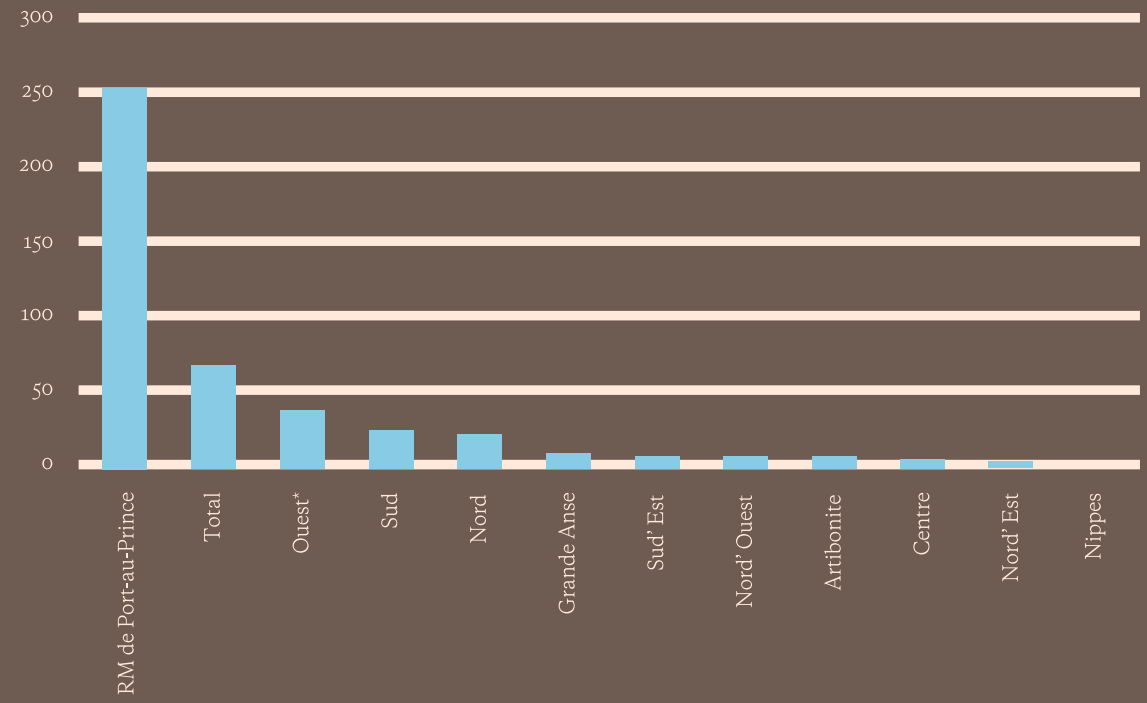
publiques. Une courte présentation des obstacles et des principaux problèmes associés au régime fiscal actuel est proposée ci-dessous. Le gouvernement devrait envisager une révision de la loi actuelle et de son mode d'application dans un certain nombre de communes. Cette Revue pourrait ensuite renseigner des actions complémentaires qui doivent être entreprises pour faire fonctionner le système de taxe foncière d'une manière plus efficace.

Impôts collectés par les communes

La troisième source de revenus des communes est constituée par les recettes générées par les droits et les redevances. Les droits et les redevances sont fixés par les municipalités et constituent une source de recettes incertaine. Dans ce cas, les informations statistiques ne sont pas agrégées sous forme de rapports financiers ou au niveau central; elles doivent être recherchées dans chaque commune.

RECETTES COLLECTÉES PAR LA DGI PAR INDIVIDU ET PAR DÉPARTEMENT EN GOURDES (2012-13)

Figure 8.



Source: Nos propres chiffres basés sur le MICT, la DGI et l'IHSI.

Notes: Les données des cinq communes de Port-au-Prince ne sont pas incluses. Le montant correspondant au département de Nippes est tellement faible qu'il n'est pas visible sur le graphique.

Les droits et redevances représentent un type d'impôt qui n'a pas de base institutionnelle solide, elle manque de contrôle, de transparence et de reddition de comptes. Il existe de multiples droits et redevances dans les différentes municipalités du pays. Dans les six communes du Cap-Haïtien analysées pour ce rapport, un total de 25 droits et redevances a été identifié. Très souvent, ces impôts ne sont pas recouvrés ou ne le sont qu'à un niveau minimum. Les droits et les redevances les plus répandus d'après l'enquête réalisée dans les études des cas sont les suivants : (i) permis de construire, (ii) permet d'inhumer, (iii) redevance pour la collecte des ordures, (iv) publicité, et (v) certificat ou attestation.

L'importance relative des droits et des redevances est très faible. Cependant, ces dernières années, il semblerait que les recettes générées par ces sources aient augmenté et pourraient potentiellement continuer à augmenter. Les estimations faites par le MICT montrent que cette source est utilisée de différentes manières en fonction des municipalités étudiées et qu'elle représente autour de 4 % des ressources totales des municipalités. Toutefois, l'estimation de 4 % n'est représentative que

ENCADRÉ 3 – TAXES FONCIÈRES EN HAÏTI - LA « CONTRIBUTION FONCIÈRE DES PROPRIÉTÉS BÂTIES » (CFPB)

La CFPB est la principale source de ressources propres des municipalités recouvrées par la direction générale des impôts (DGI). Il est donc important de comprendre quelles sont les principales caractéristiques et limites de cet impôt municipal.

Selon l'Article 1 du décret de 1979 sur la taxe foncière[13], la Contribution Foncière des Propriétés Bâties "est un véritable impôt municipal calculé sur la valeur locative d'un bâtiment. La valeur locative est le prix auquel le bien immobilier est loué ou celui auquel il peut être loué ". Dans la plupart des pays, cet impôt est calculé à partir de la valeur de marché estimée des propriétés bâties et n'est pas basé sur leur valeur locative. Le prélèvement sur la valeur locative est similaire à un impôt sur le revenu dérivé de la location du bien plutôt qu'un impôt sur le capital. Une autre restriction de la CFPB est qu'elle est limitée aux propriétés bâties et ne couvre pas toutes les propriétés, qu'elles soient bâties ou non. Cette taxe ne porte donc pas sur les propriétés non-bâties qui sont une source importante de recettes municipales dans d'autres pays. D'autre part, l'Article n'est pas clair lorsqu'il s'agit de calculer la valeur locative, ce qui provoque de nombreuses ambiguïtés.

Le décret de 1979 propose de calculer la valeur locative dans les cas où le bien n'est pas en location à 3 % de la valeur du bien (environ .25% par mois). Par rapport aux pratiques internationales où les valeurs locatives varient de 4 à 6 %, ce pourcentage demeure faible dans un pays où le stock de logements est limité. L'Article 1 stipule également que la CFPB est un impôt communal même si elle est fixée au niveau national par le gouvernement central. Dans la pratique, ceci veut dire que les recettes recouvrées sont transférées à la municipalité.

Le décret définit également une série de déductions relatives à la politique de promotion de logements urbains et autres qui ne sont pas claires. Dans tous les cas de figure, les déductions sont élevées et en général ce type de déduction crée des risques de corruption et d'accumulation d'arriérés fiscaux. Les articles 5, 6 et 9 sont des exemples pertinents:

- Article 5: toute nouvelle construction de bâtiments dans des villes autres que Port-au-Prince et Pétion-Ville bénéficiera d'une déduction fiscale de la CFPB sur une période de quatre ans avant que le paiement total de l'impôt ne soit requis
- Article 6: les immeubles d'appartements meublés bénéficieront d'une déduction de la CFPB proportionnellement à la valeur des meubles, la déduction ne dépassant pas le tiers du montant annuel total de l'impôt dû.
- Article 9: exceptionnellement, tout bâtiment comportant plusieurs appartements (logements) bénéficiera d'une réduction de la CFPB d'un montant de 50 % si ces appartements sont loués meublés et de 30 % s'ils sont loués vides. Selon les termes de ce décret, le mot « appartement » s'entend comme une unité comprenant au moins une chambre à coucher, une salle à manger et une salle de bains.
- Les bâtiments construits dans des parcs industriels et conçus pour servir d'emplacements à des opérations artisanales ou industrielles, bénéficieront d'une exemption totale de la CFPB pendant la première année d'exploitation et d'une exemption graduelle les années suivantes basée sur le site industriel avec différentes exemptions pour les industries à l'intérieur et à l'extérieur des zones métropolitaines (jusqu'à 21 ans d'exemption et de déductions)
- Article 10: les immeubles appartenant à des entités qui sont exemptées du paiement de la CFPC: l'État et les communes, les institutions religieuses et les associations à but caritatif, l'église catholique et les autres groupes religieux reconnus par l'État et ne générant pas de revenus, les congrégations ne générant pas de revenus, les syndicats ou les associations culturelles.

[13] Article 1 of the Decree published in the official journal Le Moniteur, No. 32-A, April 19, 1979.

pour les communes de type 3 (petites villes et communes rurales)[14]. Dans les deux autres groupes de municipalités, il semblerait que ces ressources soient devenues de plus en plus importantes depuis quelques années. Dans le cas du Cap-Haitien, par exemple, les droits et les redevances représentaient presque 30 % des ressources de la commune sur la période 2013-16.

Dépenses et contrôles des gouvernements locaux

Les dépenses des gouvernements locaux restent à des niveaux beaucoup plus bas que celles d'autres pays en Amérique latine. Les dépenses des collectivités territoriales ne représentent que 3% des dépenses publiques totales : 2,7% au niveau communal et 0,3% au niveau des « sections communales ». D'un point de vue quantitatif, le processus de décentralisation reste très faible par rapport aux autres pays du LAC. Cette situation coexiste avec un cadre réglementaire ambitieux que le pays n'est pas en mesure de mettre en place pour l'instant. Comme on le voit dans la Figure 9, par rapport à la région, la participation des municipalités dans les dépenses du gouvernement est très faible en Haïti.

Pour ce qui concerne la planification budgétaire en Haïti, elle est réalisée à partir d'une distinction entre les dépenses opérationnelles et les dépenses en capital. Dans le cas du budget du gouvernement central, la part des dépenses opérationnelles est estimée à environ 76 % et les dépenses en capital à environ 24 %. Les salaires représentent 40 % des dépenses totales. Le MICT ne possède pas de données agrégées sur la répartition des dépenses municipales même si on estime que les dépenses opérationnelles représentent entre 60 et 70 pour cent du total. Dans la répartition de la programmation des ressources provenant du FGCDT pour l'exercice 2014-15 : 846 millions HTG sont affectés aux opérations des municipalités et des sections communales et 670 millions de gourdes au financement de projets - c'est-à-dire environ 56 % de dépenses opérationnelles et 44 % de dépenses en capital. Malheureusement, il n'existe aucune information disponible au sujet de la mise en œuvre effective. Toutefois, dans l'agglomération du Cap-Haïtien, la répartition des dépenses entre les six communes couvertes par l'étude est très différente (voir figure 10) – en moyenne, les dépenses en capital ne représentent que 20,6 % des dépenses totales. Si nous faisons une différence entre la commune du Cap-Haïtien et les cinq autres communes plus petites et moins urbanisées, on observe des résultats différents comme on le voit sur la figure. Compte tenu des données disponibles (absence de données sur les dépenses au niveau national), il est probable que la répartition effective soit plus près des niveaux observés dans la région du Cap-Haïtien que dans le reste du pays.

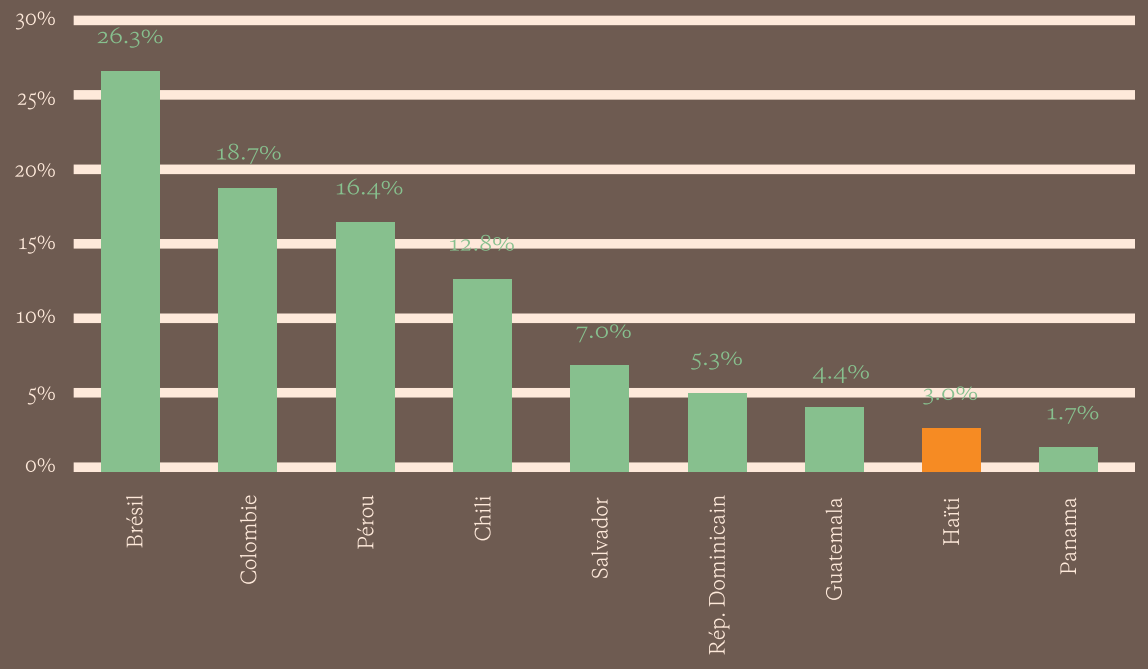
LE MANQUE DE TRANSPARENCE ET LA FIABILITÉ LIMITÉE DES SYSTÈMES DE TRANSFERT EXACERBENT LES CONTRAINTES FINANCIÈRES

Les défis que pose la forte dépendance vis-à-vis des transferts sont exacerbés par le manque de transparence et la faible crédibilité du système de transferts existant. En Haïti, le décret cadre de la décentralisation du 1er février 2006, la loi du 20 août 1996 sur le fonds de développement local (Contribution au Fonds de Gestion et de Développement des

[14] Les six communes couvertes par l'étude sont Cap Haïtien, Limonade, Quartier Morin, Acul du Nord, Plaine de Nord et Milot.

Figure 9.

PART DES DÉPENSES DES GOUVERNEMENTS LOCAUX DANS LES DÉPENSES TOTALES DU SECTEUR PUBLIC (2015)



Source: CEPAL

Collectivités Territoriales (CFGDCT)) ; et la loi du 28 mai 1996 constituent la base juridique des transferts fiscaux du gouvernement central aux municipalités. Le FGDCT a été créé pour faciliter l'accès des autorités régionales et locales aux ressources financières qui leur permettent de se développer. La loi a créé le fonds, établit ses sources de financement et sa structure de gestion. Le décret cadre jette les bases pour des transferts fiscaux ordinaires et extraordinaires mais les modalités de ces transferts ne sont pas très bien définies, ne sont pas non plus régulièrement publiée et les statistiques sur les transferts effectifs du gouvernement central aux communes restent limitées et plutôt opaques.

D'autre part, la gestion du FGDCT n'est pas tout à fait conforme au cadre juridique et le niveau global de mobilisation des fonds pourrait être amélioré. D'après le cadre juridique, le conseil d'administration du fonds est composé des trois membres du Conseil Interdépartemental, assistés par un représentant du MEF, un représentant du Ministère de la Planification et un représentant du MICT. L'objectif du fonds est d'assurer le fonctionnement efficace des autorités territoriales. Conformément à la loi, ce fonds est financé par le recouvrement des impôts par la DGI sur une série de produits et d'activités : vente de cigarettes, primes d'assurance, appels téléphoniques interna-

RÉPARTITION DES DÉPENSES DANS L'AGGLOMÉRATION DU CAP-HAITIEN

Figure 10.



Source: Services comptabilité des municipalités.

tionaux, droits de douane, achats de billets d'avions internationaux, retenues fiscales sur les salaires, retenue sur le revenu imposable net de tous les contribuables, retenue fiscale sur les gains à la loterie et à d'autres jeux[15]. Ces prélèvements sont destinés à financer les opérations de cinq organes gouvernementaux locaux spécifiquement mentionnés par la loi : (i) organisation de réunions des collectivités territoriales, (ii) sections communales (CASEC), (iii) municipalités/communes, (iv) conseil départemental, et (v) conseil interdépartemental. Sur ces cinq organes, il y en a un qui, à ce jour, n'a jamais été créé (le conseil interdépartemental) et deux qui ne sont pas opérationnels (les assemblées des collectivités territoriales et les conseils départementaux). Ceci veut dire qu'aujourd'hui, le conseil d'administration du FGDCT n'est pas établi conformément aux

[15] Comme la loi de 1996 prescrit, les ressources du FGDCT proviennent de (a) 20 % de la taxe sur les cigarettes, (b) 5 % de la taxe sur les polices d'assurances, (c) 8 HTG par appel téléphonique international, (d) 2 % des droits de douane (avec des exceptions), (e) 25 HTG par billet d'avion international, (f) 1 % de l'impôt sur les revenus salariaux au-dessus de 5 000 HTG, (g) 1 % du revenu net de tous les contribuables, et (h) 5 % des gains des loteries et autres jeux.

dispositions de la loi et que la gestion du FGDCT incombe, de fait à la responsabilité du MICT.

La répartition et le décaissement des transferts centraux ne sont pas mis en œuvre conformément aux règlements existants. Seule la moitié des fonds affectés aux communes est transférée et une part importante des fonds est versée à des structures qui ne sont pas actives. Le montant de décaissements du FGDCT prévu pour le budget 2014-15 était de 2.300.293.375 HTG. Compte tenu du fait que les recettes internes totales anticipées dans le budget de l'exercice 2015 étaient de 60.130.90.000 HTG, il semblerait que les décaissements du fonds ne représentent que 3,8 % des recettes internes totales gouvernement central. À partir des prévisions de dépenses du FGDCT, seules 1.129.501.955 HTG (49,1%) sont affectés directement aux collectivités territoriales conformément aux dispositions de la loi (voir Tableau 5). Il est important de noter que 170.130.000 HTG (environ $2.7m US) sont affectés à des organes qui ne fonctionnent pas depuis plusieurs années ou qui n'ont jamais existé (Conseil Interdépartemental auquel sont affectés 6.000.000 HTG). Le manque de prévisibilité dans les transferts ciblés a un impact négatif sur la planification, la budgétisation et la prestation de services au niveau local.

La base de répartition des transferts du gouvernement central doit être réexaminée. Le manque de prévisibilité des transferts du gouvernement central gêne la planification, la budgétisation et à la prestation de services des gouvernements locaux. Les allocations du FGDCT aux gouvernements locaux sont décaissées sur une base mensuelle et utilisées principalement pour couvrir les coûts opérationnels (63 %). Les salaires représentaient 76 % des coûts opérationnels. Seuls 23 % des fonds transférés étaient destinés à des projets d'investissement (voir le Tableau 6 ci-dessous). En l'absence du Conseil Interdépartemental, les décisions d'allocations sont du ressort unique du gouvernement central par le biais du MICT sans consultation avec les gouvernements locaux. Théoriquement, 40 % des fonds du FGDCT sont affectés aux investissements en capital mais il n'existe ni directives claires, ni critères pour la sélection de ces projets. D'après les données reçues du Ministère de l'Intérieur, les transferts totaux du gouvernement central aux gouvernements locaux pour les 140 municipalités sont estimés à moins de 600 millions HTG. Ce montant est largement insuffisant pour couvrir les coûts opérationnels des gouvernements locaux, sans même parler des ressources financières nécessaires pour investir dans les infrastructures locales. Il y a donc une fenêtre d'opportunités pour examiner les pratiques actuelles de gestion du fonds et le transformer en un mécanisme de transfert fiscal efficace pour financer la prestation de services au niveau local.

L'absence d'une gestion financière efficace, effective et prudente des maigres ressources des gouvernements locaux gêne encore davantage la fourniture de services. Dans la plupart des communes, le budget manque de crédibilité puisqu'il est plus considéré comme un impératif juridique pour recevoir des fonds du gouvernement central que comme un outil de gestion. Cette situation génère un manque de contrôle des dépenses, un reporting inadapté et une incitation à dépenser le budget alloué aussi rapidement que possible et donc sans se concentrer sur la prestation de services effective. Les

RÉPARTITION DES ALLOCATIONS DU FGDCT

Tableau 5.

POSTE	MONTANT (HTG)	MONTANT (US$)
Dépenses des organes des collectivités territoriales	1,129,501,955	$18,217,773
Appui aux dépenses courantes	77,000,000	$1,241,935
Financement de projets	699,891,420	$11,288,571
Subventions aux associations de collectivités territoriales	40,500,000	$653,226
Autres dépenses	267,000,000	$4,306,452
Autres organes	86,400,000	$1,393,548
Total	2,300,293,375	$37,101,506

Source: Budget national 2014-15. Documents supplémentaires.

prévisions de recettes ne sont pas réalistes et les dépenses dépassent souvent la collecte de recettes de plus de 10 % - ce qui amène certaines communes à accumuler en permanence des arriérés de paiements aux prestataires de services. D'autre part, les salaires et les autres coûts administratifs fixes dominent les schémas de dépenses des gouvernements locaux. Alors que la préparation de rapport financier mensuel est exigée par la loi, les municipalités ne produisent pas de rapport financier annuel et la "Cour Supérieure des Comptes" manque de capacités à la fois financières et en termes de ressources humaines pour réaliser des audits annuels des 146 communes. Ce manque de contrôle externe augmente le risque de lacunes dans la reddition des comptes et de mauvaises utilisations potentielles des fonds.

Le gouvernement a reconnu les lacunes et la décentralisation fiscale est une part importante du programme de réformes du gouvernement sur la gestion des finances publiques (GFP). S'il est mis en œuvre efficacement, ce programme pourrait aider le gouvernement à adresser certains défis clés. Depuis mai 2014, le gouvernement a élaboré une stratégie de réformes détaillée de la GFP, assortie d'un plan d'action articulé autour de six principaux piliers portant sur (i) la gestion du budget, (ii) la gestion du trésor, (iii) les contrôles internes et externes, la mobilisation de recettes, la décentralisation financière, et les systèmes d'informations financières. La vision de la stratégie de réformes de la GFP consiste à mettre en place un système de finances publiques qui fait la promotion de la transparence, la reddition de compte, la

Tableau 6.

RÉPARTITION: DÉPENSES FGDCT EN 2015-16 (EXERCICE), EN HTG

CATÉGORIES GLOBALE	CATÉGORIES DE DÉPENSES	MONTANTS	TOTAL	TOTAL (US$)
Coûts opérationnels	Salaires	891,716,950	1,161,551,950	$18,405,720
	Loyers	31,800,000		
	Vacances des communes (Patronales)	77,425,000		
	Autres subventions	160,610,000		
Dépenses en capital	Projets	415,005,663	415,005,663	$6,576,097
Autres	Frais récurrents	67,000,000	260,899,400	$4,134,160
	Subventions aux associations de maires	38,500,000		
	Autres	155,399,400		
Totaux			1,837,457,018	$29,115,976

Source: MICT.

discipline fiscale et l'efficacité dans la gestion et l'utilisation des ressources publiques pour une meilleure prestation de services et pour un développement économique renforcé. Le programme vise à augmenter les recettes provenant des impôts et des droits, ce qui permettrait également de renforcer l'autonomie des gouvernements locaux en matière de prise de décisions. Pendant cette période, des mesures réglementaires importantes ont également été mises en œuvre pour améliorer la gestion financière au niveau des gouvernements locaux comme la standardisation des processus comptables des gouvernements locaux, la réglementation du recouvrement des recettes propres communales et la modification de la loi de finances locales, la création d'un fonds intercommunal, etc. La mise en œuvre du plan d'action pour la décentralisation fiscale n'a pas avancé au rythme souhaité à cause d'une combinaison de difficultés financières, logistiques et ayant trait aux

ressources humaines ainsi qu'à cause de la période de transition en 2015-2016. C'est pour cette raison qu'Haïti n'a pas encore enregistré que peu de progrès pour ce qui concerne un renforcement de l'autonomie financière et fiscale des gouvernements locaux.

UNE VOIE VERS LE RENFORCEMENT DES FINANCES MUNICIPALES

Les villes ont clairement besoin de renforcer leurs finances municipales si elles veulent être en mesure de combler le déficit en services et en infrastructures urbaines et de s'adapter à la croissance de la population urbaine. Comme nous l'avons déjà détaillé dans les chapitres 1, 2 et 3, les villes haïtiennes sont marquées par des déficits importants en matière de provision de services de base, y compris l'approvisionnement en eau, l'assainissement, la collecte des déchets et l'électricité. La mauvaise gestion des villes est une autre caractéristique déterminante qui a un impact négatif sur la manière dont les zones urbaines se développent lorsque les gouvernements locaux ne sont pas suffisamment équipés pour guider la croissance, éviter le surpeuplement et aller vers des densités productives et 'saines'. À partir de l'examen des finances municipales en Haïti, cette section propose une série de mesures prioritaires pour adresser les faiblesses identifiées et présentées ci-dessus.

Malgré les efforts déployés par le gouvernement pour aborder la décentralisation budgétaire dans le cadre d'une action plus vaste de réforme de la GFP, il subsiste de nombreuses faiblesses dans les GFP des administrations locales. Le gouvernement devra examiner la feuille de route existante pour que les réformes abordent la gestion des finances publiques au niveau local, y compris en priorisant des domaines où il y a peu de progrès et potentiellement en reconfigurant et en mettant à jour la feuille de route existante - tenant compte des progrès déjà réalisés dans certains domaines. D'autre part, il est impératif d'examiner le cadre réglementaire et juridique existant pour clarifier les rôles et responsabilités de chaque niveau du gouvernement en matière de prestation de services et de fourniture d'infrastructures au niveau local. Le gouvernement devrait définir des actions pour adresser les faiblesses en termes de systèmes, de capacités, d'incitations et de reddition de comptes, qui entravent aujourd'hui la prestation de services. Étant donné que les transferts intergouvernementaux (notamment le FGDCT) ne sont pas basés sur une formule transparente et sur des objectifs et des critères clairs, le gouvernement devrait envisager d'examiner le cadre réglementaire existant qui régit le FGDCT, et élaborer un cadre de financement pour la prestation de services et d'infrastructures par les gouvernements locaux. Ce cadre devrait comporter une présentation des principes de renforcement de la gestion et des opérations du FGDCT, et devrait envisager d'autres options (y compris des subventions additionnelles) qui pourraient être mises en place pour financer la prestation locale de services d'une manière adéquate. Enfin, il est conseillé de renforcer le PMAC[16] pour fournir aux gouvernements locaux un cadre de ressources humaines qui jetterait les bases de la définition d'une

[16] PMAC – Programme de Modernisation des Administrations Locales. Il s'agit d'un programme conçu par MICT et actuellement en cours de mise en oeuvre.

série de principes, systèmes et pratiques, dont le respect assurerait que les communes disposent d'un personnel suffisant.

Un système de décentralisation fiscalement responsable, plus efficace, transparent et responsable aura besoin de municipalités avec des sources de recettes propres plus importantes. Il y a un manque d'autonomie en matière de recettes au niveau communal et une grande dépendance vis-à-vis des transferts du gouvernement central. Toutefois, les faits indiquent que les niveaux actuels de transfert restent tout à fait inadaptés compte tenu de la lourde responsabilité des municipalités. Ceci crée une situation où les autorités locales sont redevables vis-à-vis de leurs administrés pour des mandats qui ne sont pas correctement financés. La législation et les exigences administratives qui sous-tendent le recouvrement d'impôts municipaux (taxe foncière et patente) sont obsolètes et dépassées, ce qui gêne la capacité des municipalités à augmenter la collecte de recettes. Un impératif clé pour une meilleure prestation de services locaux est que les gouvernements locaux reçoivent des financements plus importants pour la prestation de services de base. Ceci veut dire que tous les gouvernements locaux doivent avoir en place les fonctions de base en matière de budgétisation, rapports financiers, de comptabilité, et de de passation des marchés pour qu'ils puissent utiliser ces fonds d'une manière efficace pour améliorer la prestation de services. Des financements plus importants doivent aller de pair avec une meilleure reddition de comptes quant à l'utilisation de ces fonds. C'est pour cette raison qu'un examen et une clarification de la législation actuelle relative aux finances locales en Haïti pourraient ouvrir la voie pour stimuler la mobilisation des recettes.

Consolider, harmoniser et faire appliquer le cadre réglementaire et juridique afférent aux financements municipaux

Le développement urbain en Haïti se réalise dans un contexte de décentralisation incomplète et avec un cadre juridique peu clair lorsqu'il s'agit de finances municipales. Un cadre réglementaire et juridique solide est la base de la mise en œuvre efficace de la décentralisation, en apportant une certaine clarification en ce qui concerne les rôles et les ressources. Trois principales mesures ont été identifiées. Tout d'abord, il est nécessaire d'examiner le cadre normatif des collectivités territoriales tel qu'il est établi dans les cinq décrets de 2006 et identifier des mesures possibles pour la mise en œuvre. Deuxièmement, le gouvernement doit formaliser les fonctions de taxation et de responsabilités confiées aux municipalités telles qu'elles sont stipulées dans l'Article 142 du cadre de la décentralisation.[17] Troisièmement, il y a un besoin urgent d'entreprendre une revue des principaux règlements et législations notamment ceux portant sur la taxe foncière et la patente. Il s'agit notamment d'aborder les questions relatives à la fixation des taux et le fait que de nombreux taux d'imposition sont dépassés et ne correspondent plus du tout aux tendances actuelles du marché. Ces actions combinées s'efforcent de clarifier les responsabilités, les systèmes, les incitations et les relations de responsabilités pour la prestation de services, les financements nécessaires

[17] L'Article 142 du décret voté en 2006 confère à la commune des compétences en termes de mobilisation et de recouvrement de la CFPB, de participation à la mobilisation et au suivi des patentes, de création de certains droits et royalties municipales.

pour ces services, et la capacité des gouvernements locaux à utiliser efficacement les financements additionnels, ce qui permettrait d'améliorer la prestation de services.

Le manque de réglementation détaillée sur les différents niveaux de gouvernements locaux a limité l'efficacité des réformes de décentralisation. Cependant, l'émergence de nouvelles feuilles de route de réformes du cadre juridiques offre une fenêtre d'opportunité pour approfondir les efforts de décentralisation. Alors que les innovations apportées par les cinq décrets de décentralisation adoptée en 2006 étaient tout à fait louables, d'autres législations importantes pour la mise en œuvre des structures de décentralisation font cruellement défaut. Les réglementations portant sur les procédures opérationnelles quant aux Délégations dans les Départements devraient être mises en vigueur. Une proposition de loi sur la décentralisation et l'autonomie des communes et des sections communales (pour permettre l'autonomie financière des gouvernements locaux) est actuellement inscrite à l'agenda législatif ; l'adoption de cette loi sera cruciale pour continuer à consolider la décentralisation. Le gouvernement envisage également une loi pour amender le décret de mise en place du cadre général de la décentralisation et des principes d'organisation des communes territoriales haïtiennes (sur le personnel). Il est important que les décideurs saisissent cette opportunité pour spécifier aussi clairement que possible les fonctions et les compétences des gouvernements locaux et qu'ils organisent un plaidoyer en faveur d'une loi spéciale sur les finances locales avec des mesures pour augmenter les recettes fiscales et non fiscales qui reviennent aux gouvernements locaux. D'autre part, le gouvernement pilote actuellement une série de programmes conçus pour renforcer la décentralisation administrative (ex : PMAC – Programme de Modernisation des Administrations Locales) et renforcer le recouvrement des recettes au niveau communal.

Renforcer le système des finances municipales et élargir les opportunités de financement

Comme l'ont souligné tout au long du chapitre, les villes sont contraintes par des sources de revenus limitées et sont très dépendants des transferts du gouvernement central. Une autonomie financière limitée des gouvernements locaux nécessite l'émergence d'un système fiscal communal plus solide. Pour les petites villes, les efforts peuvent se concentrer sur l'amélioration du système de transfert et l'utiliser comme une opportunité de renforcer les capacités locales pour la mise en œuvre. Pour les plus grandes villes, des étapes sont nécessaires pour renforcer les capacités en matière de mobilisation des recettes, de gestion et de dépenses. Tout d'abord, le gouvernement peut se concentrer sur la mise en application du cadre réglementaire du FGDCT pour améliorer la gestion, le contrôle et la transparence du fonds, y compris dans la mobilisation, l'allocation et le transfert de fonds, ainsi que dans le suivi des dépenses et de la comptabilité. Il doit s'assurer tout particulièrement que les fonds soient mobilisés et alloués à partir de critères stipulés dans les législations, examiner les paramètres d'allocation des fonds aux communes et aux autres autorités locales, et développer des mécanismes de suivi pour s'assurer que le FGDCT soit adéquatement réalimenté ou qu'il collecte bien toutes les

contributions obligatoires. Pour adresser les problèmes de retard et de prévisibilité des niveaux et des volumes financiers, une attention toute particulière doit être portée à l'amélioration des mécanismes de coordination entre les communes, la Direction Générale des Impôts, le Ministère des Finances, le trésor et la Banque Centrale pour le recouvrement des impôts afin de réduire les délais de versement des fonds aux municipalités. Enfin, il est également important de clarifier le statut et la mise en œuvre à venir d'autres types de fonds gouvernementaux y compris le FDLAT.

Élargir et exploiter la base de recettes locales

Il n'existe pas de véritable autonomie en matière de recettes au niveau municipal mais une grande dépendance vis-à-vis du système de transfert, qui souffre de problèmes structurels et est fiable que dans une certaine mesure. D'autre part, les municipalités ne recouvrent souvent qu'une fraction de leurs recettes potentielles et n'ont pas vraiment les capacités pour utiliser efficacement les ressources pour la prestation de services au niveau local. Un système de décentralisation plus efficace, qui rend des comptes et qui est fiscalement responsable aura besoin de municipalités avec des sources de recettes locales plus importantes et plus solides. Aujourd'hui, la principale source de recettes des municipalités (taxe foncière et patente) ne reflète pas les tendances actuelles du marché. D'autre part, le recouvrement des redevances et autres droits collectés directement par les municipalités manque cruellement de transparence et il n'existe pas de mécanismes pour suivre le recouvrement et rendre compte de son utilisation.

Tout en se dirigeant vers des communes capables de générer et de collecter efficacement leurs propres sources de revenus, des efforts complémentaires sont nécessaires pour renforcer leur capacité de planification et de budgétisation, y compris la prévision des revenus. La première série d'activités pour améliorer les fonctions de gestion financière des gouvernements locaux consiste à concevoir et à déployer un manuel de gestion des finances publiques destiné aux gouvernements locaux. Le Ministère des Finances et de l'Économie et le Ministère de l'Intérieur doivent élaborer le manuel pour concevoir les normes et procédures de base en matière de gestion financière des gouvernements locaux, y compris pour la budgétisation, la comptabilité, le reporting, la passation de marchés et les impératifs d'audit. Cet objectif pourrait être atteint grâce à des programmes de renforcement de capacités qui se concentrent sur quatre domaines principaux : (i) renforcer la capacité administrative des services financiers dans les municipalités; (ii) renforcer la capacité des municipalités en termes de gestion de projets pour des décaissements rapides des fonds du FGDCT qui leur sont affectés; (iii) augmenter la capacité de mobilisation de recettes des municipalités y compris en renforçant les compétences techniques du personnel; et (iv) offrir aux municipalités des incitations à explorer des mécanismes de financement alternatifs – y compris des partenariats avec le secteur privé local et les associations des villes au niveau de la diaspora.

En ce qui concerne le renforcement des capacités de mobilisation des recettes, l'informatisation des systèmes par le gouvernement peut améliorer les taux de collecte. Le gouvernement pourrait envisager une

automatisation progressive des fonctions de recouvrement des impôts sur tout le territoire national (i) en déployant CIVITAX dans les municipalités,[18] (ii) en assurant le caractère progressif de la CFBP (taxe foncière) - avec une échelle plus élevée pour les bâtisses ayant une valeur de marché plus importante, (iii) en réalisant des recensements de bâtiments dans toutes les municipalités et (iv) en mettant ainsi à jour le registre foncier afin d' élargir l'assiette fiscale. Des efforts peuvent être entrepris dans ce sens tout en facilitant, en parallèle, des mécanismes techniques et juridiques pour que les municipalités puissent réaliser un recensement et une évaluation des propriétés bâties. Dans les communes qui ont fait l'objet d'un recensement, les recettes ont considérablement augmenté. Le programme MICT PRAFIPUM est une bonne étape dans la bonne direction. Toutefois, des plans d'action détaillés pour la mobilisation des recettes avec des cibles réalistes de recettes doivent être élaborés dans les 20 communes qui ont le potentiel le plus élevé d'augmenter les recettes relatives à la taxe foncière. D'autre part, pour lutter contre l'évitement fiscal, il faudrait suivre de très près le registre des contribuables et consacrer des efforts à sa mise à jour régulière. Enfin, il est également important de minimiser les exemptions et les déductions fiscales.

Les municipalités ont en outre besoin de politiques pour exercer un contrôle plus important sur le budget municipal et s'assurer qu'il soit utilisé de la manière la plus efficace possible. Dans cette mesure, les étapes suivantes sont possibles: (i) mettre en place un mécanisme réglementaire pour limiter les engagements de dépenses budgétaires et adhérer aux ressources disponibles pour assurer une bonne mise en œuvre du budget et éviter l'accumulation d'arriérés; (ii) s'assurer que les municipalités adhèrent aux délais réglementaires pour préparer et approuver le budget; (iii) renforcer les mécanismes existants pour impliquer les citoyens et la société civile locale dans le processus de budgétisation; et (iv) encourager et soutenir les municipalités à élaborer un plan de développement communal accompagné de plans d'investissements pluriannuels qui peuvent être ensuite facilement intégrés au processus de budgétisation.

[18] CIVITAX is a comprehensive local tax management software system created by the Haitian firm Solutions S.A., in collaboration with the LOKAL project, the MICT, the DGI, and other local partners.

RÉFÉRENCES

Beaudin, R. 1998. Séminaire atelier sur la Planification Décentralisée: La fiscalité locale en Haïti. Miméo.

Chery, F.G. 2009. Le financement de la décentralisation et du développement local en Haïti. Secrétariat Technique d´élaboration du Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSNCRP).

Denis, J. 2014. Haiti, Local government system fiduciary assessment, Haiti: USAID.

Denis, J. 2016. Public financial management: Constraints and opportunities for CDCS. Haiti: USAID

Deshommes, F. 2003. Décentralisation et collectivités territoriales en Haïti, un état des lieux, Port-au-Prince, Editions Cahiers Universitaires.

Farvacque-Vitkovic, C.D. and M. Kopanyi. 2014. Municipal Finances: A Handbook for Local Governments. Washington, DC: World Bank Group.

Grand-Pierre, C. 2015. Gouvernance de proximité et collectivités territoriales en Haïti, C3 Editions, Port-au-Prince.

Le Nouvelliste (July 2014). Bilan de l'économie haïtienne (Année 2012-2013 Le mot de l'Association Haïtienne des Economistes-AHE), publié le 01-07-2014

MICT. (May 2007). La municipalité haïtienne et les entités de l'administration publique.

MICT. (June 2008). Projet de réforme des finances municipales : Propositions pour une meilleure mobilisation des recettes communales (version préliminaire).

MICT. 2011. Recueil de textes normatifs annoté, entourant l'action locale, Port-au-Prince, Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales/USAID LOKAL.

Moniteur. (2006, June 2). Le décret du 1er février 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la collectivité territoriale municipale dite commune ou municipalité.

Moniteur. (2006, June 14). Le décret du 1er février 2006 fixant le cadre général de la décentralisation ainsi que les principes d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales haïtiennes.

Paillant, J. 2012. Le code fiscal haïtien, Henri Deschamps, Port-au-Prince.

Paul, B. and C. Charleston. 2014. Les collectivités territoriales : analyses du processus démocratique bloqué en Haïti.

PRIMATURE/OMRH. 2013. Programme-cadre de la réforme de I 'Etat: Réforme administrative et décentralisation- Octobre 2012-Septembre 2017, Port-au-Prince, Office de management des ressources humaines (OMRH), Primature, République d'Haïti.

Privert, J. 2006. Décentralisation et collectivités territoriales (contraintes, enjeux et défis), Edition Le Béréen.

USAID. 2015. Fact Sheet: Revenue Collection Provides Opportunity. Available at https://www.usaid.gov/results-data/success-stories/revenue-collection-provides-opportunity. Accessed on 3 July, 2017.

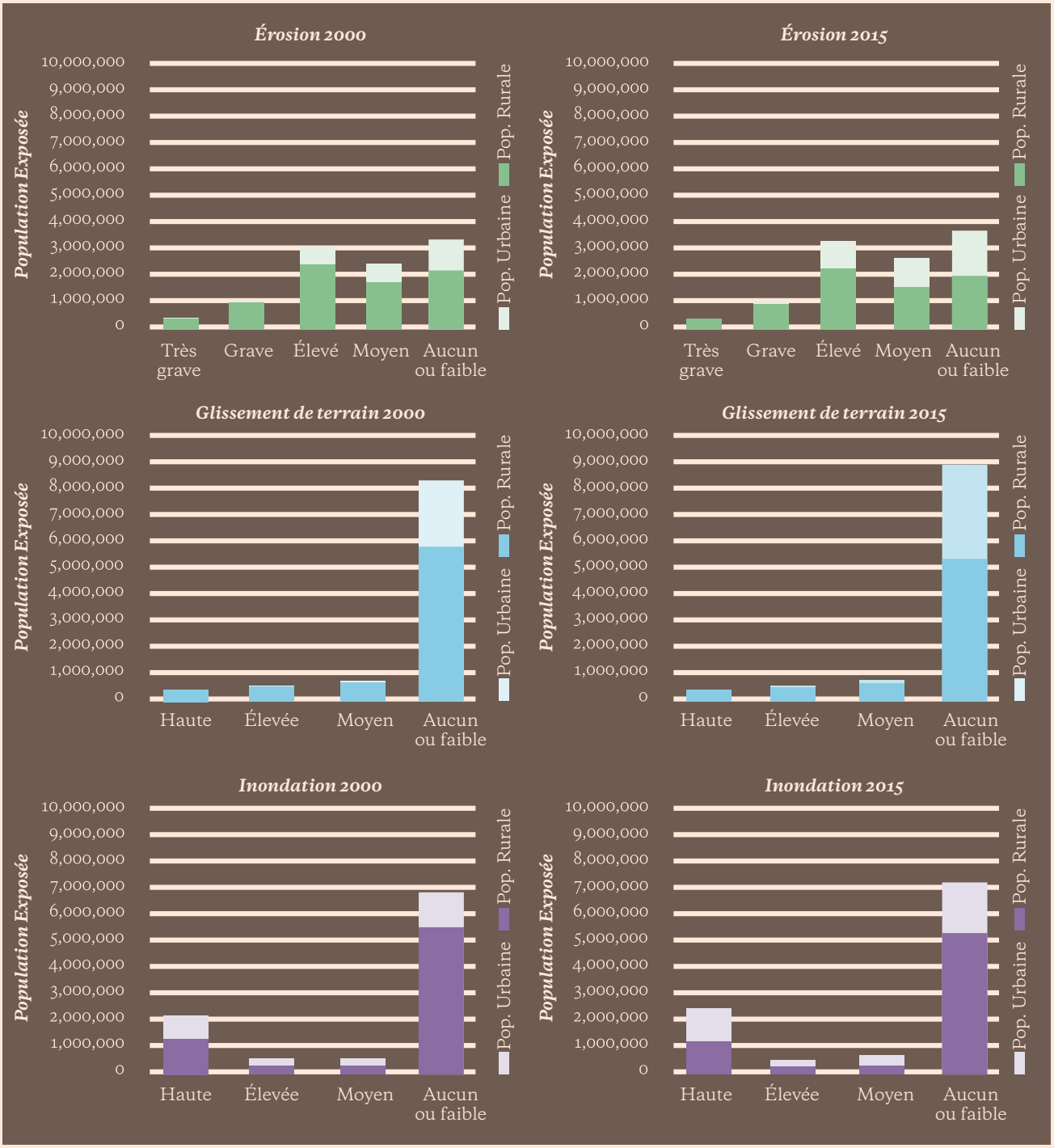
World Bank Group. 2016. Better Spending, Better Services: A Review of Public Finances in Haiti. Washington, DC: World Bank Group.

ANNEXE 1 – CLASSIFICATION DES VILLES À PARTIR DE DONNÉES MAILLÉES SUR LA POPULATION ET DE DONNÉES D'ÉCLAIRAGE NOCTURNE

CATÉGORIES DE VILLE	NB DE VILLES	DESCRIPTION
Zones métropolitaines	1	En dépassant les frontières administratives officielles, nous sommes en mesure d'identifier Port-au-Prince comme étant une grande zone métropolitaine qui comprend certaines municipalités de l'arrondissement de Croix-des-Bouquets. Conformément aux résultats précédents, le « Grand Port-au-Prince » demeure, de loin, le cluster urbain le plus grand avec 2,5 millions d'habitants – l'équivalent de 43 % de la population citadine haïtienne. Entre 1990 et 2015, la population urbaine du « Grand Port-au-Prince » a augmenté chaque année d'une moyenne de 3 %.
Très grandes villes (200.000-300.000)	2	Cap-Haïtien et Gonaïves sont de « très grandes villes » avec des populations urbaines qui dépassent les 200 000 habitants. Entre 1990 et 2010, la part des citadins a augmenté de 4 % à Gonaïves, et de 2 % à Cap-Haïtien.
Grandes villes (100.000-200.000)	5	Les « grandes villes » avec plus de 100 000 habitants sont Port-de-Paix et Saint-Marc, qui ont connu une croissance annuelle moyenne de 4 % depuis 1990. Parmi ces villes de troisième catégorie, nous trouvons l'agglomération de municipalités Cayes-Torbeck-Chantal-Camp-Perrine dans le département Sud et Ouanaminthe dans le département Nord-Est. Enfin, étant donné que la municipalité de Léogâne forme avec Gressier – appartenant officiellement à Port-au-Prince – un autre conglomérat important, nous observons que la zone métropolitaine s'étend également vers l'est.[1]
Villes de taille moyenne (50.000-100.000)	3	Petit-Goâve, Arcahaie, et Jacmel sont des villes de 'taille moyenne'. Dans le cas de Petite-Goave, la croissance annuelle était en moyenne de 9 % entre 1990 et 2015.
Petites villes (10.000-50.000)	6	Ce sont les municipalités avec un taux de croissance positif dans leur part urbaine. Par exemple, à Anse-à-Pitre (département Sud, à la frontière avec la République Dominicaine), la population urbaine a augmenté de 8 % en moyenne tous les ans depuis 1990. Après le tremblement de terre de 2010 et la déportation des Haïtiens de la République Dominicaine en 2015, des quartiers informels se sont installés d'une manière précaire avec des milliers de ménages sans eau ni accès aux services de base et donc exposés aux épidémies de choléra.
Petites agglomérations (1.000-10.000)	2	Deux des plus petits clusters urbains ont perdu une part de leur population depuis 1990 - comme Petite-Bois, à Croix-des-Bouquets, probablement à cause de la concurrence avec d'autres quartiers plus proches de la zone métropolitaine.

[1] Il est important de noter que même si les deux dernières ne sont pas officiellement classifiées en tant que « villes », elles s'avèrent clairement être des zones importantes en termes d'émission d'éclairage nocturne, de concentration de population et d'empreinte urbaine.

ANNEXE 2 – POPULATION (URBAINE VS RURALE) EXPOSÉE AUX ÉROSIONS, GLISSEMENTS DE TERRAIN ET INONDATIONS, 2000 ET 2015



ANNEXE 3 – SOMMAIRE DES LÉGISLATIONS CLÉS

AMÉNAGEMENT DE TERRAINS, PERMIS DE CONSTRUIRE ET PRINCIPES DIRECTEURS DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

1923	Loi relative aux routes et aux voies publiques
1924	Loi introduisant des règles de construction dans les villes
1937	Décret mettant en place des règles spéciales pour le logement et la gestion urbaine
1963	Met en place les règles de l'aménagement du territoire ainsi que les règles pour la gestion des zones urbaines.
1971	Décret du 23 mars modifié par l'article 29 du Décret-loi du 22 juillet 1937 relatif aux permis de construire (et introduit les zones d'utilisation publique)
1977	Décret du 6 avril 1977 – ne modifie pas les procédures de lotissement décrétées par les lois de 1937 et 1963 mais ajoute des procédures pour le développement des terrains réalisé par un syndicat ou une société/un collectif de propriétaires fonciers.
1982	Décret du 21 janvier relatif au règlement environnemental y compris dans les zones urbaines

INSTRUMENTS DE PLANIFICATION LOCALE

1996	L'Organisation de la Collectivité territoriale de Section Communale', introduit 'les plans urbains locaux' et des plans de développement des Communes. Il n'existe aucun exemple de ces plans qui aient été mis en oeuvre dans la pratique (Garry Lherisson, 2015).
2006	Décret instituant les plans de gestion territoriale locaux et les plans de développement locaux. Il existe quelques cas de plan de développements locaux qui ont été élaborés lorsque le financement et l'assistance technique étaient disponibles (Garry Lherisson, 2015).

CADRE JURIDIQUE POUR L'EXPROPRIATION FONCIÈRE

1842	Le principe de l'expropriation a été ancré dans chaque constitution haïtienne depuis 1843 à l'exception de la constitution de 1888.
1951	Loi de septembre 1951
1979	Loi de novembre 1979, article 10 (définit les situations d''intérêt public')
1987	La constitution instaure le processus d'expropriation et de compensation. Stipule que les biens doivent être rendus aux propriétaires d'origine lorsque le projet est abandonné (Article 36-1)

RÈGLEMENT DES LITIGES FONCIERS

1987	La constitution mandate les Conseils d'Administration des Sections Communales (CASECs) à gérer les litiges fonciers; Court de Cassation et magistrats (Justice de Paix) peuvent en appeler aux tribunaux pour ces litiges. L'Institut National de la Réforme Agraire, INARA) s'implique également dans les questions de foncier rural. Il n'existe pas de canal officiel pour régler les erreurs dans le système d'enregistrement foncier, et aucune donnée sur le nombre de litiges actuels.

ANNEXE 4 – APERÇU DES PLANS SECTORIELS, URBAINS ET NATIONAUX RÉCENTS

NOM DU PLAN	TYPE	PÉRIMÈTRE
Plan stratégique de développement d'Haïti (PSDH, 2012)	***Plan national***	Ce plan est fondé sur le plan de reconstruction national de mars 2010 avec une vision de développement à long terme qui porte jusqu'en 2030.
Plan national de logements (2013)	***Plan sectoriel***	Ce plan vise à appuyer l'accès à des logements viabilisés et sûrs. Identifie les principaux défis y compris le manque de : normes de construction et de mise en application, contrôler la réglementation des efforts de construction individuels, main-d'oeuvre qualifiée, planification urbaine, et financement des logements.
Stratégie du secteur du transport (2006-2011)	***Plan sectoriel***	Vise à apporter une orientation stratégique pour les politiques de transports à court, moyen et long terme pour accompagner le développement économique national
Stratégie du secteur de l'eau et de l'assainissement 2010	***Plan sectoriel***	Stratégie élaborée par la direction nationale de l'eau et de l'assainissement (DINEPA)

EFFORTS DE PLANS DIRECTEURS POUR PORT-AU-PRINCE

1976	'Plan de développement de Port-au-Prince'
1987/8	'Plan Directeur d'Urbanisme de Port-au-Prince, phase I'
1982-1994	Urban growth management studies for the metropolitan area (no specific plan realized).
2001-2003	'Schéma Directeur d'Aménagement de la Zone Métropolitaine de Port-au-Prince' et un nouveau 'Plan Stratégique de Développement' (financé par la Banque Interaméricaine de Développement)
2010	À partir de 2010, un certain nombre d'études et de plans ont été élaborés avec l'appui d'O.N.G. (par exemple le 'Plan pour la Reconstruction du Centre de Port-au-Prince', le 'Plan d'Aménagement et de Développement Durable' ainsi qu'un 'Plan Local d'Urbanisme du Nouveau Port-au-Prince').
2011-2014	UN Habitat a accompagné deux forums de planification participative, et le dernier a débouché sur la « Déclaration du Forum Urbain National ».

PLANS SECTORIELS LOCAUX

2010	Plans communautaires pour l'aménagement post-séisme de quartiers de l'Aire métropolitaine de Port-au-Prince. Ce plan fournit un micro-zonage.
2011-2013	Micro-zonage pour Port-au-Prince (initiatives soutenues par le PNUD) (i) Emplacement des biens exposés (infrastructures cruciales géo-référencées comme les écoles, les hôpitaux et les routes) (ii) Cartes GIS élaborées par les Ministères de l'Education, de la Santé et des Travaux Publics en coopération avec le CNIGS

EFFORTS DE PLANS DIRECTEURS POUR CAP-HAÏTIEN

1982	Etude sur la croissance urbaine
1994	Etude sur la croissance urbaine
1996 -1998	Projet appuyé par le PNUD pour préparer des études de fond relatives aux plans directeurs pour Cap-Haïtien, Fort-Liberté, Port-de-Paix, Gonaïves, Saint-Marc, Hinche, Miragoâne, Jacmel, Cayes et Jérémie
1997	Le 'Plan d'Aménagement du Nord / Nord-Est: Couloir Cap - Ouanaminthe', élaboré par la CIAT
2012 /3	'Plan Stratégique Multisectoriel d'Aménagement' (MPCE avec le soutien du PNUD)
2012 /3	"Plan Stratégique Multisectoriel d'Aménagement" (MPCE with support from UNDP)
2012 /3	'Cap-Haïtien – couloir de développement d'Ouanaminthe: plan régional exhaustif (élaboré avec l'appui de la BID)

PLANS SECTORIELS LOCAUX

2008	Plan de tourisme pour Cap-Haïtien. Élaboré par le Ministère du Tourisme, ce plan relie le tourisme au développement urbain (par exemple en proposant des amendements à l'utilisation des terrains, un réseau de routes métropolitaines pour structurer la future urbanisation, un réaménagement du bord de l'eau en fonction des différentes zones, un réaménagement de l'estuaire du Bassin Rodo pour en faire un circuit touristique et le traitement des rives des principaux fleuves en tant que parcs linéaires).
2007-2009	Plans stratégiques pour le secteur hydrique (cofinancés par l'ACP-EU, Oxfam-UK, PROTOS et GTIH)
2011	Le Plan de Financement de Services Publics Communaux (résultat du projet USAID LOKAL+project 2011)
2011-2015	'La Conception et l'Aménagement d'un Centre de Gestion Intégrée des Déchets Solides (CGIDS)' (avec l'appui de l'AFD)
2015	Plan de Mobilité Durable du Couloir Nord (BID)
2015	Le Couloir de Développement du Nord en Haïti: Etude de Changements Climatiques et Développement Urbain (ERM avec la BID, février 2015)

ANNEXE 5 – CONNECTIVITÉ

LES COÛTS DES MARCHÉS DU TRAVAIL FRAGMENTÉS ET LES AVANTAGES DE L'ACCESSIBILITÉ

On parle souvent des villes comme étant des centres d'opportunités parce qu'elles réduisent la distance économique entre les travailleurs, les employeurs, les acheteurs et les vendeurs. Cette densité permet de réduire la distance économique, de diminuer le coût unitaire de la prestation d'infrastructures comme les réseaux de transport, permet aux idées de circuler, de se développer et de mûrir et promeut la spécialisation économique, qui permet aux gens de se concentrer sur ce qu'ils font le mieux ou avec le plus de plaisir (Glaeser et Kahn 2004; Ciccone et Hall 1996). Ces avantages qu'apportent les villes expliquent pourquoi les citadins sont en général plus productifs que les travailleurs à l'extérieur des zones urbaines, ce que les économistes appellent en général des économies d'agglomération qui sont générées par la proximité et les échanges (Duranton et Puga 2004; Rosenthal et Strange 2004).

Les villes ne sont pas toujours associées avec des niveaux élevés d'accessibilité à l'emploi. Même si les villes concentrent sur une zone limitée de terrains, un nombre important de ménages et d'opportunités d'emplois, cette simple proximité géographique n'implique pas forcément que tous les ménages ont un accès égal ou même un bon accès aux emplois. Au Mexique par exemple, l'expansion urbaine

ENCADRÉ 1 – UNE APPROCHE UNIVERSITAIRE DE L'ACCESSIBILTÉ, LA PRODUCTIVITÉ ET LE BIEN-ÊTRE – COLLECTE D'ÉLÉMENTS PROBANTS

Prud'homme et Lee (1999) démontrent que la productivité des travailleurs augmente avec la part des emplois en zone urbaine qui sont accessibles dans un rayon de 30 minutes de déplacement. Leur étude de cas s'est penchée sur ce rapport dans 23 villes françaises et a montré qu'en doublant le nombre d'emplois auxquels on peut accéder dans ce délai, on obtenait une augmentation de la productivité de 15 % (une élasticité de 0,15). Du point de vue des employeurs, Cervero (2001) montre que dans la zone de la Baie de San Francisco, même si les faits observés ne sont pas aussi probants, le nombre de travailleurs qui peuvent accéder à leurs emplois dans une période de pointe définie allant de 30 à 60 minutes (bassin d'emplois) a une influence positive sur la productivité des travailleurs. Melo et al. (2013) montrent pour un échantillon de villes américaines qu'une meilleure accessibilité aux emplois permet d'augmenter la productivité telle qu'elle est mesurée par les salaires réels. Les auteurs rapportent qu'en doublant le nombre d'emplois accessibles pour un travailleur dans un délai de 20 minutes on obtient une augmentation moyenne en salaires réels de 6,5 %. Aslund et al. (2010), en utilisant une expérience naturelle en Suède, ont également observé que la proximité des emplois avait un impact positif sur les perspectives d'emploi, y compris sur le long terme. Venables (2017) a identifié que les coûts de déplacement et donc l'accessibilité moyenne jouent un rôle important dans un environnement urbain. Pour attirer des travailleurs qualifiés, les entreprises doivent compenser leurs frais de déplacement en proposant des salaires plus élevés. Même si cette situation bénéficie aux ménages, elle peut s'avérer empêcher les entreprises de récolter des gains de productivité et de se positionner sur les marchés internationaux parce que les salaires moyens des travailleur sont plus élevés que les normes de compétitivité internationales.

tentaculaire, la décentralisation massive de la population vers des quartiers périphériques uniquement résidentiels parallèlement à une croissance urbaine sans coordination a allongé la distance entre les emplois et les logements. Cette situation mine l'adéquation efficace entre les compétences et les emplois dans les villes mexicaines. Elle génère également souvent des durées de déplacement très longues pour ceux qui ont trouvé des emplois dans les principaux bassins d'emplois qui sont, pour la plupart, au centre-ville. À Mexico City les ménages à bas revenus qui vivent dans les zones périurbaines peuvent passer jusqu'à quatre heures supplémentaires par semaine dans les déplacements par rapport aux familles à bas revenus qui habitent dans des zones plus centrales (Kim et Zangerling 2016).

Un faible niveau d'accessibilité s'accompagne de conséquences négatives pour la productivité et le bien-être dans les villes. En termes de productivité, un faible niveau d'accessibilité génère des marchés du travail fragmentés où l'adéquation s'organise au niveau local. Les ménages et les entreprises économisent en coûts de transport (temps et argent) en choisissant des emplois/employés qui vivent à proximité et lorsque le marché du travail est fragmenté de cette manière, la probabilité de trouver une bonne adéquation est plus faible puisqu'ils doivent choisir dans un pool plus réduit d'options de travailleurs/emplois. Les emplois situés en dehors des clusters à forte densité économique ont tendance à être plus rares, plus informels et moins bien payés. Deuxièmement, un faible niveau d'accessibilité met également la pression sur les familles qui cherchent à se loger plus près des emplois, ce qui peut s'avérer être un inconvénient à partir du moment où les terrains et les logements sont plus chers. Certains ménages peuvent ne pas pouvoir se permettre de payer les coûts de logements supplémentaires dans ces endroits et être donc obligés de faire des compromis sur les conditions de vie en s'installant dans des zones informelles, ce qui ne fait que renforcer le phénomène des bidonvilles en centre-ville que l'on retrouve par exemple dans de nombreuses villes africaines (Antos, Lozano-Gracia, et Lall 2016). Cette situation est par exemple documentée pour Nairobi au Kenya où la plupart des habitants des bidonvilles ont des emplois et des niveaux d'éducation relativement élevés par rapport à ceux qui vivent dans des logements formels alors que leurs conditions de vie restent basiques (Gulyani, Talukdar, and Jack 2010).

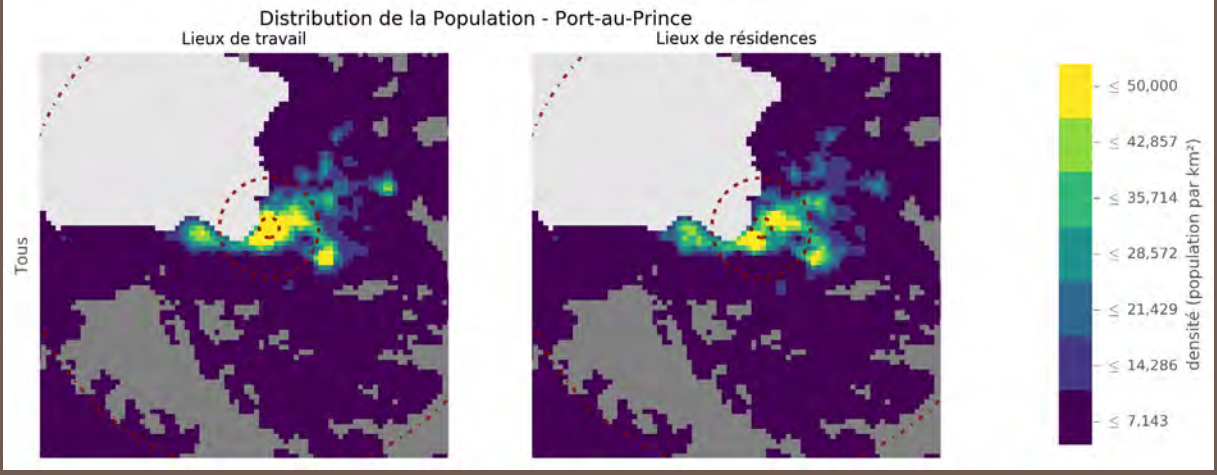
LA RÉPARTITION DES OPPORTUNITÉS ÉCONOMIQUES ET DES PERSONNES

La structure générale de l'emploi à Port-au-Prince est très similaire à sa structure résidentielle quand on identifie les emplois dans des zones avec une activité intense pendant la journée comme on le voit dans l'Encadré 2. En dehors des densités de population nettement plus élevées dans la journée dans les sous-centres de Port-au-Prince identifiés plus haut, c'est-à-dire Carrefour, National Palace, Pétion-Ville et Croix-des-Bouquets, les deux cartes de la Figure 1 sont très similaires[1].

[1] Le fait que les observations ne montrent que de petites différences entre les populations de jour et les populations de nuit peut être expliqué par un certain nombre de facteurs: 1/ l'échantillon utilisé capture également des personnes âgées ou les jeunes qui, dans un cas comme dans l'autre, ne vont probablement pas se déplacer au-delà du seuil de distance d'un cluster, 2/ l'exemple capture les personnes actives au chômage qui ne sont pas très motivées à se déplacer sur de grandes distances et 3/ l'échantillon capture des personnes qui, soit travaillent chez elles, soit travaillent à proximité de chez elles (par exemple dans un rayon d'un kilomètre autour de chez eux, ce qui a été utilisé pour définir les clusters de travail et d'habitation) de telle manière que la localisation de leur habitation et de leur emploi est considérée comme étant dans le même cluster.

Figure 1.

RÉPARTITION SPATIALE DES OPPORTUNITÉS ÉCONOMIQUES (À GAUCHE) ET DES RÉSIDENCES (À DROITE) À PORT-AU-PRINCE



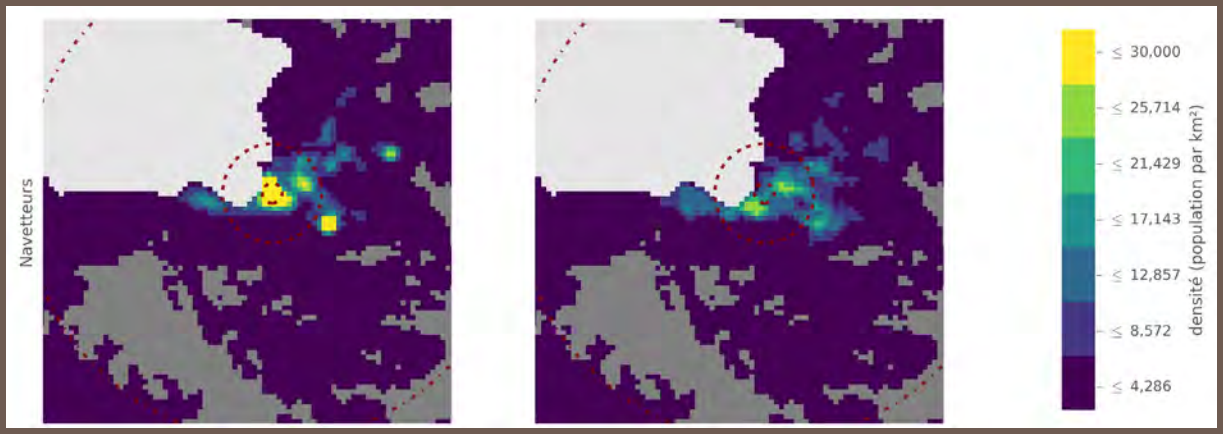
Source: Elaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL.

La figure 2 montre que dans ce cas de figure les densités de populations les plus importantes pendant la journée ont tendance à se concentrer autour du Palais National avec jusqu'à 90 000 personnes au kilomètre carré, c'est-à-dire environ 1,5 fois la population résidentielle. Pétion-Ville voit également une augmentation très nette de sa densité de population pendant la journée, ce qui indique une attraction afférente aux emplois. La densité moyenne de population à Pétion-ville augmente de 27 % à juste au-dessus de 50 000 personnes/km2, par rapport aux 40 000 personnes/km2 le soir. De la même manière, d'autres zones au nord-est du centre-ville connaissent également des augmentations nettes de la densité de population pendant la journée, par exemple Saint Martin. Plus au nord le centre de Croix-des-Bouquets connaît une augmentation nette de 39 % pendant la journée. D'un autre côté, certaines zones sont notoirement résidentielles. Carrefour et Canaan sont deux de ces zones qui connaissent des baisses nettes de densité de population pendant la journée de 8 % et 30 % respectivement.

Le quartier des affaires en plein centre de Cap-Haïtien domine largement toutes les autres destinations pendant la journée, avec des densités de population pendant la journée qui arrivent à 80 000 personnes/km2. Par comparaison, l'autre zone à forte densité dans Cap-Haïtien, Petite Anse, voit beaucoup moins de navetteurs que le centre-ville avec des densités de population pendant la journée qui baissent de 24 % par rapport au soir. Quand on se déplace au sud du fleuve Mapou, les densités de jour baissent plus rapidement que pendant la nuit, ce qui indique une fois encore que les navetteurs ont tendance à quitter ces endroits pour travailler.

RÉPARTITION DES NAVETTEURS PENDANT LA JOURNÉE (À GAUCHE) ET PENDANT LA SOIRÉE (À DROITE) À PORT-AU-PRINCE

Figure 2.

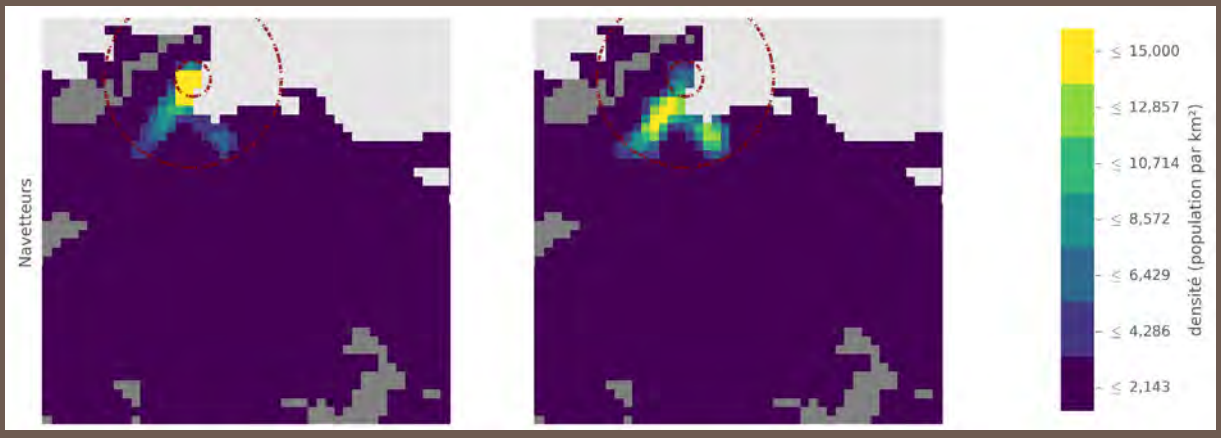


Source: Elaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL.

Notes: Cette figure montre que les navetteurs se déplacent vers le centre-ville de Port-au-Prince pour aller travailler et pour d'autres activités connexes (à gauche) et viennent de toute la zone urbaine.

RÉPARTITION DES NAVETTEURS PENDANT LA JOURNÉE (À GAUCHE) ET LE SOIR (À DROITE) À CAP-HAÏTIEN

Figure 3.



Source: Elaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL.

FLUX DE DÉPLACEMENT

Il est intéressant d'analyser le flux de personnes qui vient de chaque zone tampon pour comprendre le comportement habituel des navetteurs. Figure 4 montre le flux de navetteurs en provenance de chaque zone tampon spécifiée. La colonne de gauche montre l'endroit (travail) où se trouvent pendant la journée les individus qui vivent dans la zone tampon sélectionnée. La colonne de droite montre l'endroit où se trouvent le soir les individus qui travaillent dans la zone tampon sélectionnée. Par exemple pour la première rangée, la colonne de gauche montre où ces personnes qui vivent dans le centre de Port-au-Prince vont travailler, alors que la colonne de droite montre où ces personnes qui travaillent à Port-au-Prince vivent.

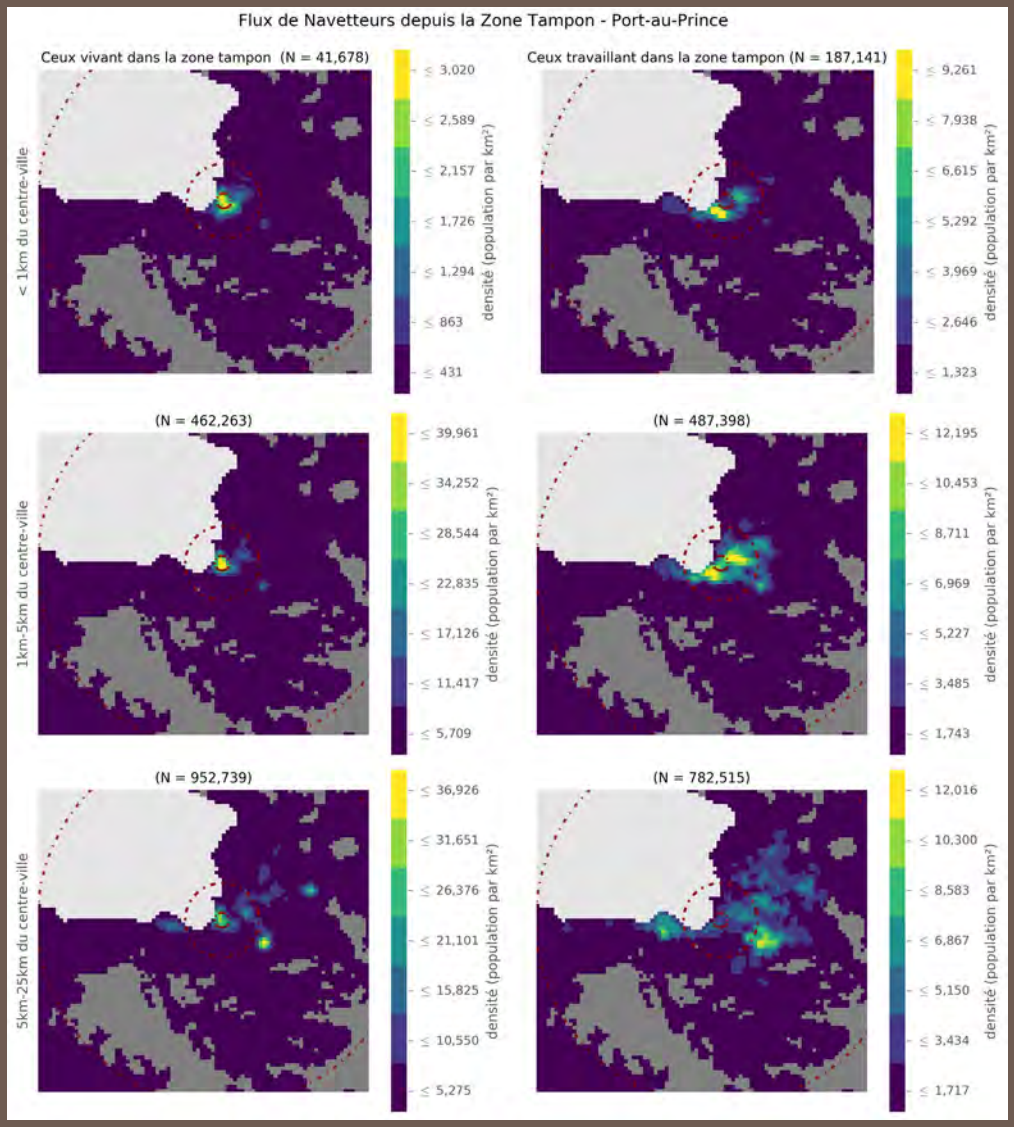
La première rangée de la Figure 5 montre les navetteurs du centre-ville. On peut voir que la plupart des navetteurs qui vivent dans cette zone se déplacent dans la journée pour aller à Delmas et Petion-Ville. La proportion de navetteurs dans le centre de Port-au-Prince est plutôt réduite, ce qui est probablement dû au fait que la plupart des personnes qui vivent dans le centre de Port-au-Prince y travaillent également. Le centre de Port-au-Prince connaît un énorme afflux de personnes provenant de différentes zones pendant la journée y compris de Carrefour et Martissant à l'ouest, Petion-Ville au sud-est et Delmas au nord-est.

La deuxième rangée de la Figure 5 réitère que la plupart des personnes à l'intérieur d'une zone tampon d'entre 1 et 5 km autour du centre-ville vont se rendre au centre-ville pour travailler et qu'une bonne partie d'entre elles va également se déplacer vers Petionville. Il y a un nombre très important de personnes qui travaillent et vivent dans la même zone tampon, comme nous le voyons sur la partie gauche de la Figure 12 du chapitre 3. La même figure montre également que la plupart des navetteurs ne se déplaceront pas sur une beaucoup plus grande distance que ceux qui vivent dans le centre. En fait, la tendance semble même aller dans l'autre sens. Cette zone tampon est un importateur net de personnes pendant la journée avec environ 5 % de plus de personnes qui arrivent pendant la journée que de personnes qui partent. Les personnes qui travaillent dans cette zone tampon vont parcourir entre deux et cinq km pour aller travailler et semblent provenir des mêmes directions que ceux qui viennent travailler au centre-ville.

Les personnes qui vivent dans les zones tampons les plus éloignées connaissent des mouvements similaires avec un nombre important de personnes qui vont travailler au centre de Port-au-Prince et à Petionville. La région compte presque 20 % de navetteurs en plus le matin pour aller travailler que le soir pour revenir du travail. Pourtant, il y a davantage de variantes avec des personnes qui vivent dans cette zone tampon et qui vont travailler très loin jusqu'à Croix-des-Bouquets et Canaan. La Figure 12 du chapitre 3 montre qu'il y a un certain nombre de personnes qui se déplacent sur de relativement grandes distances pour aller travailler. La courbe montre que ceux qui ont tendance à parcourir de grandes distances pour aller travailler ont également tendance à sortir de la zone tampon pendant la journée, ce qui indiquerait que ce sont ceux qui se déplacent vers le centre-ville. Une grande proportion de ces personnes vient probablement de Carrefour. D'un autre côté, ceux qui vivent et travaillent dans cette zone tampon ont tendance à se déplacer sur des distances plus courtes et ils passent probablement leurs journées dans des régions comme Croix-des-Bouquets et Petion-Ville. La partie droite de la Figure 12 confirme cette hypothèse avec de nombreux endroits

FLUX DE DÉPLACEMENTS POUR CHAQUE DISTANCE PAR RAPPORT À LA ZONE TAMPON DU CENTRE-VILLE À PORT-AU-PRINCE

Figure 4.

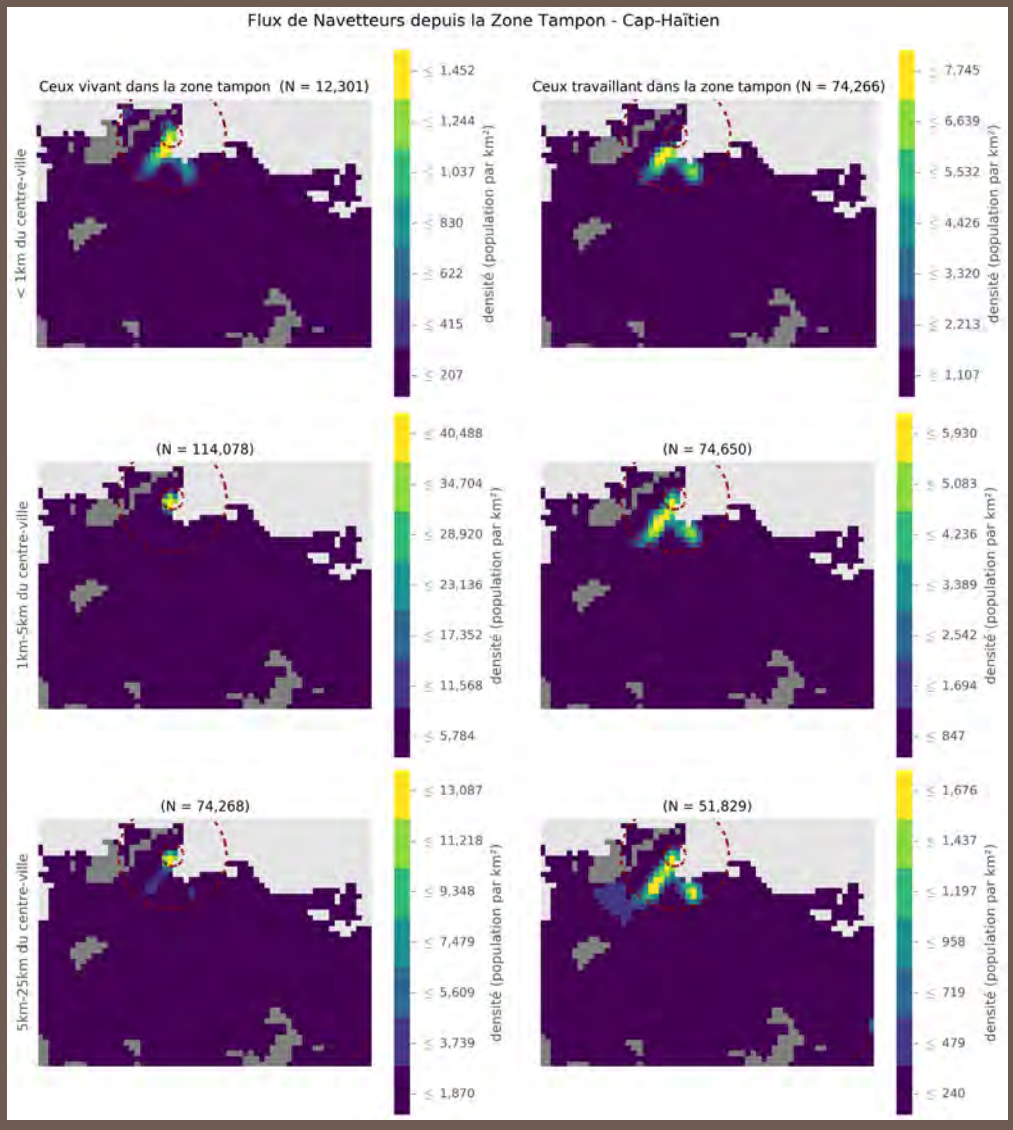


Source: Elaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL.

Notes : La colonne de gauche montre la destination de travail des personnes qui vivent dans chaque zone tampon. La colonne de droite montre le lieu d'habitation des personnes qui travaillent dans la zone tampon sélectionnée. La première rangée montre les résultats pour des localisations dans un rayon d'un kilomètre du centre-ville, la deuxième rangée des localisations entre 1 et 5 km du centre et la dernière rangée des localisations au-delà de 5 km et jusqu'à 25 km du centre.

Figure 5.

FLUX DE DÉPLACEMENTS POUR CHAQUE DISTANCE PAR RAPPORT À LA ZONE TAMPON DU CENTRE-VILLE À CAP-HAÏTIEN



Source: Elaboration de l'auteur en utilisant les données DIGICEL.

Notes : La colonne de gauche montre la destination de travail des personnes qui vivent dans chaque zone tampon. La colonne de droite montre le lieu d'habitation des personnes qui travaillent dans la zone tampon sélectionnée. La première rangée montre les résultats pour des localisations dans un rayon d'un kilomètre du centre-ville, la deuxième rangée des localisations entre 1 et 5 km du centre et la dernière rangée des localisations au-delà de 5 km et jusqu'à 25 km du centre.

très bien éclairés dans toute la zone tampon qui indiquent que les personnes qui travaillent dans cette zone tampon ont également tendance à vivre dans la même région et à se déplacer sur des distances plus courtes.

Le flux de navetteurs provenant de chaque zone tampon pendant la journée et le soir à Cap-Haïtien est décrit dans la Figure 5 ci-dessous. La première rangée de la Figure 5 à gauche, montre qu'un certain nombre de navetteurs qui vivent dans le centre-ville ont tendance à aller à Petite Anse pendant la journée alors que d'autres ont tendance à aller plus loin vers le sud le long du fleuve Mapou. Dans le centre de Cap-Haïtien, on a environ six personnes que se déplacent vers cette zone pendant la journée pour chaque navetteur qui en sort.

L'histogramme de la Figure 13 (chapitre 3) montre qu'environ 70 % des déplacements vers le centre font moins de 5 km. La plupart de ces déplacements sont faits par des navetteurs qui vivent dans la deuxième zone tampon, soit plus au sud le long du fleuve Mapou, soit à Petite- Anse. La deuxième rangée à gauche de la Figure 5 montre que la grande majorité des navetteurs dans la deuxième zone tampon prend cette direction. Environ 95 % des navetteurs (Figure 13 du chapitre 3, deuxième rangée, colonne de gauche) dans la deuxième zone tampon font moins de 5 km pour aller travailler.

ANALYSE DE CRITICITÉ

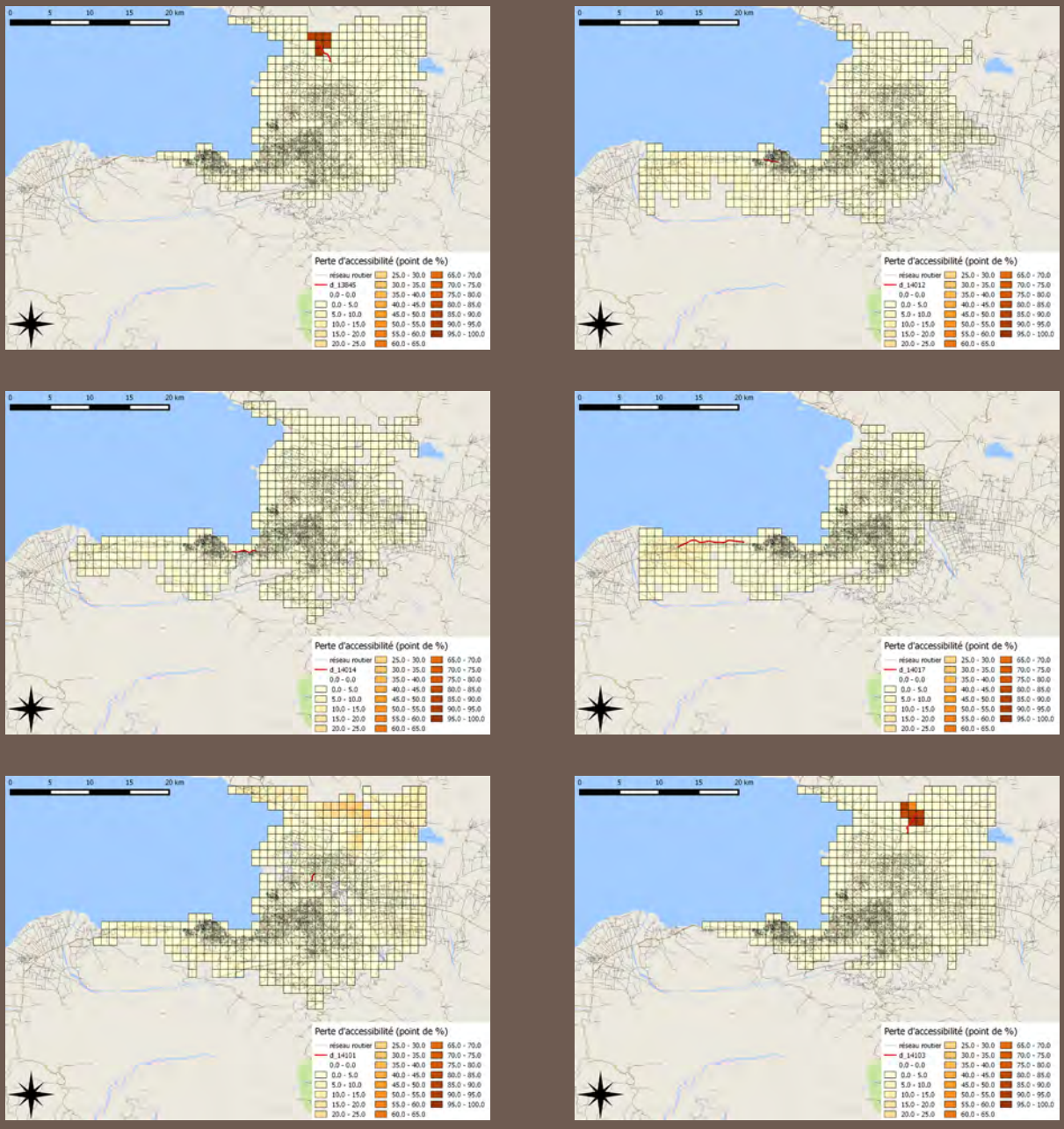
L'analyse de criticité réalisée pour cette étude mérite quelques explications. Des segments de route ont été retirés individuellement et les durées de déplacement entre chaque origine et destination potentielles ont été recalculées en utilisant une boîte à outils d'analyse du réseau suivant un algorithme de l'itinéraire le plus court. Au total, la suppression de 268 segments routiers a été testée. Les segments routiers les plus critiques ont été identifiés en calculant comment l'accessibilité moyenne aux opportunités dans la zone urbaine de Port-au-Prince était affectée. Plus l'accessibilité moyenne était basse par rapport à la base de départ et plus le segment routier était critique.

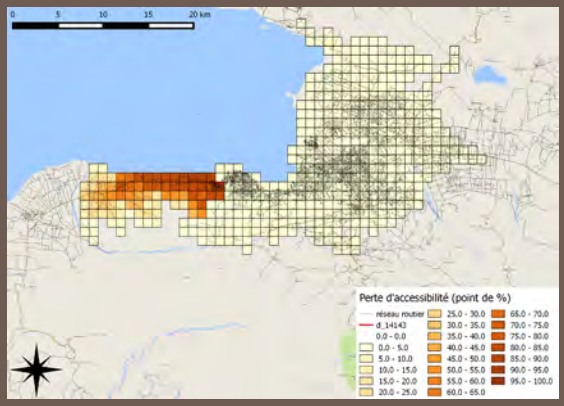
L'accessibilité moyenne n'est que peu impactée par la suppression des segments routiers. L'impact maximal est de réduire l'accessibilité moyenne de 5 % pour un seuil de 60 minutes. Il y a deux explications principales à cet impact limité. D'abord, lorsque des catastrophes naturelles, même localisées, frappent, elles ont tendance à neutraliser plusieurs segments routiers en rendant certaines zones beaucoup plus difficiles à contourner. Nous ne capturons pas cet impact. Deuxièmement, les calculs que nous avons utilisés dans cet exercice ne tiennent pas compte des encombrements. Dans le modèle, lorsqu'un segment routier devient inutilisable, l'ensemble du trafic va utiliser un itinéraire plus long, mais la vitesse de déplacement sur l'itinéraire alternatif restera la même et ne sera pas affectée par le trafic supplémentaire. Dans la réalité, lorsque le trafic est dévié vers un segment alternatif, la capacité de ce segment sera probablement surutilisée ce qui va générer des encombrements qui vont réduire encore davantage l'accessibilité moyenne dans les zones urbaine.

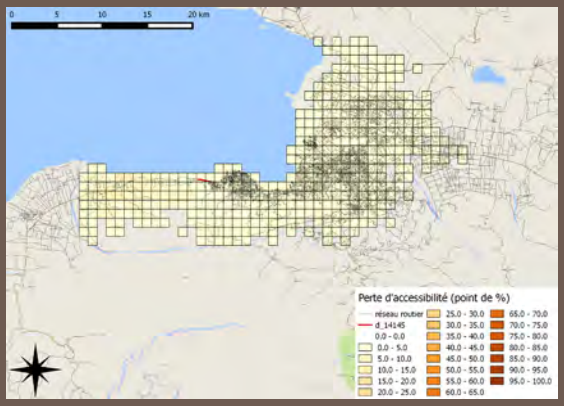
En gardant ces limites à l'esprit, la Figure 6 montre comment l'accessibilité est modifiée au niveau local par la suppression des 15 segments les plus critiques dans la zone urbaine.

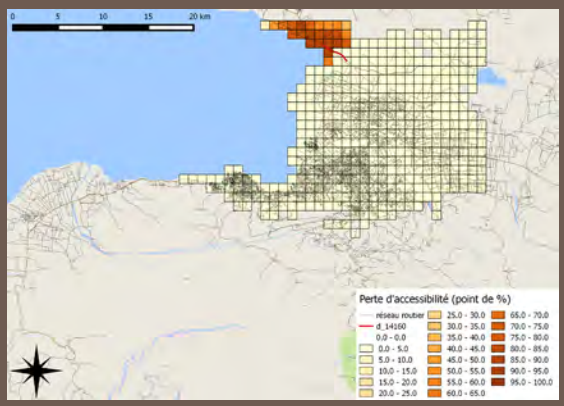
Figure 6.

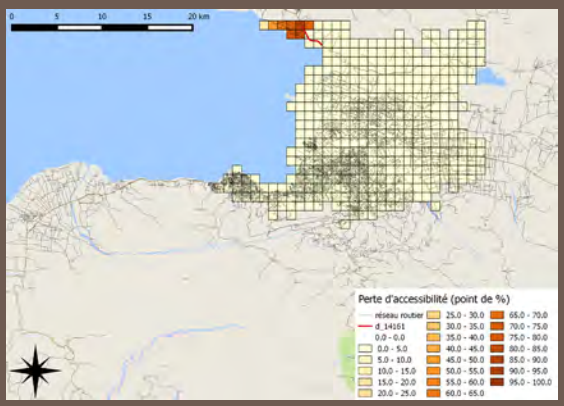
EXEMPLES DE PERTE D'ACCESSIBILITÉ PAR RAPPORT AU SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE À PARTIR DE LA PERTURBATION DES 15 SEGMENTS ROUTIERS LES PLUS IMPORTANTS DANS LA ZONE URBAINE DE PORT-AU-PRINCE

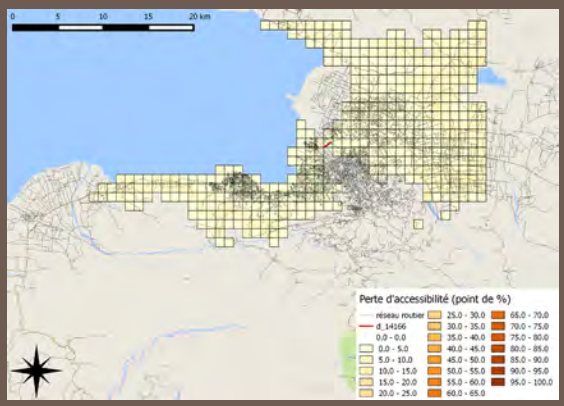


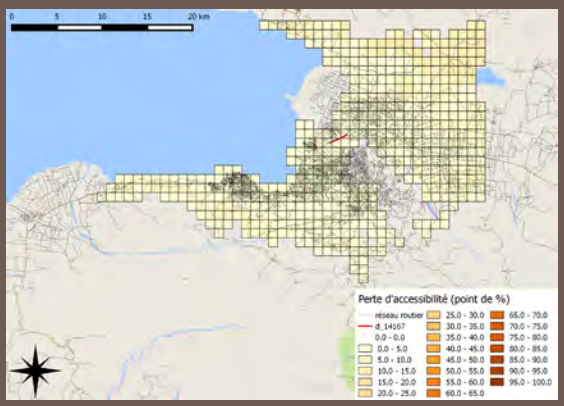

0 5 10 15 20 km
Perte d'accessibilité (point de %)
réseau routier
d_14140
0.0 - 0.0
0.0 - 5.0
5.0 - 10.0
10.0 - 15.0
15.0 - 20.0
20.0 - 25.0
25.0 - 30.0
30.0 - 35.0
35.0 - 40.0
40.0 - 45.0
45.0 - 50.0
50.0 - 55.0
55.0 - 60.0
60.0 - 65.0
65.0 - 70.0
70.0 - 75.0
75.0 - 80.0
80.0 - 85.0
85.0 - 90.0
90.0 - 95.0
95.0 - 100.0

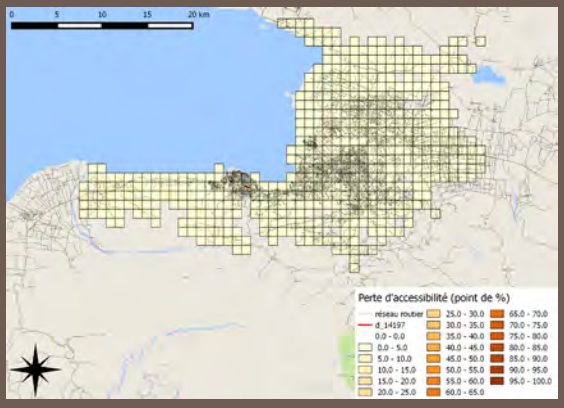

0 5 10 15 20 km
Perte d'accessibilité (point de %)
réseau routier
d_14145
0.0 - 0.0
0.0 - 5.0
5.0 - 10.0
10.0 - 15.0
15.0 - 20.0
20.0 - 25.0
25.0 - 30.0
30.0 - 35.0
35.0 - 40.0
40.0 - 45.0
45.0 - 50.0
50.0 - 55.0
55.0 - 60.0
60.0 - 65.0
65.0 - 70.0
70.0 - 75.0
75.0 - 80.0
80.0 - 85.0
85.0 - 90.0
90.0 - 95.0
95.0 - 100.0

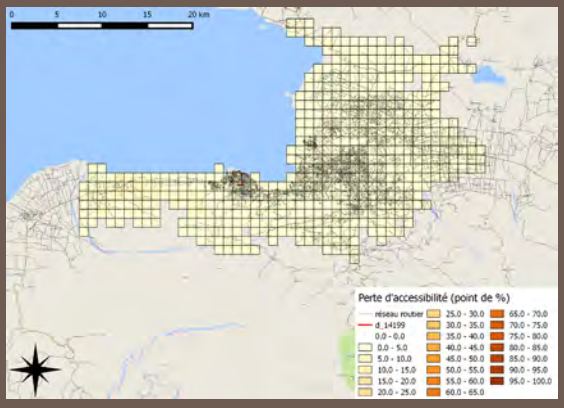

0 5 10 15 20 km
Perte d'accessibilité (point de %)
réseau routier
d_14160
0.0 - 0.0
0.0 - 5.0
5.0 - 10.0
10.0 - 15.0
15.0 - 20.0
20.0 - 25.0
25.0 - 30.0
30.0 - 35.0
35.0 - 40.0
40.0 - 45.0
45.0 - 50.0
50.0 - 55.0
55.0 - 60.0
60.0 - 65.0
65.0 - 70.0
70.0 - 75.0
75.0 - 80.0
80.0 - 85.0
85.0 - 90.0
90.0 - 95.0
95.0 - 100.0

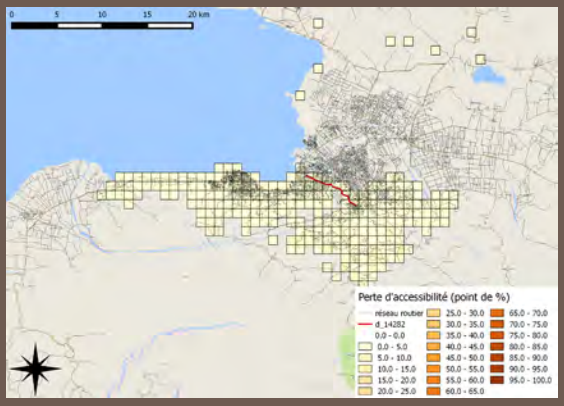

0 5 10 15 20 km
Perte d'accessibilité (point de %)
réseau routier
d_14161
0.0 - 0.0
0.0 - 5.0
5.0 - 10.0
10.0 - 15.0
15.0 - 20.0
20.0 - 25.0
25.0 - 30.0
30.0 - 35.0
35.0 - 40.0
40.0 - 45.0
45.0 - 50.0
50.0 - 55.0
55.0 - 60.0
60.0 - 65.0
65.0 - 70.0
70.0 - 75.0
75.0 - 80.0
80.0 - 85.0
85.0 - 90.0
90.0 - 95.0
95.0 - 100.0


0 5 10 15 20 km
Perte d'accessibilité (point de %)
réseau routier
d_14166
0.0 - 0.0
0.0 - 5.0
5.0 - 10.0
10.0 - 15.0
15.0 - 20.0
20.0 - 25.0
25.0 - 30.0
30.0 - 35.0
35.0 - 40.0
40.0 - 45.0
45.0 - 50.0
50.0 - 55.0
55.0 - 60.0
60.0 - 65.0
65.0 - 70.0
70.0 - 75.0
75.0 - 80.0
80.0 - 85.0
85.0 - 90.0
90.0 - 95.0
95.0 - 100.0


0 5 10 15 20 km
Perte d'accessibilité (point de %)
réseau routier
d_14167
0.0 - 0.0
0.0 - 5.0
5.0 - 10.0
10.0 - 15.0
15.0 - 20.0
20.0 - 25.0
25.0 - 30.0
30.0 - 35.0
35.0 - 40.0
40.0 - 45.0
45.0 - 50.0
50.0 - 55.0
55.0 - 60.0
60.0 - 65.0
65.0 - 70.0
70.0 - 75.0
75.0 - 80.0
80.0 - 85.0
85.0 - 90.0
90.0 - 95.0
95.0 - 100.0







Source: Elaboration de l'auteur en utilisant le reseau CNIGS et Tap-Tap.

RÉFÉRENCES

Aslund, O., J. Osth, and Y. Zenou. 2010. "How Important Is Access to Jobs? Old Question--Improved Answer." Journal of Economic Geography 10 (3): 389–422. doi:10.1093/jeg/lbp040.

Ciccone, Antonio, and Robert E. Hall. 1996. "Productivity and the Density of Economic Activity." The American Economic Review 86 (1): 54–70.

Duranton, Gilles, and Diego Puga. 2004. "Micro-Foundations of Urban Agglomeration Economies." Handbook of Regional and Urban Economics 4: 2063–2117.

Glaeser, Edward L., and Matthew E. Kahn. 2004. "Sprawl and Urban Growth." In Handbook of Regional and Urban Economics, edited by J. Vernon Henderson and Jacques-François Thisse, Volume 4:2481–2527. Cities and Geography. Elsevier.

Melo, Patricia C., Daniel J. Graham, David Levinson, and Sarah Aarabi. 2013. "Agglomeration, Accessibility, and Productivity: Evidence for Urbanized Areas in the US." In Paper Submitted for the Transportation Research Board 92nd Annual Meeting.

Rosenthal, Stuart S., and William C. Strange. 2004. "Chapter 49 Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies." In Handbook of Regional and Urban Economics, 4:2119–71. Elsevier. http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1574008004800063.

Venables, Anthony J. 2017. "Breaking into Tradables: Urban Form and Urban Function in a Developing City." Journal of Urban Economics 98 (March): 88–97. doi:10.1016/j.jue.2017.01.002.

ANNEXE 6 – LIMITES DE LA MÉTHODOLOGIE ET DES DONNÉES RELATIVES AUX FINANCES MUNICIPALES EN HAÏTI

L'objectif de cette étude consiste à analyser les principaux problèmes relatifs aux finances municipales au niveau national. Il s'agit plus spécifiquement d'examiner les différentes sources de financement en se penchant sur le système des impôts locaux et globaux, l'aspect territorial, la répartition des ressources et des dépenses, pour enfin exposer le problème des finances municipales en Haïti.

L'approche méthodologique adoptée comprenait une compréhension des tâches, un examen des publications, la collecte de données, des interviews avec des parties prenantes clés de la décentralisation et la réalisation d'un rapport. L'examen documentaire a servi à identifier et à analyser les différents documents juridiques afférents à l'imposition locale, aux rapports de recherches, aux livres et aux articles sur la décentralisation fiscale et les finances locales. L'objectif de la collecte de données était d'obtenir des principales sources concernées des informations sur les finances locales provenant du MICT, de la DGI, des six communes ciblées par le projet du MDUR ainsi que des textes juridiques sur la décentralisation et l'imposition publiée par le bulletin officiel du gouvernement "le Moniteur".

Les principales difficultés que nous avons rencontrées étaient les incohérences entre les données venant de différentes sources et portant sur la même période de recherche. Les données sont souvent incomplètes pour les trois dernières années. Elles ne peuvent donc être utilisées que d'une manière limitée dans l'analyse. D'ailleurs, au-delà des valeurs reflétant le poids des taxes globales dans toutes les municipalités haïtiennes (dépenses et recettes), l'univers des municipalités doit être désagrégé en fonction de leur taille. C'est pour cette raison que nous avons travaillé avec trois groupes différents, conformément à la classification utilisée pour la définition fiscale de la patente (article 28 de la Loi sur la patente).[1]

a) Premier groupe: Port-au-Prince, Pétion-Ville, Carrefour, Delmas, Tabarre: 2.401.032 habitants
b) Deuxième groupe: Aquin, Cap-Haïtien, Cayes, Fort-Liberté, Gonaïves, Hinche, Jacmel, Jérémie, Miragoâne, Petit-Goâve, Port-de-Paix, Saint-Marc: 2.069.621 habitants
c) Troisième groupe: les 123 autres communes: 6.441.166 habitants.

Nous devons tenir compte de l'autonomie financière comme étant une question importante lorsqu'il s'agit de réaliser l'analyse fiscale des communes puisque c'est l'élément qui pourrait donner un rôle effectif aux gouvernements locaux dans la gestion de leur territoire, qu'il soit urbain ou rural. Dans ce cas de figures, les pourcentages de ressources propres doivent être estimés à partir des ressources totales des communes.

Dans le contexte haïtien, nous considérerons les ressources propres des municipalités comme étant celles qu'elles collectent directement et les ressources fiscales comme étant celles qui sont collectées pour leur compte par la DGI. La différence entre les coûts supportés par les communes et les recettes est payée par les transferts réalisés par le MICT par l'intermédiaire du Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales (FGDCT).

[1] Including Tabarre, which was also part of the former municipality of Delmas.

TYPE	NO. DE COMMUNES	POPULATION	% DE LA POP. TOTALE	POPULATION MOYENNE PAR COMMUNE	MOYENNE MODÈLE / MOYENNE TOTALE
Type 1	*5*	2,401,032	22%	480.206	6.2
Type 2	*12*	2,069,621	19%	172.468	2.2
Type 3	*123*	6,441,166	59%	51.945	0.7
TOTAL	*140*	10,911,819	100%	77.389	1.0

Source: IHSI

Pour être en mesure de faire des comparaisons entre les municipalités, nous avons estimé les ressources et les dépenses par tête. Il est également important de classifier les communes à partir du département dont elles font partie pour identifier l'existence de caractéristiques spécifiques dans les différentes régions.

En ce qui concerne les sources d'information, nous avons travaillé avec les données fournies par le MICT et la DGI. Nous avons également utilisé des informations spécifiques tirées des communes de l'agglomération de Cap-Haïtien. Il faut pourtant noter que les données sont incomplètes, qu'il y a des incohérences ainsi que de sérieuses lacunes. Dans certains cas, nous avons fait des estimations basées sur d'autres données. En ce qui concerne les dépenses du Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales (FGDCT), nous avons été obligés de travailler avec les données de programmation de l'époque parce qu'aucune information relative à la mise en œuvre n'était disponible.

Enfin, il est nécessaire d'insister sur le fait que la question des sections communales, définies institutionnellement comme étant « les collectivités territoriales de base» (section 2.1, article 15, Chapitre II, le Décret définissant le cadre de décentralisation) n'est pas directement pertinente dans le contexte de ce travail. Alors que le cadre institutionnel actuellement en vigueur considère les sections communales comme des entités importantes, dans la pratique, son niveau de développement est embryonnaire et la disposition du paragraphe 1 contenue dans l'article 140 de la partie II du décret de décentralisation qui spécifie que 25 % de la taxe foncière recouvrée (CFPB) et reçue par les communes devraient être transférés aux sections communales n'est même encore jamais entrée en vigueur.


Digicel
FLOWMINDER.ORG
world pop
GFDRR
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery