



Comment la loi et la réglementation contribuent à la réduction des risques de catastrophe

Haïti: rapport d'étude de cas

Avec le soutien de



En collaboration avec



www.ifrc.org
Sauver des vies, changer les mentalités.

 Fédération internationale des Sociétés
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge



Le travail de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-rouge et du Croissant Rouge est guidé par la Stratégie 2020 qui s'appuie sur trois objectifs stratégiques:

1. Sauver des vies, protéger les moyens de subsistance et renforcer le relèvement après les catastrophes et les crises.
2. Promouvoir des modes de vie sains et sûrs.
3. Promouvoir l'intégration sociale et une culture de non-violence et de paix.

À propos de ce rapport

Ce rapport examine le cadre juridique et normatif en ce qui a trait à la réduction des risques de catastrophes en Haïti. Il fournit un aperçu des lois, politiques et règlements pertinents qui ont un impact sur les différents aspects de la réduction des risques de catastrophe. Il identifie certaines carences ainsi qu'une variété d'initiatives et développements positifs qui peuvent améliorer la réduction des risques de catastrophe. Finalement, un nombre de recommandations à court et long terme sont proposées afin d'améliorer, de renforcer ainsi que de développer le cadre juridique haïtien en cette matière.

À propos du Programme de droit relatif aux catastrophes

Le Programme de droit relatif aux catastrophes vise à réduire la vulnérabilité humaine par la promotion de la préparation juridique aux catastrophes. Le Programme de droit relatif aux catastrophes travaille dans trois domaines clés: (1) en collaborant avec la Croix-Rouge nationale ou le Croissant-Rouge national (selon les pays) et d'autres partenaires pour offrir une assistance technique aux gouvernements sur les questions de droit relatif aux catastrophes; (2) en renforçant les capacités des Sociétés nationales et d'autres parties prenantes en matière de droit relatif aux catastrophes; et (3) à travers la vulgarisation, le plaidoyer et la recherche.

Email: disaster.law@ifrc.org

Site web: www.ifrc.org/dl

© Société de la Croix-Rouge d'Haïti et Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2015.

Ce guide peut être photocopié en partie ou dans sa totalité à des fins non commerciales, à condition que la source soit indiquée. La Fédération internationale apprécierait être informée de toute utilisation faite de ce document. Les demandes de reproduction à des fins commerciales doivent être adressées à la FICR à l'adresse électronique suivante: disaster.law@ifrc.org.

Les opinions et les recommandations exprimées dans cette étude ne représentent pas nécessairement la politique officielle de la FICR ou des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. Les appellations et les cartes utilisées n'impliquent pas l'expression d'une opinion de la part de la Fédération internationale ou des Sociétés nationales quant au statut juridique d'un territoire ou de ses autorités.

Toutes les photos utilisées dans cette étude sont la propriété de la Fédération internationale, sauf indication contraire.

Photo de couverture: Vue aérienne de Baradères. Une municipalité du Département Nippes au sud-ouest d'Haïti. Cette région déjà affectée par le tremblement de terre fut inondée lors des pluies du 27 février 2010. Les inondations ont laissé 12 personnes défuntes et 3000 maisons endommagées.

Photographe: Jose Manuel Jimenez/IFRC

Adresses de la FICR:
Post-office box 372
CH-1211 Genève 19
Suisse

Téléphone: +41 22 730 4222
Télécopie: +41 22 733 0395
E-mail: secretariat@ifrc.org
Web site: <http://www.ifrc.org>

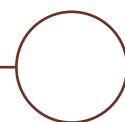


Table des matières

Résumé	5
Acronymes	12
Remerciements	14
1. Introduction, contexte et objectifs du projets	15
1.1 Droit et contexte du projet sur la réduction des risques de catastrophe	16
1.2 Géographie et profil des risques de catastrophe d'Haïti	17
1.3 Structure gouvernementale et législative d'Haïti	19
2. Méthode de travail	22
2.1 Aperçu	23
2.2 Visites régionales et dans les communautés	24
3. Résultats concernant les cadres réglementaires de RRC et leur mise en œuvre	26
3.1 La RRC dans la législation et les institutions de gestion des catastrophes	27
3.1.1 Introduction : le cadre juridique	27
3.1.2 Structure institutionnelle actuelle	28
3.1.3 Plan national de gestion des risques et des désastres	30
3.1.4 Plan national de réponse aux urgences	35
3.1.5 Avant-projet de loi sur la création du Système national de gestion des risques et des désastres	37
3.1.6 Mise en œuvre au niveau communautaire	38
3.1.7 Financement et rapports	40
3.2 Responsabilité, reddition des comptes et obligations légales en matière de réduction des risques de catastrophes naturelles	42
3.2.1 Cadre juridique	42
3.2.2 Obligations légales	43
3.2.3 L'assurance des risques de catastrophe	44
3.3 Les systèmes d'alerte précoce et la cartographie des risques	45
3.3.1 Les systèmes d'alerte précoce	45
3.3.2 La cartographie des risques	49
3.4 Réglementation de l'environnement bâti	52
3.4.1 Les codes du bâtiment	52
3.4.2 Lois sur l'aménagement du territoire	57
3.4.3 Le régime foncier	62

3.4.4	<i>Établissements informels et précaires</i>	67
3.4.5	<i>Gestion de l'eau et des inondations en milieu urbain</i>	71
3.5	Règlementation de l'environnement naturel et rural	74
3.5.1	<i>Risques anthropiques dans les changements environnementaux</i>	74
3.5.2	<i>La gestion et l'exploitation forestières</i>	83
3.5.3	<i>Les rivières et les cours d'eau dans les zones rurales</i>	88
3.5.4	<i>La sécheresse et la sécurité alimentaire</i>	92
3.6	Éducation et sensibilisation à la RRC	94
4.	Conclusions et recommandations	98
4.1	Bonnes pratiques et exemples	99
4.2	Les lacunes du cadre juridique en matière de RRC	101
4.3	Efficacité de la mise en œuvre au niveau communautaire	103
4.4	Recommandations	104
Annex A: Liste des personnes et des groupes consultés		110
Annex B: Bibliographie		114
B1 Liste des textes législatifs		115
B.2 Liste des sources secondaires		117
Annex C: Définition des termes clés		123



Résumé

À propos de cette étude

La présente étude cherche à comprendre dans quelle mesure les cadres juridiques haïtiens soutiennent les efforts nationaux et locaux en matière de réduction des risques de catastrophe (RRC). Elle couvre un large éventail de lois et de règlements ayant trait, directement ou indirectement, à la RRC liés aux aléas naturels. Elle traite également des questions telles que l'intégration de la RRC dans les lois concernant la gestion des risques de catastrophe et les arrangements institutionnels, la responsabilité et l'obligation de réparer en matière de RRC, les systèmes d'alerte précoce, les infrastructures, les codes du bâtiment, la planification de l'aménagement du territoire, la gestion environnementale, la sensibilisation et l'éducation. Sa méthodologie s'appuie sur le dialogue avec les parties prenantes aux niveaux national, sous-national et local, afin d'identifier les lacunes, les défis et les bonnes pratiques sur la façon dont le cadre juridique est mis en œuvre.

Contexte et profil de risque

En raison de sa position géographique, Haïti est l'un des nombreux États de la région de la Grande Caraïbe à être exposé à des conditions météorologiques extrêmes plaçant le pays dans une situation de risque de catastrophe. Haïti se trouve en effet au milieu de la «ceinture des ouragans» de la région. Le pays est généralement touché chaque année entre les mois de juillet et d'octobre par des orages, et se trouve menacé par l'activité sismique, notamment les tremblements de terre, compte tenu de son emplacement sur plusieurs grandes failles tectoniques.

Les évaluations récentes d'Haïti ne sauraient être complètes sans prendre en compte les effets dévastateurs du tremblement de terre du 12 janvier 2010. Ce séisme d'une magnitude 7,0 a entraîné la perte d'environ 230 000 vies et le déplacement de plus de deux millions de personnes. Le tremblement de terre a par ailleurs aggravé les problèmes politiques, sociaux et économiques déjà importants et auxquels le pays était confronté. Entre 2010, année du séisme, et 2013, le pays est passé du 145^{ème} rang mondial en ce qui concerne l'indice de développement humain de l'ONU¹; au 168^{ème} rang.² On estime que le tremblement de terre a représenté environ 120 % du PIB d'Haïti et plusieurs décennies de retard en termes de développement d'investissements. Les ressources humaines et matérielles de l'État ont été terriblement affaiblies, 17 à 20 % des fonctionnaires fédéraux ayant péri ou ayant été blessés par la catastrophe, et environ un quart des bâtiments officiels ayant été détruits. En outre, la quasi-totalité des grandes infrastructures d'Haïti a été endommagée ou détruite.

¹ PNUD, Rapport sur le développement humain 2010.

² UNDP, Rapport sur le développement humain 2014.

L'impact du séisme de 2010 a néanmoins permis de sensibiliser au niveau national aux concepts liés à la réduction des risques de catastrophe (RRC) et à la gestion des risques de catastrophe (GRC), ainsi qu'aux acteurs impliqués dans ces domaines. Aujourd'hui, Haïti est confronté au défi de mettre en œuvre ces concepts à travers une approche intégrée multipartite et multisectorielle qui dépasse les limites étroites de la préparation et de l'intervention en cas de catastrophe, et qui prend en compte le développement des capacités nationales et locales pour réduire les risques de catastrophe sur le plus long terme.

S'assurer que ces actions soient durables et indépendantes d'un financement extérieur, constitue un problème majeur.

La RRC et la loi en Haïti

Dans l'ensemble, les lois sectorielles haïtiennes (c.-à-d., les lois qui visent à réglementer des secteurs spécifiques tels que la planification de l'aménagement du territoire, la construction, l'environnement, l'eau ou la sylviculture) contiennent de nombreuses dispositions qui sont pertinentes à la RRC. Cependant, dans de nombreux domaines, les lois et les politiques ne sont pas mises en œuvre ni exécutées de manière effective. Les contraintes de financement et de capacité entravent par ailleurs le développement de la plupart des structures et des procédures institutionnelles proposées par la loi, en particulier au niveau municipal et local.

Les principaux documents qui régissent le système national de GRC d'Haïti (à savoir le Plan national de gestion des risques et des désastres et le Plan d'intervention d'urgence) sont en vigueur depuis 2001. Peu d'initiatives ont été entreprises pendant les quelques premières années de leur existence pour arriver à une structure nationale robuste et coordonnée. Cependant, depuis 2005, Haïti a fait des progrès significatifs dans ce domaine en développant une structure relativement efficace à tous les niveaux du gouvernement (national, départemental, municipal et local) et en faisant coordonner, au niveau national par le ministère de l'Intérieur et la Direction de la protection civile (DPC) un grand nombre d'acteurs provenant du gouvernement, de la communauté internationale et du secteur privé. Des avancées importantes ont également été réalisées concernant l'établissement des systèmes nationaux d'alerte précoce et la cartographie des risques tandis que les préparatifs annuels pour la saison cyclonique (qui ont suivi les initiatives d'intervention) ont été largement célébrés par les acteurs impliqués dans le système.

Le système national de la GRC a toutefois aujourd'hui besoin d'une structure juridique et institutionnelle plus solide pour aller au-delà de son objectif opérationnel actuel de préparation et d'intervention en cas de catastrophe, et permettre l'intégration de la RRC, non seulement dans les activités du système national, mais aussi comme problématique transversale dans d'autres secteurs. Actuellement, la DPC dépend du ministère de l'Intérieur en ce qui concerne la prise de décision et le financement, et sa structure, sur le long terme, manque de sécurité juridique, ce qui rend difficile la planification. En outre, le système national reposant essentiellement sur la politique plutôt que sur la loi, les décisions aux niveaux national et local de ses organes compétents manquent d'autorité. En



outre, l'État haïtien est en général chroniquement sous-financé et dépend d'un certain nombre d'arrangements financiers bilatéraux et multilatéraux, avec plus de 50 % du budget gouvernemental provenant de l'aide internationale. Cela est durement ressenti dans le système national de la GRC et en particulier dans la DPC, qui n'aurait pas été en mesure de maintenir ses activités sans le financement de ses partenaires internationaux, notamment le PNUD. Cette situation soulève des interrogations puisqu'elle est sur le long terme insoutenable, dans le contexte actuel où les partenaires internationaux réduisent davantage leurs engagements financiers.

Ce rapport évalue le contenu et la mise en œuvre du cadre juridique relatif à la GRC, la politique en la matière et les législations connexes. Les cadres juridiques des secteurs spécifiques sont évalués afin d'examiner en quoi ils soutiennent la RRC; le présent rapport et ses conclusions analysent comment les lois et règlements d'Haïti soutiennent la RRC, ou dans quelle mesure ils pourraient la soutenir dans l'avenir, tout en soulignant les principales lacunes existant dans la loi et la pratique. Les observations et les conclusions de ce rapport sont reproduites intégralement dans les sections 3 et 4, et sont brièvement résumées ci-dessous. Ce rapport vise également à faire quelques recommandations de base qui pourraient aider à améliorer le cadre juridique d'Haïti en matière de RRC.

Certaines des bonnes pratiques identifiées dans le présent rapport sont résumées ci-dessous:

Système national de la GRC: depuis sa création en 2001, ce système a cherché à décentraliser les capacités à travers la création de comités de la GRC à des niveaux départementaux, municipaux et locaux. En dépit d'un manque de fondement juridique, les deux plans nationaux établissent les grandes lignes du cadre d'un système global et participatif. Le Plan national de gestion des risques et des désastres surmonte les limitations de l'accent historiquement mis sur l'intervention en cas de catastrophe et tente de s'attaquer aux causes et aux facteurs qui génèrent les risques afin de réduire la possibilité de catastrophe. Au niveau national, le Secrétariat permanent assure la priorité de la coordination interministérielle. La DPC est quant à elle en mesure de rassembler un large éventail de parties prenantes pour des activités importantes telles que la planification relative à la saison cyclonique annuelle.

Systèmes d'alerte précoce: Haïti compte sur un système national d'alerte précoce opérationnel en cas d'ouragans, ainsi que sur un système d'alerte précoce en cas d'inondations. C'est un système technique, qui couvre les zones du pays à plus haut risque. Il existe également un système de réception et de diffusion d'alertes aux tsunamis, actuellement en développement. Sur l'ensemble, la DPC a supervisé le développement d'un système de diffusion efficace et étendu d'avertissements et d'alertes, via les structures locales de la DPC et les médias de masse, et a travaillé avec des partenaires internationaux à la mise en place de systèmes efficaces d'alerte précoce dans de nombreuses communautés.

Codes du bâtiment: l'existence et la mise en œuvre récente du Code national du bâtiment est un exemple clair de bonne pratique dans ce secteur. Le code traite spécifiquement de la conception des structures à l'épreuve des risques éoliques

et sismiques, et est louable pour son utilisation pratique de schémas qui viennent remplacer l'énonciation de conditions et de calculs extrêmement techniques, permettant ainsi leur compréhension et leur application par une proportion beaucoup plus grande d'Haïtiens dans le secteur de la construction.

Cadre juridique proposé pour les évaluations d'impact environnemental: Haïti possède un cadre juridique simple mais significatif en matière de processus d'évaluation de l'impact environnemental, ainsi qu'une capacité limitée au niveau national pour l'appliquer. À condition que les propositions soient soutenues par une volonté politique suffisante, la création d'un Bureau national d'évaluation environnementale, soutenue par un cadre juridique solide et un système d'orientation secondaire, spécifique à chaque secteur, pourrait aider à garantir que la RRC soit considérée dans les projets pertinents et fournir une contribution importante aux efforts de RRC en Haïti.

Protection des forêts en vertu du cadre juridique: Haïti possède un large éventail de lois relatives à la protection des forêts en Haïti. Malgré un manque important de mise en œuvre et de capacité dans le secteur, le cadre juridique visant à limiter l'impact humain sur les forêts appauvries d'Haïti, et à prévenir les risques de catastrophe tels que les incendies de forêt, existe.

Éducation et sensibilisation en matière de RRC: bien que la RRC n'ait pas encore été intégrée dans le programme national d'enseignement, on observe un nombre significatif de bonnes pratiques. L'éducation à l'environnement fait partie du programme d'enseignement et représente une opportunité d'inclure des éléments de RRC. Les ONG participent activement à sensibiliser aux risques de catastrophe et à la RRC dans les écoles de certaines régions. En termes de sensibilisation du public, la DPC supervise un réseau efficace et étendu d'information publique. Il existe en outre beaucoup d'initiatives et de formations en matière de RRC dirigées par la DPC et la plupart de ses partenaires.

Certaines lacunes existent dans le droit et la pratique, à savoir:

Absence d'un cadre juridique en matière de RRC et d'un système national de GRC: l'absence d'un fondement juridique solide est à l'origine de bon nombre des lacunes et des problèmes du système national. En outre, les deux plans nationaux se sont révélés être des documents cadres utiles mais insuffisamment détaillés et trop centrés sur l'intervention en cas de catastrophe. De plus, ils sont insuffisamment mis à jour en vue d'intégrer les recommandations du Cadre d'action de Hyogo (maintenant remplacé par le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe). La DPC ne peut planifier efficacement ses activités en raison des incertitudes actuelles de son statut juridique et de sa dépendance par rapport au Ministère de l'intérieur qui limite sa capacité opérationnelle. Son statut signifie aussi qu'il est beaucoup plus difficile de construire un consensus intersectoriel et interministériel, et en l'absence d'une autorité juridique claire, les décisions des comités ne sont pas souvent considérées comme contraignantes.

Responsabilité et reddition des comptes en matière de RRC: il n'y a pas de mécanismes juridiques en place pour assurer la responsabilité et la reddition de comptes des individus ou des entités lorsque, par exemple, ils n'agissent pas conformément à



leur mandat, ne signalent pas d'alerte en cas de catastrophe ou de dommage à la propriété. Bien que certaines dispositions générales existent dans la Constitution et le Code civil, elles ne sont pas appliquées et des doutes persistent quant à leur applicabilité en matière de RRC et de gestion des catastrophes en général.

Systèmes d'alerte précoce et cartographie des risques: dans l'ensemble, les efforts pour créer un système d'alerte précoce et cartographier correctement les risques, souffrent d'un manque de coordination, ce qui s'explique en partie en raison de l'absence d'un cadre juridique en place pour ces systèmes pourtant si importants. Haïti bénéficie d'un certain nombre de systèmes d'alerte précoce, mais ceux-ci sont fragmentés, sous la responsabilité d'institutions différentes à divers niveaux et, tout comme en ce qui concerne le système d'alerte précoce en cas d'inondation, ils ne sont viables que grâce au financement extérieur. Il y a également un manque de mécanismes juridiques, politiques ou institutionnels clairs permettant d'assurer les liens de cartographie des risques et les systèmes d'alerte précoce.

Établissements informels et précaires: Compte tenu de l'étendue des établissements informels et précaires en Haïti et du grand nombre de personnes qui y vivent, le fait qu'il n'y ait pas de législation pour les réglementer constitue une lacune importante. On retrouve certaines affirmations positives dans les documents de politique, mais ces derniers ne sont pas clairement exécutoires, ni la manière dont elles sont intégrées dans la prise de décision officielle est incertaine. Le gouvernement est impliqué dans la régularisation d'établissements sélectionnés, mais il n'y a pas de cadre juridique pour guider ce processus ou pour assurer une responsabilisation adéquate.

Résumé des principales recommandations de l'étude:

Ce rapport propose des recommandations au gouvernement visant à améliorer le cadre juridique d'Haïti en matière de RRC. Ces recommandations peuvent être regroupées selon trois catégories: d'une part, la création d'un comité intersectoriel et de groupes de travail compétents; d'autre part, la révision et la mise à jour des politiques; et enfin, la préparation d'une loi nouvelle sur la GRC et la consolidation des lois existantes.

Sous ces trois recommandations générales, on peut distinguer des recommandations spécifiques à court et à long terme. **Les recommandations à court terme** sont spécialement conçues pour palier, au moins provisoirement, aux lacunes les plus urgentes dans la politique et la pratique relatives à la RRC en Haïti. De manière générale, ces options pourraient être mises en œuvre sans la nécessité de développer et d'adopter de nouvelles lois ou de réorganiser de manière significative les responsabilités et les cadres institutionnels. La mise en place de groupes de travail visant à examiner certaines problématiques et domaines témoigne de l'urgence, du moins pour ce qui concerne les thématiques analysées dans ce rapport, de promouvoir le dialogue entre les différents acteurs concernés par la RRC en Haïti.

Les recommandations à long terme, sont en grande partie en adéquation avec les plans gouvernementaux existants de réforme juridique et institutionnelle

(y compris concernant le logement, le régime foncier et l'aménagement du territoire). Elles portent sur les grandes réformes juridiques et institutionnelles qui permettraient de créer un cadre juridique plus favorable à la RRC en Haïti. La principale recommandation «à long terme» réside dans l'adoption par le gouvernement de mesures visant à élaborer une loi nationale nouvelle en matière de gestion des risques de catastrophe.

1. Créer un comité intersectoriel

Court terme

Un comité intersectoriel, composé de représentants des institutions gouvernementales compétentes et des organisations de la société civile, pourrait être établi par le gouvernement haïtien avec pour mandat de superviser la revue des politiques relatives à la RRC, de promouvoir l'élaboration d'une loi nouvelle et de consolider les lois existantes, comme décrit ci-après.

2. Évaluer et mettre à jour les politiques de RRC

Court terme

Le DPC planifiant actuellement, avec ses partenaires, un examen du Plan national de gestion des risques et des désastres (PNGRD) et du Plan national de réponse aux urgences (PNRU), il est recommandé d'étudier s'il serait opportun d'intégrer les recommandations pertinentes à court terme de ce rapport dans la version révisée du PNGRD.

3. Élaborer une loi nouvelle sur la gestion des risques de catastrophes, renforcer et consolider les lois existantes.

Long terme

Élaborer et adopter une loi nouvelle sur la gestion des risques de catastrophes qui définisse le cadre institutionnel et les responsabilités du SNGRD et qui intègre les mises à jour pertinentes du PNGRD (par exemple, l'intégration de la RRC en tant que concept, le Cadre de Sendai, etc.) Assurer un processus de rédaction pleinement consultatif au niveau national impliquant un large spectre de parties prenantes incluant l'État, le secteur privé et la société civile. Le mandat, le rôle et la responsabilité de la DPC devrait aussi être clarifiés dans ce cadre institutionnel. La loi nouvelle sur la gestion des risques de catastrophes devrait, entre autres:

- Inclure des dispositions exigeant une reddition de comptes transparente et établissant des mécanismes de contrôle parlementaires clairs;
- Prévoir des sanctions administratives et une responsabilité juridique (cela pourrait inclure le développement de procédures internes/protocoles du gouvernement et l'accès aux tribunaux administratifs)



en cas de manquement par les responsables gouvernementaux à leur devoir ou en cas de négligence grave (sans que l'exception de «bonne foi» puisse être utilement invoquée);

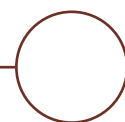
- Définir clairement les rôles et les responsabilités nécessaires au sein de la DPC et du SNGRD (à tous les niveaux) pour un SAP multirisques national et un processus de cartographie intégré des risques dans le pays, qui s'étende depuis le niveau national jusqu'à la communauté;
- Prévoir dans la loi l'affectation de ressources spécifiques à la RRC dans les budgets de GRC; et
- Imposer une représentation spécifique de la société civile et des communautés (notamment les femmes, les groupes vulnérables et les comités de gestion des risques de catastrophes aux niveaux départemental, municipal et local) dans les institutions et les processus de GRC aux niveaux national et local.

Les recommandations en vue de renforcer et de consolider les lois existantes sont les suivantes:

- Enquêter sur la possible collecte et l'harmonisation de toutes les lois haïtiennes actuelles, en vue de développer un projet visant à recueillir, codifier et numériser l'ensemble des lois en vigueur. Le ministère de la Justice et de la Sécurité publique pourrait conduire ce comité avec les contributions de hauts responsables et d'experts privés familiarisés avec le système juridique d'Haïti;
- En ligne avec la volonté de réforme exprimée par le gouvernement haïtien et en particulier par le CIAT, examiner et rationaliser les lois relatives à la planification de l'aménagement du territoire; et
- Entreprendre un examen complet des cadres juridiques et politiques affectant les établissements informels et précaires, afin de déterminer comment ils pourraient être mis en œuvre plus efficacement pour réduire les risques de catastrophes, et identifier les voies possibles pour une future réforme juridique.

Acronymes

ASEC	Assemblée de la Section Communale
CAEPA	Comités d'approvisionnement d'eau potable et d'assainissement
CEPA	Comités d'Eau Potable et d'Assainissement
CASEC	Conseil administratif de la section communale
CIAT	Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire
CNBH	Code National du Bâtiment d'Haïti
CNGRD	Comité National de Gestion des Risques et des Désastres
CNSA	Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire
COU	Centre d'Opérations d'Urgence
CTE	Centre Technique d'Exploitation
DGI	Direction Générale des Impôts
DINEPA	Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement
DPC	Direction de la Protection civile
EIES	Études d'Impact Environnemental et Social
IASC	Comité Permanent Inter-agence
IFRC	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
IHRC	Committee de récupération Provisoire d'Haïti
IOM	Organisation internationale pour les migrations
MARNDR	Ministère de l'Agriculture des Ressources Naturelles et du Développement Rural
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
MDE	Ministère de l'Environnement



MPCE	Ministère de Planification et de la Coopération Externe
MTPTC	Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications
OAS	l'Organisation des États Américains
ONACA	Office National du Cadastre
OREPA	Offices Régionaux d'Eau Potable et d'Assainissement
SNGRD	Système national de gestion des risques et des désastres
PNGRD	Plan National de Gestion des Risques et des Désastres, Février 2001
PNRU	Plan national de réponse aux urgences, Décembre 2001 (mise à jour de septembre 2009)
UCLBP	Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics
ULCC	Unité de Lutte Contre la Corruption
UN	Nations Unies
UNDP	Programme des Nations unies pour le développement

Remerciements

Sponsors

La FICR remercie la Croix-Rouge canadienne pour son soutien financier à cette étude de cas.

Partenaires

Cette étude de cas a été réalisée par la FICR en partenariat avec la Croix-Rouge haïtienne.

Collaborateurs

Cette étude fut préparée par M. Ewan Powrie, juriste consultant de la FICR, avec la contribution et le soutien de:

- M. Luis Luna, consultant pour le Programme sur le droit relatif aux catastrophes dans l'île d'Hispaniola, Port-au-Prince, Haïti.
- Mme. Tessa Kelly, conseillère juridique senior pour le Programme sur le droit relatif aux catastrophes, FICR.
- M. David Fisher, Coordinateur pour le Programme sur le droit relatif aux catastrophes, FICR..
- Mme. Isabelle Granger, Coordinatrice pour les Amériques pour le Programme sur le droit relatif aux catastrophes, FICR.
- M. Ruben Wedel, délégué de la RRC et des moyens de subsistance, Croix-Rouge néerlandaise, Jacmel, Haïti.
- M. Harald Bier, délégué de la RRC et des moyens de subsistance, Croix-Rouge suisse, Léogâne, Haïti.
- M. Luxarma Ducarmel, Mobilisateur de communautés, Croix-Rouge haïtienne, Leogane, Haïti.

Ce rapport d'étude de cas n'aurait pu être réalisé sans l'aide de tous les intervenants qui ont accordé de leur temps et fait profité de leur expérience en participant à des entretiens lors des visites du consultant au pays. L'annexe A dresse la liste de toutes les personnes consultées. Nous tenons en outre à remercier tout particulièrement les fonctionnaires et les bénévoles des Croix-Rouge haïtienne, suisse et néerlandaise ainsi que les communautés de Jacmel et Léogâne pour leur disponibilité dans l'organisation et la participation aux visites de recherche.

Comment la loi et la réglementation contribuent
à la réduction des risques de catastrophe
Haïti - rapport d'étude de cas

Introduction, contexte et objectifs du projet

1. Introduction, contexte et objectifs du projet

1.1 Droit et contexte du projet sur la réduction des risques de catastrophe

La présente étude s'inscrit dans le cadre de la conférence des Nations Unies qui, en janvier 2005, a rassemblé plus de 4000 représentants des gouvernements, des ONG, de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des agences des Nations Unies, des instituts universitaires et du secteur privé et a adopté le Cadre d'action de Hyogo (CAH),³ lequel contient un ensemble d'engagements et de priorités à entreprendre pour réduire les risques de catastrophe. Le premier de ces engagements vise à «assurer que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale avec une base institutionnelle solide pour sa mise en œuvre», notamment par «un cadre de politique générale ainsi que par des cadres législatif et institutionnel pour la réduction des risques de catastrophe». La réduction des risques de catastrophe est définie comme: «le concept et la pratique consistant à réduire les risques de catastrophe par des efforts systématiques d'analyse et de gestion des facteurs à l'origine des catastrophes, incluant notamment une exposition réduite aux risques, une vulnérabilité moindre des personnes et des biens, la gestion rationnelle des terres et de l'environnement, et une meilleure préparation aux événements indésirables.⁴»

Depuis 2005, une quantité importante de textes législatifs a été adoptée dans diverses parties du monde visant à accentuer les efforts en matière de réduction des risques de catastrophe. Cependant, d'importantes lacunes subsistent, en particulier en ce qui concerne le suivi au niveau de la communauté. Cela a été confirmé dans de nombreux rapports préparés lors de l'examen à mi-parcours du CAH⁵ et des études de cas de pays qui ont suivi préparées par la FICR.⁶ Les résultats ont révélé un manque d'information et d'engagement de la part des communautés et un manque de ressources nécessaires pour leur permettre de jouer un rôle actif dans la réduction des risques. Il a été noté que les règles visant à dissuader les comportements à risque (en particulier concernant la construction et l'utilisation des terres) restent souvent inappliquées. Bien que la législation ne soit certainement pas l'unique outil permettant de régler toutes les problématiques, elle constitue néanmoins une pièce importante du puzzle.

³ Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, 18-22 Janvier 2005, Kobe, Hyogo, Japon.

⁴ Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes, Terminologie pour la réduction des risques de catastrophe, Genève, 2009.

⁵ UNDP, A Global Review: UNDP Support to Institutional and Legislative Systems for Disaster Risk Management, 2007; Global Network of Civil Society Networks for Disaster Risk Reduction, "Clouds but Little Rain" Views from the Frontline: A Local Perspective of Progress Towards Implementation of the HFA, 2009 and If We Do Not Join Hands; IFRC, Hyogo Framework for Action: Red Cross and Red Crescent Mid-Term Review, October 2010; UNISDR, Hyogo Framework for Action: Mid-Term Review 2010-2011.

⁶ Disponible sur: <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/research-tools-and-publications/disaster-law-publications/>.



En 2011, les États parties aux Conventions de Genève ont abordé cette question à la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Leur résolution encourage les États, avec l'appui des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la FICR, le PNUD et les autres partenaires concernés à examiner les cadres législatifs existants à la lumière des principales lacunes identifiées dans le rapport de la FICR à la Conférence, et à évaluer qu'ils:

- a. Font de la réduction des risques de catastrophe une priorité pour l'action au niveau communautaire;
- b. Promeuvent la cartographie des risques de catastrophe au niveau communautaire;
- c. Promeuvent l'accès des communautés à l'information sur la réduction des risques de catastrophe;
- d. Promeuvent la participation des communautés, des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de la société civile et du secteur privé dans les activités de réduction des risques de catastrophe au niveau communautaire;
- e. Allouent un financement adéquat pour les activités de réduction des risques de catastrophe au niveau communautaire;
- f. Veillent à ce que la planification du développement prenne suffisamment en compte la spécificité locale dans les profils de risques, l'exposition et la vulnérabilité, tout comme dans l'analyse coût-bénéfice;
- g. Assurent la pleine mise en œuvre des codes du bâtiment, les règlements d'aménagement du territoire et d'autres incitations juridiques; et
- h. Promeuvent une forte reddition des comptes des résultats relatifs à la réduction des risques de catastrophe au niveau communautaire.

1.2 Géographie et profil des risques de catastrophe d'Haïti

Haïti occupe une superficie de 28 000 km² sur la partie la plus occidentale de l'île d'Hispaniola, partagée avec la République dominicaine à l'est. Le pays possède 1771 km de côtes et un territoire en grande partie montagneux – avec environ 65 pour cent de la terre classée comme territoire montagneux – et plus de la moitié des terres se trouvent sur une pente supérieure à 40 degrés. La superficie forestière équivaut seulement à 2% du territoire en raison de l'énorme déforestation subie au cours du siècle dernier. Environ 28% des terres sont arables, et l'agriculture reste la principale activité génératrice de revenus pour la population.

Récemment classé comme le 21ème pays le plus «à risque» du monde par le World Risk Report de 2014 (et le 2ème pays le plus vulnérable au monde).⁷ Haïti est considéré comme l'un des pays les plus exposés aux différents aléas naturels.⁸ Il a également été classé comme le troisième pays le plus exposé dans le monde, selon l'indice mondial des risques climatiques pour 2015.⁹ Bien que le pays ait acquis une notoriété malheureuse en raison des conséquences désastreuses du tremblement de terre de janvier 2010, Haïti a toujours été fortement exposé à des aléas naturels multiples. Le tableau ci-dessous présente leurs conséquences, en termes de pertes de vies humaines et dommages causés.

Tableau 1: Impact des catastrophes naturelles en Haïti, 1900-2014

		nombre d'événements	Total morts	Total population touchée	Dommages (en milliards USD)
Sécheresse	Sécheresse	7	-	2,305,217	1000
	moyenne par événement		-	329,316.7	142.9
Tremblement de terre (activité sismique)	Tremblement de terre	2	222576	3,700,000	8,020,000
	moyenne par événement		111,288	1,850,000	4,010,000
Épidémie	Maladies infectieuses bactériennes	3	6,958	519,814	-
	moyenne par événement		2,319.3	173,271.3	-
	Maladies infectieuses parasitaires	1	-	2,724	-
	moyenne par événement		-	2,724	-
	Maladies infectieuses virales	1	40	200	-
	moyenne par événement		40	200	-
Inondations	Indéterminé	21	828	1,80434	959
	moyenne par événement		39.4	8,592.1	45.7
	Crue soudaine	5	70	70,717	1000
	moyenne par événement		14	14,143.4	200
	Inondations générales	22	3,046	451,848	-
	moyenne par événement		138.5	2,0538.5	-

⁷ Université des Nations Unies pour l'environnement et la sécurité humaine (UNU-EHS) et Alliance Development Works, World Risk Report 2014, 2014.

⁸ Banque mondiale, Cartographie des risques liés aux catastrophes naturelles, non daté.

⁹ Germanwatch, Indice mondial du risque climatique 2015, novembre 2014.



	Onde de tempête/ inondations côtières	1	-	4,690	-
	moyenne par événement		-	4,690	-
Mouvement de masse humide	Glissement de terrain	2	262	1,060	-
	moyenne par événement		131	530	-
Tempête	Indéterminé	3	1,188	1,587,270	50,000
	moyenne par événement		396	529,090	16,666.7
	Tempête locale	1	6	73,122	-
	moyenne par événement		6	73,122	-
	Cyclone tropical	35	1,4137	3,390,620	1,236,906
	moyenne par événement		403.9	96,874.9	35,340.2

Selon les estimations¹⁰ 96% de la population d'Haïti vit au risque de catastrophes naturelles.¹¹ Elle est particulièrement vulnérable aux aléas hydrométéorologiques, à savoir les cyclones dont les effets comprennent les dégâts du vent, les glissements de terrain causés par des inondations, les coulées torrentielles de débris et les surtensions côtières. Haïti est également situé dans une zone sismique active, avec plusieurs grandes failles tectoniques sous son sol. La vulnérabilité d'Haïti est aggravée par la densité de sa population urbaine, un grand nombre de structures informelles et une infrastructure privée et publique relativement faible.

1.3 Structure gouvernementale et législative d'Haïti

La structure gouvernementale actuelle d'Haïti fut créée en vertu de la Constitution du 29 mars 1987, telle que modifiée par l'Assemblée nationale en mars 2011, et entrée en vigueur le 20 juin 2012. La Constitution établit un régime semi-présidentiel dans lequel le pouvoir est divisé entre le président (en tant que chef d'État), le Premier ministre (chef de gouvernement, nommé par le président parmi les membres du parti majoritaire à l'Assemblée nationale), l'Assemblée nationale (entité bicamérale), et les assemblées régionales. L'Assemblée nationale bicamérale se compose de la Chambre des députés (avec 99 membres siégeant pour un mandat de 4 ans) et le Sénat (avec 30 sièges, dont un tiers est élu tous les trois ans). Le pouvoir exécutif est détenu par le Président et le Premier ministre, par l'intermédiaire du Conseil des ministres et du Conseil de gouvernement.

¹⁰ Source: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database, consulté le 30 novembre 2014, www.emdat.be.

¹¹ GFDRR et World Bank, *Disaster Risk Management in Latin America and the Caribbean Region: GFDRR Country Notes*, 2010 2010.

Haïti est divisé en dix départements¹², chaque département étant subdivisé à son tour en trois à dix arrondissements par département (42 au total), subdivisés en communes (140 au total), elles-mêmes sous-divisées en sections communales (574 au total).¹³ À titre d'exemple, Delmas à Port-au-Prince est classée comme une commune au sein de l'arrondissement de Port-au-Prince, qui se trouve dans le département de l'Ouest.

La Cour de cassation d'Haïti est la plus haute instance du pouvoir judiciaire, suivie par les cinq Cours d'appel. Il y a 15 tribunaux de première instance (un pour chaque district judiciaire), et plus de 200 tribunaux de paix. Les juges sont nommés par le Président de la République sur la base de listes établies par le Sénat (pour la Cour suprême et les Cours d'appel), et par des assemblées départementales et communales (pour les tribunaux de première instance et les tribunaux de paix). En pratique, le pouvoir judiciaire est subordonné à l'exécutif et le budget de la justice, ainsi que les nominations, sont contrôlés par le ministre de la Justice.¹⁴ Au premier niveau dans l'échelon judiciaire, les tribunaux de paix en matière civile, pénale et extrajudiciaire sont composés de juges de paix qui accomplissent un large éventail de fonctions comprenant, entre autres, des médiations et des adjudications mineures. Les questions plus graves sont jugées par les tribunaux de première instance. Celles-ci ont compétence pour renvoyer les affaires aux Cours d'appel. La Cour suprême s'occupe des questions de procédure et de la constitutionnalité.

Après son indépendance au début du XIXe siècle, Haïti a adopté le système de droit français, dont la structure judiciaire française et le système français de codification (qui comprend le Code civil, le Code de procédure civile, le Code pénal, le Code de procédure pénale et le Code de commerce). Ces codes sont toujours en vigueur, sous réserve des divers amendements réalisés au cours des deux derniers siècles, cependant ils ne reflètent pas les réalités haïtiennes actuelles ou n'abordent pas certaines questions juridiques contemporaines.¹⁵ Il existe par ailleurs différentes versions d'un même texte législatif, dont il est difficile d'identifier laquelle est en vigueur, et ce même pour les professionnels du droit que ce sont les avocats, magistrats et les juges haïtiens

La Constitution d'Haïti (ratifiée en 1987, et modifiée plus récemment en 2012) est la loi suprême du pays, abrogeant toutes les lois contraires en dehors des accords internationaux officiellement ratifiés par Haïti.¹⁶ Bien qu'elle soit sensée être un document moderne, démocratique et progressiste, les commentateurs conviennent que bon nombre de ses dispositions ne sont pas opérationnelles.¹⁷

¹² Il s'agit de l'Artibonite, Centre, Grand'Anse, Nippes, Nord, Nord-Est, Nord-Ouest, Ouest, Sud-Est, Sud.

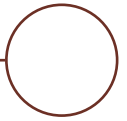
¹³ Données statistiques obtenues de la section 3.1 de MICT, DPC, Analyse des capacités de préparation et de réponse du Système national de gestion des risques et désastres, décembre 2013.

¹⁴ Banque Mondiale, Social Resilience and State Fragility in Haiti, avril 27, 2006.

¹⁵ Leah Mueller pour la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti, Haitian Law as it applies to Housing and Reconstruction: A Legal Summary, 3 juin 2011.

¹⁶ Article 276-2 de la Constitution d'Haïti : « Les Traités ou Accords Internationaux, une fois sanctionnés et ratifiés dans les formes prévues par la Constitution, font partie de la Législation du Pays et abrogent toutes les Lois qui leur sont contraires.

¹⁷ Jurist Legal Intelligence, Haiti; Constitution, Government, and Legislation, <http://jurist.law.pitt.edu/world/haiti.htm>



Les autres sources du droit en Haïti sont les suivantes :

- **les lois:** principale source du droit, elles sont adoptées par le Parlement;
- **les décrets:** édictés par le Président et signés par tous les ministres, sans nécessité d'être approuvés par le Parlement;
- **les décrets lois:** décrets approuvés par le Parlement et ayant la même autorité qu'une loi adoptée par le Parlement; et
- **les arrêtés:** édictés par le Président mais n'exigeant pas la signature de tous les ministres (bien que certains puissent signer). Les arrêtés fournissent des procédures détaillées sur l'application des lois existantes.

Le processus d'adoption de la législation en Haïti contribue à expliquer pourquoi si peu de lois sont réellement approuvées. Le projet de loi est préparé par l'exécutif, et proposé par un ministère : il est présenté au Cabinet du Premier ministre, qui peut alors y apporter des premières modifications. Le Cabinet décide quelles parties prenantes seront affectées par la législation et les invite à une table ronde pour exprimer leurs éventuelles observations et proposer des ajustements. Dans la pratique, à moins que les personnes à l'initiative du projet de loi n'aient exercé un lobbying auprès des ministres et des fonctionnaires pertinents (par exemple, en partageant les projets initiaux avec les invités potentiels à la table ronde), cette étape retarde beaucoup le processus d'adoption de la loi, si bien que de nombreuses lois ne passent pas ce stade. Si le projet de loi est approuvé par la table ronde, il est formellement soumis par le Cabinet du Premier ministre soit au Sénat, soit à l'Assemblée. Les deux chambres finiront par examiner le texte, mais la chambre à qui le texte est soumis en premier constitue une question stratégique d'importance, souvent fonction des niveaux d'alliance et de soutien dans chacune des chambres. Le projet de loi est ensuite étudié en comité, afin de décider s'il faut le modifier de nouveau et/ou l'approuver. Encore une fois, cette étape peut ralentir le processus d'adoption sans que ne soit exercée un certain lobbying auprès des personnes concernées. Une fois un projet de loi approuvé par les deux chambres, ce n'est qu'après approbation du Président de la République et publication dans la gazette officielle du gouvernement «Le Moniteur» qu'il n'entrera en vigueur qu'une fois. La publication constitue néanmoins un obstacle supplémentaire puisqu'il n'est pas rare que des lois finalement approuvées et adoptées demeurent dans l'attente de publication pendant des années.

Comment la loi et la réglementation contribuent
à la réduction des risques de catastrophe
Haïti - rapport d'étude de cas

Méthode de travail



2. Méthode de travail

2.1 Aperçu

Étant donné le délai relativement court pour la réalisation de cette étude, cette dernière ne prétend pas être une étude exhaustive et approfondie de tous les cadres juridiques et institutionnels liés à la RRC. Elle vise plutôt à fournir un aperçu et une première analyse du cadre juridique de la RRC, en présentant des exemples concrets de bonnes pratiques, ainsi que les principales lacunes et les défis en ce qui concerne aussi bien le contenu de la législation que sa mise en œuvre.

Au cours de ses missions dans le pays, le consultant du projet a rencontré et interviewé différentes parties prenantes en Haïti (voir la liste complète à l'annexe A). Ces interviews ont été cruciales pour obtenir la copie des lois, des documents politiques et autres, pertinents pour l'étude documentaire et indisponibles en ligne. Ils ont par ailleurs permis d'obtenir des informations de base concernant les dispositions institutionnelles et la mise en œuvre des activités de RRC et de GRC. Ces interviews ont permis de réaliser les objectifs de la mission au pays, à savoir:

1. Identifier et obtenir la copie des lois et des règlements pertinents à la RRC, y compris les textes des lois nationales clés qui n'avaient pas été trouvés au cours des recherches initiales en ligne, ainsi que les lois et les règlements sous-nationaux correspondant à l'échantillon des zones visitées.
2. Évaluer dans quelle mesure le cadre juridique en vigueur en matière de RRC répond aux besoins du pays et s'il existe un appui institutionnel suffisant et d'autres ressources pour une mise en œuvre effective.
3. Identifier les bonnes pratiques et les lacunes existantes dans le contenu de la loi et dans sa mise en œuvre.

Le consultant du projet a rencontré des responsables gouvernementaux aux niveaux central, départemental, municipal et local, ainsi que des représentants de la FICR et du Mouvement de la Croix-Rouge, des représentants d'organismes intergouvernementaux (notamment, des agences des Nations Unies et des donateurs internationaux), des organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que des représentants et des membres des communautés touchées par des catastrophes. Compte tenu du délai et des nombreuses actions humanitaires et de développement qui ont actuellement lieu en Haïti, le consultant n'a pas pu rencontrer tous les acteurs gouvernementaux, nationaux et internationaux. Il convient donc de signaler ici que l'absence d'une organisation dans la liste de l'annexe A peut tout simplement s'expliquer par le fait que son représentant n'était pas disponible.

Les entretiens ont été conçus comme des discussions structurées, sur la base des informations et des questions d'orientation préalablement développées avec le consultant du projet, tel que défini dans l'acte de mission. Les entretiens ont essentiellement porté sur les questions juridiques liées la RRC en Haïti, le cadre juridique et sa mise en œuvre, ainsi que les pratiques actuelles en matière de risques de catastrophe et de RRC. L'accent a par ailleurs été mis sur l'identification des bonnes pratiques et des lacunes du cadre juridique et de sa mise en œuvre.

La majorité des entretiens ont eu lieu dans la capitale d'Haïti, à Port-au-Prince, avec les fonctionnaires compétents du gouvernement, ainsi qu'avec les représentants des organismes intergouvernementaux, les ONG nationales, internationales et étrangères et les autres intervenants qui y trouvaient le siège. Le consultant du projet a ainsi passé trois semaines à Port-au-Prince afin d'interviewer les parties prenantes pertinentes et de poursuivre les recherches juridiques.

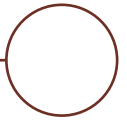
L'annexe C comprend la définition des principaux termes utilisés dans la présente étude et les notes générales concernant la traduction et l'utilisation des acronymes.

2.2 Visites régionales et dans les communautés

Le but final de l'examen des cadres juridiques en matière de RRC est de contribuer à la réduction des risques des communautés face aux catastrophes. Une partie importante de l'étude a donc consisté à recueillir les avis des communautés sur les lacunes ou les bonnes pratiques relatives aux cadres juridiques en vigueur et sur leur mise en œuvre, ainsi qu'à s'exprimer sur la mesure dans laquelle les préoccupations des communautés et de la société civile sont prises en compte dans chaque secteur de la réglementation pertinente à la RRC.

Conformément à l'acte de mission, qui exigeait l'analyse de la loi, de la réglementation et de leur mise en œuvre au sein d'au moins un département autre que la capitale, le consultant du projet a visité Jacmel, dans le département du Sud-Est, et Léogâne, dans le département de l'Ouest, afin d'y interroger des responsables gouvernementaux locaux et des groupes de discussion de la communauté, et de fournir un échantillon de « profil vertical » de la loi et de sa mise en œuvre. Cinq groupes de discussion ont été consultés (trois à Jacmel, deux à Léogâne), à savoir:

- Les membres de la communauté de la commune de Bainet, arrondissement de Bainet, département du Sud-Est;
- des notables et des membres de la communauté représentant la commune de Bainet, arrondissement de Bainet, département du Sud-Est;
- Un groupe de femmes de l'Organisation des femmes de Bainet, commune de Bainet, arrondissement de Bainet, département du Sud-Est;

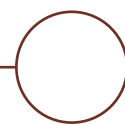


- Des membres de l'Équipe d'intervention communautaire, dans la section communale de Cormier, commune de Léogâne, département de l'Ouest;
- Des membres de l'Équipe d'intervention communautaire, dans la section communale de Palmiste-à-Vin, commune de Léogâne, département de l'Ouest.

Jacmel et Léogâne ont été choisis pour plusieurs raisons. D'une part, les composants de la FICR ont une forte présence dans les deux zones, compte tenu de la présence des bureaux locaux des Croix-Rouge haïtienne et néerlandaise à Jacmel, et de ceux de la Croix-Rouge suisse à Léogâne. D'autre part, ces deux zones ont été, et continuent d'être, durement touchées par les principaux aléas naturels en Haïti, que sont les tremblements de terre, les cyclones et les inondations; Léogâne était la ville la plus proche de l'épicentre du tremblement de terre catastrophique de 7,0 Mw du 12 janvier de 2010.

Comment la loi et la réglementation contribuent
à la réduction des risques de catastrophe
Haïti - rapport d'étude de cas

Résultats concernant les cadres réglementaires de RRC et leur mise en œuvre



3. Résultats concernant les cadres réglementaires de RRC et leur mise en œuvre

3.1 La RRC dans la législation et les institutions de gestion des catastrophes

Introduction: le cadre juridique

Haïti est dépourvu de toute législation spécifique qui prévoirait une structure institutionnelle formelle, ainsi que les obligations et les responsabilités du système national de GRC (dénommé en Haïti «Système national de gestion des risques et des désastres» (SNGRD). La loi sur l'état d'urgence adoptée en septembre 2008 disposait que, dès la publication, le gouvernement était tenu de soumettre le Plan national de gestion des risques et des désastres (PNGRD) et le Plan national de réponse aux urgences (PNRU) au Parlement dans un délai de trois mois.¹⁸ Cela n'a néanmoins pas été fait et la loi fut abrogée par une nouvelle loi sur l'état d'urgence en 2010 (adoptée dans la foulée du tremblement de terre). Bien que cette nouvelle loi fasse référence au PNGRD et au Plan national d'intervention¹⁹ elle ne précise pas le fondement juridique du SNGRD. L'absence d'un cadre juridique en matière de GRC et de RRC reste une préoccupation à ce jour: le PNGRD et le PNRU, quoique adoptés en 2001, ne sont juridiquement pas contraignants et, à proprement parler, ne peuvent être considérés comme des lignes directrices pour la structure de GRC du pays.

Quoiqu'il en soit, bien que non officiellement adoptés, deux plans sont utilisés dans la pratique, et les principaux organismes techniques, stratégiques et de coordination correspondants sont en place. L'autre texte juridique qui se réfère spécifiquement à la GRC est la décret du 17 mai 1990 qui définit l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'Intérieur²⁰ les dispositions pertinentes sont brèves et soulignent simplement le rôle essentiel que le ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT) doit jouer dans la coordination de la gestion des catastrophes, notamment pour faciliter l'assistance aux populations touchées et l'application de toutes les lois relatives à la protection civile.²¹

Le PNGRD et le PNRU ont été élaborés avant l'adoption du Cadre d'action de Hyogo par la communauté internationale. Par conséquent, ils n'adoptent pas le terme «réduction des risques de catastrophe» dans leur texte ni ne l'appliquent tel que défini par l'UNISDR ou proposé par le Cadre d'action de Hyogo. Ces deux documents font référence au terme plus général de «gestion du risque», c'est à dire aux activités permettant de minimiser les effets néfastes des catastrophes

¹⁸ Loi de septembre 2008 sur l'état d'urgence, article 14.

¹⁹ Loi modifiant la loi de septembre 2008 sur l'état d'urgence, articles 3 et 7(1).

²⁰ Décret du 17 mai 1990 fixant les règles appelées à définir l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'Intérieur.

²¹ Ibid, article 2 (c).

sur les communautés. La gestion du risque est différenciée de la gestion des catastrophes, qui se réfère à la gestion et l'organisation des ressources et des responsabilités pour faire face à tous les aspects des catastrophes.²²

Structure institutionnelle actuelle

La Croix-Rouge haïtienne (fondée le 29 mai 1932) fut la première institution humanitaire reconnue officiellement en Haïti. Elle fut établie dans le but de fournir une assistance à la population touchée par les catastrophes. Un comité ad hoc du gouvernement fut créé pour soutenir la Croix-Rouge haïtienne et c'est seulement 50 ans plus tard que le gouvernement haïtien établit une structure permanente chargée de la préparation et de l'intervention en cas de catastrophe, l'Organisation pré-désastre et de secours.²³ Pour mieux diriger l'intervention du gouvernement en cas de catastrophe ainsi que la réduction et la gestion des risques de catastrophe, le gouvernement créa la Direction de la protection civile en 1997, responsable de la coordination de toutes les activités d'intervention et de promotion de la gestion des risques.²⁴

Actuellement, le plus haut niveau de responsabilité institutionnelle pour la RRC et la GRC incombe au Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales (MICT). Un décret en matière de gestion environnementale en 2006 oblige l'État à préparer et à mettre en œuvre les plans de prévention et d'intervention en cas de catastrophes environnementales et précise que le SNGRD reste sous le contrôle du MICT.²⁵ La Direction de la protection civile (DPC) garde quant à elle le contrôle de la coordination de l'intervention en cas de catastrophe ainsi que de la gestion des risques et des catastrophes en général. Plusieurs organismes clés, toujours en vigueur, furent créés en vertu du PNGRD (décrits plus en détail ci-dessous). Le Comité national de gestion des risques et des catastrophes est l'organe de prise de décision le plus élevé au sein du SNGRD et se compose de ministres du gouvernement et du président de la Croix-Rouge haïtienne. Ces derniers sont chargés de définir la politique, d'orienter, de coordonner et d'évaluer tous les programmes, et de promouvoir l'intégration régionale sur la question de la GRC. Un secrétariat permanent pour la gestion des risques et des catastrophes est responsable de la coordination technique et comprend des représentants de la plupart des ministères. Deux autres organismes dépendent théoriquement du secrétariat permanent: le Comité consultatif de la société civile, et le Groupe d'appui à la coopération internationale. Le premier n'existe plus et fut remplacé par l'Alliance pour la gestion des risques et la continuité des activités commerciales, qui fonctionne comme une plate-forme de partage d'information plutôt que comme un organe de décision, mais seulement pour le secteur privé. Le deuxième est constitué de représentants des ONG, des donateurs et des organisations internationales opérant en Haïti, et n'est véritablement opérationnel qu'en cas d'urgence, lorsque ses réunions sont organisées par le PNUD et l'OCHA afin de partager l'information et les mises à jour sur l'état de la situation et de mobiliser l'aide internationale.

²² Voir l'annexe 2 (glossaire), PNRU, décembre 2001.

²³ DPC, SNGRD Historique, <http://protectioncivilehaiti.net/index.php/sngrd/historique>, consulté le 27 octobre 2014.

²⁴ Loi du 21 septembre 1983 portant création et organisation de l'Organisation pré-désastre et de secours (OPDES).

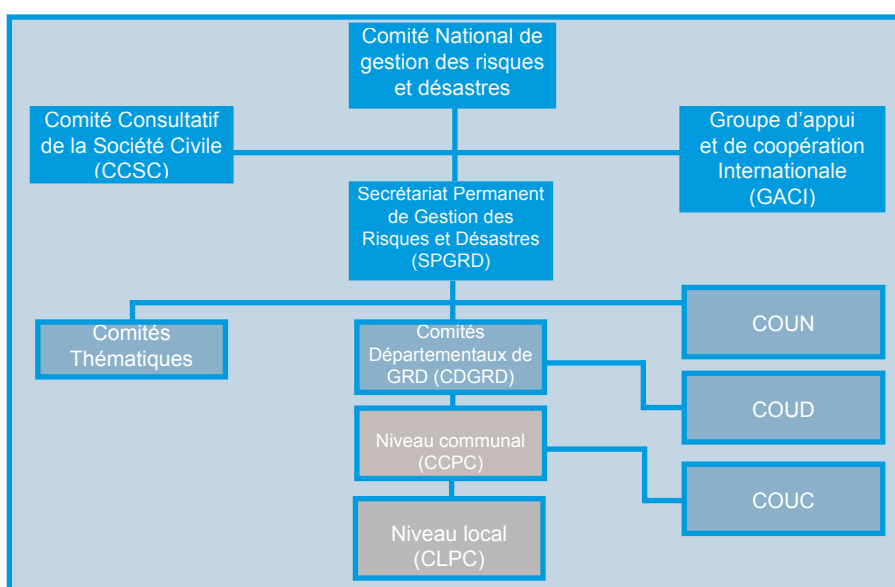
²⁵ Décret sur la gestion de l'environnement, 2006, article 148.



Un réseau de comités thématiques (interinstitutionnel) devrait exister sous l'autorité du secrétariat permanent.²⁶ Toutefois, seuls deux de ces comités sont actuellement opérationnels: le comité de l'éducation et de la sensibilisation du public et celui de la gestion des abris temporaires.²⁷ Il était prévu que le comité d'alerte précoce et de la cartographie des risques soit réactivé d'ici 2014²⁸, mais cela ne semble pas avoir été le cas au moment où cette étude fut conduite. L'ensemble du système des comités thématiques souffre d'un manque de supervision et d'organisation; en particulier, la responsabilité de superviser et de surveiller le système n'a pas été attribué. Sous le PNGRD, les ministères et les autres institutions sont également tenus de préparer des plans de gestion des risques et des catastrophes (spécifiques à leur secteur) et d'établir leurs propres comités; très peu néanmoins n'ont été établis, et ce malgré l'affirmation de plusieurs ministères qu'ils travaillaient activement sur les termes de référence de leurs comités.

Au niveau sous-national, les structures institutionnelles essentielles établies pour la GRC sont les comités de gestion des risques et des catastrophes départementaux, municipaux et locaux. Les dix départements ont des comités actifs; depuis 2013, 130 comités municipaux ont été mis en place sur un total de 144 administrations municipales; au niveau local (section communale), 176 comités ont été installés sur un total de 575 sections communales. L'efficacité des comités varie considérablement d'un coin à l'autre du pays. La participation à un comité est volontaire. Les membres au niveau départemental proviennent des ministères compétents décentralisés, des organisations communautaires et d'autres entités de la société civile. Très peu d'agences et d'institutions gouvernementales sont représentées au niveau communal. Bien que la police et les ministères de la santé et de l'éducation soient assez présents, leur capacité est souvent faible.

Figure 1: Structure institutionnelle actuelle de la GRC en Haïti.²⁹



²⁶ Section.4.4. PNGRD, février 2001.

²⁷ MICT, DPC, Analyse des capacités de préparation et réponse du Système national de gestion des risques et désastres, décembre 2013, section 4.3.

²⁸ Ibid.

²⁹ Source: Ibid, figure 10.

Plan national de gestion des risques et des désastres

Le Plan national de gestion des risques et des désastres (PNGRD) fut développé en 2001 par le gouvernement haïtien en coopération avec la communauté internationale. Il établit un système national d'intervention, i.e. le Système national de gestion du risque et des désastres, et définit les rôles, les responsabilités et le cadre de coordination entre les principaux organismes qui composent le système.³⁰ L'objectif du PNGRD est de créer un «système participatif, avec des responsabilités partagées entre le gouvernement, les autorités locales, la société civile et la population en général.³¹» Il se distingue par son langage ambitieux (au moins dans les sections introductives) quant à la réalité des catastrophes à laquelle fait face la population haïtienne, la nécessité d'étendre un programme de sensibilisation et les moyens de mise en œuvre du PNGRD aux échelons les plus bas de l'administration. Le PNGRD note également que le système fait face à une instabilité institutionnelle et politique, par exemple en ce qui concerne son manque de mécanismes de coordination. Il observe en outre une absence d'intégration de la gestion des risques dans des domaines tels que les normes du bâtiment, la politique de planification et l'analyse de l'environnement.³² Bien qu'Haïti soit en bonne voie pour remédier à ces problèmes, il demeure que beaucoup, sinon la totalité de ces questions représentent toujours des défis importants. Celles-ci seront examinées dans les sections suivantes de ce rapport.

Le PNGRD a deux objectifs généraux : d'une part, traiter les causes et les facteurs qui génèrent des risques pour réduire la possibilité de catastrophe, et d'autre part, renforcer la capacité de réponse à tous les niveaux (central, départemental, communal et local).³³ À ces fins, le PNGRD se concentre en grande partie sur l'établissement d'un système d'organisation robuste et détaillé, et des rôles et des responsabilités clairement définis et attribués. Au sommet de la structure organisationnelle se trouve le Comité national de gestion des risques et des désastres (CNGRD), chargé de diriger, de coordonner et d'évaluer la mise en œuvre de toutes les activités du PNGRD.³⁴ Sa composition rassemble des représentants de haut niveau de l'État et des représentants de la société civile. Il est composé de membres officiels que sont neuf ministres et le Président de la Croix-Rouge haïtienne. On notera toutefois que dans la pratique, sauf lorsqu'il s'agit de question revêtant une importance nationale, les ministres sont généralement représentés par de hauts fonctionnaires aux réunions. Dans certaines situations d'urgence, le Premier ministre ou même le Président de la République peut présider une réunion, en présence des ministres sectoriels.³⁵ Le CNGRD est présidé par le MICT, avec le directeur général de la DPC agissant comme secrétaire de direction. Les principales responsabilités du CNGRD sont réparties selon trois domaines thématiques: avant-désastres, pendant-désastres, et après-désastres.

³⁰ PNGRD, février 2001, section 4.1.

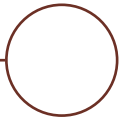
³¹ Ibid, Avant-propos.

³² Ibid, section 1.1.

³³ Ibid, section 2.1.

³⁴ Ibid, section 4.1.

³⁵ Des ministères suivants: Intérieur et Collectivités territoriales; Santé publique et Population; Travaux publics, Transports et Communications; Agriculture, Ressources naturelles et Développement; Environnement; Planification et Coopération externe; Affaires sociales; Justice et Sécurité publique; et Éducation, Jeunesse et Sports.



En plus des exigences d'ordre général pour développer et guider la politique, les responsabilités du CNGRD permettant de souligner les éléments de la RRC, sont les suivantes³⁶:

Avant la catastrophe:

- Coordonner la recherche scientifique et technique, et (à partir des résultats de cette recherche) promouvoir l'établissement d'un cadre réglementaire pour la prévention et l'atténuation des désastres;
- Promouvoir la réforme réglementaire nécessaire à la gestion des risques et des désastres;
- Créer un comité consultatif de la société civile, composé d'organisations non gouvernementales, nationales et internationales, d'entreprises privées, etc.

Pendant la catastrophe:

- Prendre des décisions sur la conduite des opérations d'urgence (dans le cas où l'échelle ou la nature de la catastrophe dépasse les plans établis) et la surveillance des actions d'autres organismes d'exécution;
- Analyser la portée des dommages et établir un rapport auprès du Premier ministre et du Président de la République;
- Annoncer le début de la phase de rétablissement.

Après la catastrophe:

- Définir les actions prioritaires;
- Recommander des restrictions sur l'utilisation des terrains nécessaires pour garantir la sécurité des communautés et des régions touchées;
- Autoriser et superviser les actions d'autres organismes d'exécution.

La liste des responsabilités est longue et ambitieuse et reflète certainement les domaines appropriés de concentration pour une telle institution. Cependant, en réalité, le CNGRD fonctionne plutôt de manière réactive, se réunissant que si une grande urgence menace ou est en cours. À l'heure actuelle, il ne prend aucune part dans les questions de la RRC ou la GRC. En dehors de ces réunions, le seul lien que le CNGRD entretient avec la DPC se manifeste lors de la présentation du plan de contingence de la DPC pour la saison cyclonique et lors de la réunion sur les «leçons apprises» une fois la saison cyclonique terminée.

Un Secrétariat permanent pour la gestion des risques et des désastres fut établi en tant qu'organe de coordination technique, présidé par le directeur général du MICT et composé de représentants des ministères mentionnés ci-dessus (ainsi

³⁶ PNGRD, février 2001, section 4.1 (a) à (c).

que de la Croix-Rouge haïtienne) pour le CNGRD.³⁷ Il convient de noter que, dans le contexte de la RRC, les responsabilités du Secrétariat comprennent l'analyse du cadre juridique actuel pour la gestion des risques de désastre et la soumission de propositions au Conseil national en vue de mettre en œuvre les réformes nécessaires, et la promotion de la mise en œuvre effective des dispositions existantes par les institutions compétentes. Bien que le PNGRD prévoie que le Secrétariat permanent soit présidé par le directeur général du MICT³⁸, dans la pratique, c'est le directeur de la DPC et un haut fonctionnaire du ministère des Affaires sociales et du Travail qui remplissent cette fonction pour les réunions hebdomadaires. Alors que le Secrétariat a un rôle stratégique important dans la coordination des programmes et des activités du SNGRD, on observe un défaut d'existence d'un mandat clair et de l'autorité nécessaire pour faire appliquer ses décisions. Ces raisons expliquent pourquoi ses décisions n'atteignent pas nécessairement les décideurs politiques.

La responsabilité opérationnelle est déléguée au Centre d'opérations d'urgence (COU), qui n'est pas une institution permanente, mais activée uniquement en cas de catastrophe (imminente ou en cours).³⁹ Encore une fois, les mêmes neuf ministères et la Croix-Rouge haïtienne sont représentés, comme avec le CNGRD et le Secrétariat permanent, et leurs principales responsabilités sont la planification, la coordination interinstitutionnelle, le contrôle des opérations, des communications et de l'information et de l'évaluation publique. Le PNGRD attribue également la responsabilité de la préparation de la déclaration de l'état d'urgence par le Président de la République au COU. Les personnes interrogées ont suggéré que le COU était une structure opérationnelle efficace qui avait été activée pour toutes les catastrophes naturelles majeures récentes (telles que les ouragans Sandy, Isaac et Chantal, et les inondations qui ont eu lieu fin 2014). Ils ont toutefois souligné la nécessité d'en renforcer le leadership et la capacité de coordination.

Sous le PNGRD, chaque institution de l'État (à savoir, chaque ministère) doit établir un comité institutionnel ou sectoriel.⁴⁰ Ces comités sont chargés d'établir un plan institutionnel de gestion des risques et des désastres, en se concentrant sur les activités institutionnelles/sectorielles qui: (a) sont vulnérables, (b) contribuent à la vulnérabilité, et (c) réduisent la vulnérabilité ou augmentent la capacité de réponse. Un comité consultatif de la société civile est également établi, convoqué par le Secrétariat permanent.⁴¹ Son rôle et ses responsabilités exactes ne sont pas précisés, mais un représentant du comité consultatif peut participer aux réunions du Secrétariat permanent (il n'est pas mentionné si le représentant possède des pouvoirs de décision). Le Secrétariat permanent est également tenu de former un groupe de soutien de la coopération internationale pour rassembler les différentes organisations internationales et étrangères, tant intergouvernementales que non gouvernementales.⁴² qui jouent un rôle dans la gestion des risques. Là aussi, ce groupe a le droit d'envoyer un représentant pour participer aux réunions du Secrétariat permanent, sans mention quant à leur statut. Bien que non mentionné dans le PNGRD, le secteur privé a également été

³⁷ Ibid, section 4.2.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid, section 4.3.

⁴⁰ Ibid, section 4.4.

⁴¹ Ibid, section 4.6.

⁴² Ibid, section 4.7.



inclus dans le SNGRD, via l'Alliance pour la gestion des risques et la continuité des activités.⁴³ Dans la pratique toutefois, il semble qu'il s'agisse plus ici de faire du secteur privé un canal pour le partage de l'information plutôt que de lui octroyer un rôle participatif dans la stratégie et dans les opérations de gestion des risques du gouvernement.

Le PNGRD contient également une section spécifique se référant au cadre juridique.⁴⁴ Celle-ci dispose que la construction d'un cadre juridique se fera en deux étapes: d'une part, le développement de nouveaux textes juridiques; d'autre part, l'application et l'adaptation des lois, règles et normes existantes. Le PNGRD recommande qu'en attendant l'élaboration d'un cadre réglementaire global en matière de risque et de gestion des désastres, un inventaire soit fait de tous les textes juridiques directement ou indirectement concernés par la gestion des risques de catastrophe, et ce en vue de les adapter et de les mettre à jour.

Le PNGRD contient également une partie importante de l'information relative aux programmes prévus pour la gestion des risques aux niveaux central et local (et distingue ces programmes de ceux qui visent la gestion des désastres, qui se concentrent sur la préparation, l'alerte, la réponse, la réhabilitation et la reconstruction). Au niveau central, il recommande que le programme comprenne «toutes les activités visant à prévenir ou à réduire l'impact des catastrophes», et doit engager tous les acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux compétents.⁴⁵ La coordination du programme incombe au Secrétariat Permanent, et le programme est une partie importante du Plan national pour le développement durable, comprenant des axes thématiques, institutionnels et sectoriels suivants:

Axes thématiques

- Normes de planification et de construction
- Aménagement du territoire
- Investissements privés et publics
- Analyse et cartographie de la vulnérabilité
- Décentralisation
- Intégration des risques et des désastres
- Gestion des ressources naturelles

Axes institutionnels et sectoriels:

- Secteur économique:
 - o Agriculture, finances, industrie, travaux publics
- Secteur social:
 - o Éducation, santé, sécurité alimentaire, et logement
- Secteur environnemental

⁴³ MICT, DPC, Analyse des capacités de préparation et réponse du Système National de Gestion des Risques et Désastres, December 2013.

⁴⁴ PNGRD, février 2001, section VIII.

⁴⁵ Ibid, section V.

Que ces axes généraux et ambitieux soient prévus pour l'inclusion dans un programme de gestion des risques au niveau national est louable mais le PNGRD souffre d'un manque de mécanismes de mise en œuvre, même de base, et de propositions à cet égard. Il n'existe aucune documentation secondaire qui expose plus en détail comment ces axes seront développés, et tel qu'observé lors des entretiens réalisés, le SNGRD souffre d'un manque de coordination entre les ministères. Cela explique pourquoi les efforts visant à intégrer la gestion des risques dans d'autres domaines ont largement échoué, ou pourquoi lorsque ces projets existent, ces derniers sont souvent initiés par le ministère compétent sans ou avec peu de coordination avec le MICT ou le DPC. Au mieux, le PNGRD peut être considéré comme établissant une «voie à suivre» générale et un écart important demeure en termes d'intégration de la RRC et de la gestion des risques dans d'autres secteurs.

On peut en dire autant des dispositions du PNGRD concernant le programme de gestion des risques au niveau local. Elles reconnaissent à juste titre que la base du SNGRD est la capacité locale de gestion des risques et des désastres. Le contenu du programme est défini comme suit:

Structuration et renforcement des comités départementaux, communaux et locaux:

1. Création et formation des comités départementaux.

- a. Création et formation des comités départementaux.
- b. Soutien à la création et à la formation des comités communaux.
- c. Soutien à la création et à la formation de comités locaux.

2. Formation et éducation.

- a. Formation en gestion des risques et des désastres.
- b. Formation spécifique: évacuation, premiers soins, etc.
- c. Formation au contrôle des opérations.
- d. Éducation formelle.

3. Développement de cartes de menaces et de risques.

4. Élaboration de plans d'action et de mise en œuvre.

5. Préparation.

6. Exercices.

7. Systèmes d'alerte précoce.

8. Intervention.⁴⁶

⁴⁶ Section VII, Ibid.



Fait intéressant, le PNGRD prévoit que les activités au niveau local ne sont pas incluses dans le programme global de gestion des risques et des catastrophes; elles constituent une composante d'un «programme spécifique».⁴⁷ Des entrevues avec les intervenants et les groupes de discussion communautaires n'ont révélé aucune connaissance d'un tel programme spécifique, et les membres impliqués de la communauté dans la gestion des désastres ont noté que le soutien à leurs efforts est au mieux, aléatoire. Alors que bon nombre des mesures énoncées ci-dessus sont en cours, l'approche a été fragmentaire et fortement tributaire du financement des donateurs externes. Par exemple, les comités départementaux et communaux sont tous largement en place mais tous les comités locaux ne sont pas établis. En outre, leur efficacité varie d'un département à un autre et d'une commune à une autre. Un autre exemple est le processus de cartographie des risques, qui n'est pas établi par la loi ou par une politique. Les cartes de risques sont généralement créées dans le cadre de programmes de donateurs (et souvent, elles ne sont pas partagées avec le DPC).

L'une des dispositions les plus importantes de la PNGRD concerne la création de comités de DRM de niveau départemental, communal et local.⁴⁸ Cela fait partie de la «conception nationale décentralisée» que le PNGRD cherche à atteindre. Les comités sont tenus d'être de nature participative et sont composés de représentants des autorités et d'organisations locales, et chaque comité est chargé d'établir un plan d'action en matière de gestion des risques et des désastres. Le PNGRD énonce les responsabilités des comités, à savoir:

- Développer, maintenir et diffuser les plans départementaux, communaux et locaux;
- Exécuter l'identification des menaces et analyse de la vulnérabilité;
- Établir les mesures nécessaires pour gérer, autant que possible, les causes et les facteurs de risques;
- Élaborer des plans d'intervention;
- Développer des systèmes d'alerte précoce.

Plan national de réponse aux urgences

Alors que le PNGRD détermine les divers organismes qui forment le système national de GRC et définit leurs rôles et obligations respectifs, le Plan national d'intervention d'urgence (PNRU) définit le processus d'intervention d'urgence du gouvernement haïtien, les activités d'intervention d'urgence à l'échelle nationale et le rôle et les fonctions des institutions gouvernementales impliquées dans la réponse aux désastres.⁴⁹ En raison de l'importance accordée par le plan à l'intervention en cas de catastrophe et le fait qu'il ait été analysé en détail dans une publication récente de la FICR se concentrant spécifiquement sur les lois

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Section 4.5, Ibid.

⁴⁹ PNRU, décembre 2001, p. 4.

relatives à l'intervention en cas de catastrophe en Haïti⁵⁰ cet élément ne sera analysé ici que dans la mesure où son contenu est pertinent pour la RRC ou pour le cadre plus général de la gestion des risques en Haïti.

Il convient de noter à propos du PNRU que, contrairement au PNGRD, il comprend toute une section de définitions relativement complète.⁵¹ Il est probable que ces définitions aient été insérées dans le document après sa révision en 2009 (le PNGRD n'a quant à lui jamais été révisé). Toutefois, la réduction des risques de catastrophe n'est pas définie à proprement parler. Seuls sont mentionnés les éléments de ce qui est généralement accepté comme faisant partie de la définition de la RRC et qui se trouvent répartis sur un certain nombre de termes différents, à savoir:

- Capacité à faire face aux catastrophes;
- Capacité de gestion des risques;
- Développement des capacités;
- Gestion des risques;
- Gestion des désastres;
- Atténuation;
- Vulnérabilité.

La définition du terme «gestion du risque» est pertinente pour les fins du présent rapport :

*Processus systématique de réalisation des décisions administratives, d'organisation, de compétences opérationnelles, de capacités et d'application intégrale de politiques et stratégies pour réduire l'impact des menaces naturelles et de la détérioration environnementale d'origine anthropogénique. Cela inclut toutes les formes d'activité, y compris l'application des résultats de la recherche scientifique, l'observation et la surveillance des processus naturels menaçants et des mesures structurelles et non structurelles, pour éviter (prévenir) ou limiter (minimisation et préparation) les effets adverses des menaces.*⁵²

Celle-ci s'aligne complètement avec la définition de l'UNISDR largement acceptée.⁵³ Il est important de noter que le terme RRC (réduction des risques de catastrophe), n'est pas adopté malgré les modifications apportées en 2009 au PNRU suite à la prise en compte par Haïti des recommandations du Cadre d'action de Hyogo. Bien que l'utilisation du terme «gestion des risques» présente des similitudes clés avec le terme RRC (tel que défini par l'UNISDR), dans la pratique ils ne correspondent pas complètement. Les raisons exactes expliquant l'utilisation des termes tels

⁵⁰ IFRC, IDRL en Haïti, 2012.

⁵¹ PNRU, décembre 2001, annexe 2.

⁵² Ibid.

⁵³ Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNISDR), Terminologie pour la réduction des risques de catastrophe, mai 2009.



qu'ils ont été définis ne sont pas claires, mais ces termes eux-mêmes ne sont utilisés ni dans le PNRU ni dans le PNGRD, et il n'y est pas fait référence dans la documentation secondaire.

Le PNRU se réfère aussi spécifiquement à un cadre juridique, qui s'articule premièrement autour de la loi organique existante du ministère de l'Intérieur (MICT)⁵⁴ et, d'autre part, autour d'une loi prévue afin de créer le système national de gestion des risques, qui selon le PNRU est en cours d'élaboration.⁵⁵ Comme indiqué ci-dessus, la loi organique du MICT ne contient que des dispositions de haut niveau concernant le SNGRD et aucune loi n'a été adoptée pour établir formellement une structure plus détaillée du SNGRD.

Le PNRU s'étend également sur les structures des comités créés au niveau départemental, communal et local. Il fournit un peu plus de détails sur la composition des comités, qui devraient inclure les autorités locales (par exemple, le maire, le CASEC, la police, les juges de paix) ainsi que des organisations départementales, municipales et locales. Il convient de noter qu'il n'y a pas d'exigences spécifiques d'inclure des représentants de groupes vulnérables ou défavorisés (par exemple, les femmes, les personnes handicapées), ni d'exigences plus générales pour encourager la participation de la communauté dans les affaires du comité ou dans la prise de décision. Le PNRU indique que les principales obligations des comités devraient être incluses dans un plan de gestion des risques.⁵⁶ Il s'agit notamment d'identifier les ressources, les relations communautaires, la gestion de l'aide et les bénévoles, et les activités de gestion des risques visant à la réduction des impacts. Cependant, ni le PNRU ni le PNGRD ni aucun autre document émis par le gouvernement ne contient de plus amples détails sur ces plans de gestion des risques.

Avant-projet de loi sur la création du Système national de gestion des risques et des désastres

Le projet de loi actuel visant à fournir une structure juridique formelle au SNGRD (ci-après désigné «le projet de loi») a existé sous diverses formes depuis au moins une décennie. Les personnes interrogées ont souligné que, étant donné l'instabilité politique presque constante en Haïti et les fréquents changements de ministres, directeurs, et d'autres fonctionnaires ainsi que du personnel des organisations non-gouvernementales, il n'y a pas eu d'élan politique suffisant pour faire passer le projet de loi au Parlement. À titre d'exemple, cinq ministres différents ont été affectés au MICT depuis 2010. En moyenne, entre 5 à 6 lois seulement par an sont votées en Haïti, et de nombreuses lois sont adoptées en tant que «décrets lois» sans recours au Parlement. Quoi qu'il en soit, compte tenu des vastes risques de catastrophe naturelle auxquels Haïti doit faire face, l'absence de fondement juridique du SNGRD, et la stabilité nécessaire qu'il offrirait à des organismes clés tels que la DPC, demeure une lacune importante dans le cadre juridique qui devrait être rectifiée dès que possible.

⁵⁴ Décret du 17 mai 1990 fixant les règles appelées à définir l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'Intérieur (Journal officiel de la République d'Haïti, Le Moniteur, n° 48, 31 mai 1990).

⁵⁵ PNRU, décembre 2001, p. 5.

⁵⁶ Ibid., section 1.7.

La dernière version du projet de loi remonte à 2012, révisée et modifiée par la DPC en collaboration avec ses principaux partenaires, dont le PNUD. Ce projet de loi ne sera pas analysé en détail dans ce rapport pour deux raisons: d'une part, parce qu'il est peu probable que le projet soit mis en œuvre dans un proche avenir et dans sa forme actuelle – les personnes interviewées ayant confirmé que l'attention porte aujourd'hui plutôt sur la révision du PNGRD. D'autre part, une grande partie de la structure définie dans le projet de loi est en fait en vigueur, toutefois sans support juridique. Le projet de loi définit le terme «gestion des risques et des catastrophes» comme un processus en trois étapes, avec une réduction du risque faisant partie de l'étape de la prévention ou de l'atténuation.⁵⁷ La structure instituée par le projet de loi est globalement la même que celle définie par le PNGRD et le PNRU, mais il apporte un changement dans la dénomination de la DPC qui deviendrait la «Direction générale de la protection civile⁵⁸», au lieu de Direction de la protection civile (sa dénomination actuelle). Bien qu'il semble s'agir d'un changement mineur (le simple ajout de l'adjectif «générale») dans le texte, cela constituerait un énorme changement dans la pratique, puisque la DPC serait élevée au rang d'une Direction générale rattachée au MICT, et qu'elle n'aurait pas seulement un rôle juridiquement défini au sein du SNGRD mais une véritable autonomie budgétaire, et un pouvoir d'influence dans la prise de décision au niveau ministériel. Pour l'heure, elle constitue une direction technique et, en théorie, elle n'a pas le droit d'assister aux réunions de niveau supérieur (étant donné que le rang de directeur de la DPC est inférieur à celui d'un directeur général) et a peu de capacité d'influencer les décisions et les politiques.

Mise en œuvre au niveau communautaire

Comme on l'a expliqué ci-dessus, les documents de politique nationale comme le PNGRD soulignent, à juste titre, l'importance de la capacité locale en matière de GRC, et établissent de grandes ambitions pour l'intervention, tout en fournissant une structure institutionnelle pour le SNGRD qui s'étend jusqu'au niveau de la section communale. Cela étant dit et bien que les efforts du PNGRD pour inclure toutes les parties prenantes dans la GRC soient remarquables, il manque des détails sur la mise en œuvre en pratique. Il existe un nombre relativement important de communautés participant à la RRC/GRC et aux activités connexes, il convient de souligner que c'est en grande partie grâce aux programmes de développement initiés et financés par des ONG et des organisations internationales. Par ailleurs, l'attention demeure portée sur l'intervention en cas de catastrophe plutôt que sur les efforts de réduction des risques à long terme. Bien que ces programmes soient cohérents avec les objectifs stratégiques du gouvernement d'Haïti pour réduire les risques de catastrophes naturelles⁵⁹, il n'y a pas de base juridique ou politique clairement définie à cet égard, ce qui ébranle leur viabilité.

Les équipes d'intervention communautaire (EIC) constituent un développement relativement récent et positif destiné à assurer une plus grande participation de la communauté en matière de RRC. Conçues en partie comme intermédiaires

⁵⁷ Projet de loi sur la création du Système national de gestion des risques et des catastrophes, 2012, article 3(f).

⁵⁸ Ibid, articles 5 à 10

⁵⁹ Voir, par exemple, Gouvernement de la République d'Haïti, Plan stratégique de développement d'Haïti (pays émergent en 2030), Document de consultation publique, mai 2012 et Fonds monétaire international, Haïti : Document de stratégie de réduction de la pauvreté, juin 2014.



entre les structures « officielles » de la DPC (qui vont jusqu'au niveau de la section communale) et les communautés elles-mêmes, les EIC sont établies grâce à l'appui technique et financier des ONG, mais sous la supervision et l'implication limitées de la DPC. Leurs principales activités se concentrent sur les activités de préparation au niveau communautaire, la sensibilisation et la mobilisation des ressources locales destinées aux activités de GRC et de RRC. Les membres de l'EIC, dont 40% doivent être occupés par des femmes, sont élus par la communauté locale. Les personnes interrogées ont souligné que ce processus de sélection transparent permet d'assurer que des membres représentatifs de la communauté soient élus, par opposition aux membres des comités locaux et municipaux de la DPC qui sont généralement choisis par le maire ou le CASEC. Lorsque les EIC sont adéquatement soutenues par leur ONG « fondatrice » et les autorités locales, les représentants de la DPC sont enclins à coopérer avec la structure, ce qui permet d'obtenir de bons résultats, et aux communautés de s'approprier davantage la réduction des risques au niveau local et d'établir des systèmes d'alerte précoce et des programmes de RRC pilotés localement. Plusieurs des groupes de discussion communautaires organisés en vue de ce rapport étaient membres des EIC locales et ont fourni un retour extrêmement positif sur la structure concernant la façon dont ils étaient en mesure de positionner la prévention des catastrophes, la préparation et l'intervention en cas de catastrophe à l'avant-garde de la sensibilisation locale. Bien que ces membres de la communauté aient été fortement impliqués dans les activités de préparation aux catastrophes et aient reçu une formation en matière de catastrophes, la connaissance de la RRC comme concept était limitée. Les membres du EIC à Léogâne ont ainsi exprimé désirer recevoir une formation de la Croix-Rouge dans un proche avenir; le contenu exact de la formation n'était pas connu, mais les représentants de la Croix-Rouge ont confirmé qu'une telle formation ferait partie du programme global de RRC et des moyens de subsistance et se concentrerait sur l'élaboration de plans de contingence et de projets pilotes sur la prévention des inondations et sur les moyens pour lutter contre l'érosion des sols.

Le fait que les EIC ne fassent pas partie de la structure formelle de la DPC freine leur développement comme outil clé pour la participation des communautés dans la RRC. Leurs liens avec les comités de GRC au niveau municipal et de section sont informels et fortement dépendants des relations personnelles. Parce qu'ils sont assistés par différentes organisations et ONG (les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ayant contribué à établir un grand nombre d'EIC avec la participation d'autres ONG telles que Concern, Welthungerhilfe et GVC), il n'existe pas de règles cohérentes régissant leur comportement, le soutien, et la surveillance. En outre, beaucoup des EIC établis il y a plusieurs années ne reçoivent plus de soutien ou de financement des ONG concernées. Elles sont ainsi contraintes, dans le meilleur des cas, de continuer à gérer leurs affaires sans soutien technique et financier, ou ne sont plus opérationnelles. Les contradictions au sein du système sont telles que la DPC a demandé un moratoire sur la création de nouvelles EIC jusqu'à ce qu'une évaluation complète soit entreprise, laquelle est actuellement en cours. La question est compliquée par l'existence d'autres réseaux communautaires volontaires tels que les brigadiers de la DPC, dont le rôle chevauche un peu sur celui des EIC.

Financement et rapports

Financement

Alors qu'Haïti dispose de fonds spécifiques pour la réponse aux catastrophes, il n'existe pas de mécanismes similaires pour les activités de RRC. Un fonds d'urgence au niveau national avait été créé par loi en 1966⁶⁰ mais ce fonds n'a été utilisé jusqu'à aujourd'hui que pour les activités d'intervention d'urgence. Les fonds destinés à des activités de préparation ou des programmes de RRC et de GRC à long terme proviennent presque sans exception des organisations internationales et des bailleurs de fonds, par exemple le PNUD et la Banque mondiale. La loi de 1966 envisage le financement du fonds par le prélèvement d'une taxe sur tous les employés de l'État de 1% du montant de leur salaire ; pour l'exercice 2012-13, ce prélèvement a été également appliqué aux salariés du secteur privé.⁶¹ Bien que le gouvernement soit souvent critiqué pour ses niveaux de prélèvement par rapport aux avantages que les citoyens perçoivent des services gouvernementaux⁶², il s'agit d'un moyen intéressant et transparent (dans la mesure où cela assure la visibilité de ce que les contributions fiscales financent) pour financer le Fonds d'urgence, et un mécanisme similaire pourrait être envisagé pour le financement de la RRC. En vertu de la loi de 1966, le Fonds d'urgence n'est pas soumis aux restrictions budgétaires normales, ce qui signifie que les fonds peuvent être reportés d'une année à l'autre. Dans certains cas, lors de la saison des ouragans, les fonds d'urgence sont pré-affectés aux ministères et à 50 municipalités pour leur procurer un soutien avant que d'autres fonds deviennent disponibles. Cependant, des commentaires suggèrent que le manque de familiarité avec les procédures signifie que certaines communes pourraient avoir des difficultés dans l'accès à ces fonds et que, dans d'autres cas, les fonds puissent être épuisés avant l'arrivée des ouragans⁶³ (l'utilisation des fonds est techniquement limitée à la période de la réponse immédiate aux ouragans).

Bien que la loi de finances du gouvernement pour la période 2013-14 indique que l'un des principaux objectifs du MICT pour l'exercice 2013-14 est de mettre en place un système d'atténuation des risques et de protection des populations vulnérables contre les catastrophes naturelles⁶⁴, les personnes interrogées ont indiqué qu'il existe peu d'éléments de nature à confirmer que cela se réalisera dans la pratique. La répartition des finances du MICT dans ce document ne mentionne pas la DPC ni les flux de financement spécifiques pour la RRC. Toutefois, la loi de finances pour l'exercice 2012-13 comprend une ligne budgétaire pour le MICT pour un programme de prévention et de gestion des catastrophes naturelles⁶⁵; mais ceci est affecté à la Direction générale des Services internes plutôt qu'à la DPC. Cela met en exergue une lacune importante dans le cadre juridique d'Haïti relatif à la RRC: le manque d'autonomie financière de la DPC se traduit par un manque de stabilité financière qui, à son tour, entraîne un manque de stabilité en termes de

⁶⁰ Loi du 6 septembre 1966 créant le Fonds d'urgence [Gazette, référence indisponible].

⁶¹ Loi de finances pour l'exercice 2012-2013, article 4.

⁶² Voir, par exemple, AlterPresse, Haïti 2012 / Économie : beaucoup plus de taxes, pas de MAIS Plus d'Avantages sociaux, <http://www.alterpresse.org/spip.php?article13875#.VLk6P8Ye2S0>, consulté le 3 janvier 2015.

⁶³ MICT, DPC, Analyse des capacités de préparation et réponse du Système National de Gestion des Risques et Désastres, décembre 2013, section 4.3.

⁶⁴ Loi de finances pour l'exercice 2012-2013, section 1216.

⁶⁵ Loi de finances pour l'exercice 2012-2013, p. 92.



ressources humaines, matériels et d'équipements. Il n'est donc pas surprenant que, dans ce contexte, il soit presque impossible d'accéder à un financement stable pour les activités et les programmes de RRC à plus long terme, ou de planifier efficacement. En réalité, le SNGRD, et donc la DPC, ne dispose que de la capacité financière pour faire face à l'intervention en cas de catastrophe. L'absence d'un cadre juridique pour le SNGRD et l'incapacité à établir la DPC comme direction générale tel que proposé dans le cadre du projet de loi a pour conséquence que les ressources nécessaires pour la RRC ne peuvent être attribuées dans le cadre du budget national.

Rapports

Bien qu'il existe des obligations générales de surveillance et des directives pour les compte-rendu établies dans le cadre du PNGRD et du PNRU (qui se réfèrent principalement aux rapports sur les situations d'urgence), il n'existe aucune disposition pour les rapports officiels concernant les progrès sur la RRC en vertu des lois et des politiques haïtiennes. Dans la pratique, le MICT, en tant qu'institution de plus haut niveau dans le SNGRD, rend compte au Parlement de ses activités, des finances et du budget, y compris des activités et des budgets de la DPC. Toutefois, selon les personnes interrogées, le processus n'est pas clairement défini, notamment en ce qui concerne le format exact des rapports, et le niveau d'analyse et d'évaluation dont fait l'objet le MICT. Théoriquement, le MICT devrait mettre à disposition ses états financiers mensuels et les budgets annuels via son site Internet, ce qui n'est pas le cas actuellement. Au sein du SNGRD, il existe un système relativement régulier de compte-rendu relatif aux activités de préparation et de réponse aux catastrophes, mais en dehors de ce contexte peu de chose se passe. Plusieurs personnes interrogées ont souligné que l'absence d'un cadre juridique ou procédural clair pour le reporting avait pour conséquence qu'il était à la fois incohérent et réactif plutôt que proactif. Même dans le cas où un rapport complet sur les activités est entrepris, c'est généralement en raison de l'implication d'un bailleur de fonds ou d'un partenaire externe, qui requièrent la soumission de rapports mensuels au coordinateur technique du ministère.

Conclusion

Depuis sa création en 2001, le SNGRD a été conçu pour décentraliser les capacités via la création de comités de GRD aux niveaux départemental, municipal et local. Bien que non prévus dans une législation, le PNGRD et le PNRU fixent dans les grandes lignes le cadre d'un système complet et participatif. Le PNGRD va au-delà de l'angle étroit historique en matière de réponse au désastre et cherche à remédier aux causes et aux facteurs générateurs de risques dans le but de réduire la probabilité de désastres. Au niveau national, le Secrétariat Permanent assure que la coordination interministérielle soit une priorité et que la DPC soit en mesure de réunir un large spectre de parties prenantes pour les activités vitales, telles que la planification de la saison annuelle des ouragans. Cela constitue le point le plus notable compte tenu du fait que depuis sa conception, la DPC a existé sans mandat juridique propre, et qu'elle a dû, compte tenu de la nature des politiques en Haïti, travailler pratiquement chaque année avec de nouveaux ministres du MICT, ainsi qu'avec leurs personnels et agendas propres.

Toutefois, le système national de GRD tel qu'il fonctionne aujourd'hui témoigne de la nécessité d'une part de renforcer le cadre juridique et institutionnel afin d'aller au-delà de ses activités opérationnelles actuelles en matière de préparation et de réponse aux désastres, et d'autre part, de favoriser l'intégration de la RRC dans les activités du système national et en tant que problématique transversale dans d'autres secteurs. Actuellement, la DPC s'appuie sur le ministère de l'Intérieur en ce qui concerne la prise de décision et le financement, et en l'absence de sécurité juridique quant à sa structure, la planification à long terme reste difficile. Par ailleurs, le fait que le système national soit essentiellement basé sur la politique plutôt que sur la loi, les décisions prises aux niveaux national et local par les organes compétents peuvent manquer d'autorité.

D'une manière générale, l'État haïtien souffre d'un manque de financement chronique et dépend d'un certain nombre d'arrangements financiers bilatéraux et multilatéraux: plus du 50 % du budget gouvernemental provient de l'aide internationale. Cela représente un défi conséquent pour l'État, surtout en ce qui concerne l'application de la loi et de la réglementation existante. Cet état de choses est en définitive insoutenable et, à mesure que les partenaires internationaux cherchent davantage encore à réduire leurs engagements financiers, des questions difficiles se posent sur le long terme.

3.2 Responsabilité, reddition des comptes et obligations légales en matière de réduction des risques de catastrophes naturelles

Cadre juridique

Si le cadre de la politique décrit ci-dessus définit des rôles et des responsabilités clairs en matière de GRC en Haïti, on ne peut pas en dire autant des questions ayant trait à la reddition des comptes et à l'obligation de réparer. Il n'existe aucun instrument juridique spécifique en ce qui concerne la responsabilité du gouvernement en cas de catastrophe naturelle, et il n'existe pas de dispositions spécifiques en la matière dans la loi ou les documents politique actuels. Le PNGRD contient une brève section concernant le suivi, l'évaluation et le contrôle, exigeant la mise en place d'un comité permanent⁶⁶ bien que sa tâche principale soit d'analyser les plans institutionnels et sectoriels. On ignore par ailleurs s'il a un rôle dans le suivi de la performance ou de la prise de décision. En pratique, cela ne semble pas être le cas, puisque le comité permanent n'est actuellement pas fonctionnel. De même, aucune disposition légale n'existe pour traiter spécifiquement du droit des personnes affectées à être indemnisées en raison des dommages causés par les catastrophes naturelles. Cependant, la Constitution haïtienne prévoit la mise en cause de la responsabilité directe des fonctionnaires et des employés du gouvernement en vertu du droit civil et administratif en cas d'actes accomplis en violation des droits. Dans de tels cas, la responsabilité civile s'étend également jusqu'à l'État.⁶⁷ Bien qu'aucune preuve n'ait pu être trouvée

⁶⁶ PNGRD, février 2001, section IX.

⁶⁷ Constitution d'Haïti, 1987 (modifiée en 2011), article 27-1.



pour l'ensemble des tests de cette disposition en vertu du droit coutumier haïtien, il s'agit d'une voie possible pour faire respecter la reddition de comptes et l'obligation de réparer selon la loi dans le cas où les droits des citoyens sont violés, par exemple le droit à la vie, à la santé et au respect de la personne humaine⁶⁸, ou le droit à un logement décent, à l'éducation, à la sécurité alimentaire et sociale.⁶⁹

Le Code civil d'Haïti contient plusieurs dispositions pertinentes en matière de responsabilité et d'obligation de réparer dans le cadre des catastrophes naturelles. L'article 1168 dispose que «toute personne est responsable de tout dommage qu'elle a causé à autrui non seulement par ses actes mais aussi par sa négligence ou insouciance.⁷⁰» Un commentaire ajouté à une version de 1986 du Code civil suggère qu'un représentant du gouvernement agissant de bonne foi en conformité avec la loi n'encourrait aucune obligation de réparer à moins que ne soit prouvée la malveillance ou la mauvaise foi.⁷¹ Il convient de noter qu'en vertu de la Constitution, aucun membre du Parlement ne peut être soumis à «la contrainte par corps» au cours de son mandat.⁷² En outre, aucun membre ne peut (au cours de son mandat) être arrêté en vertu du droit commun pour un crime, une infraction mineure ou une contravention, sauf autorisation de la chambre dont il ou elle est membre.⁷³ À titre d'exemple théorique, dans le cas où un député agirait par négligence ou par imprudence dans l'exercice de ses fonctions, entraînant des dommages ou des pertes pour les citoyens (par exemple, en n'agissant pas au moment où une alerte précoce se déclenche), le député serait effectivement à l'abri des poursuites, à moins que la chambre juge opportun de retirer son immunité. Il est, d'après l'opinion générale, extrêmement rare que cela se produise dans la pratique, et plusieurs commentateurs ont souligné la volonté d'un certain nombre à devenir député aux fins d'acquérir l'immunité parlementaire (pour des crimes présumés).⁷⁴ Les employés publics et les fonctionnaires gouvernementaux ne semblent pas jouir d'une telle immunité, mais, comme indiqué par la plupart des personnes interrogées, en réalité, il y a peu de moyens juridiques ou pratiques pour encourager et engager leur responsabilité et exiger la reddition des comptes.

Obligations légales

Aucune des personnes interrogées n'avait connaissance de l'obligation des personnes privées de réparer en cas de dommages causés à autrui par leurs biens lors de catastrophes naturelles. Le Code civil prévoit que le propriétaire d'un bâtiment est responsable du dommage causé par sa ruine, à condition que cela soit dû au manque d'entretien ou à des défauts de construction⁷⁵, ce qui a priori exclut les cas où les dommages seraient causés par des événements de force majeure, tels que les tremblements de terre. Il serait toutefois possible d'argumenter que si la construction était défectueuse au moment de la catastrophe naturelle, le propriétaire pourrait être considéré responsable des dommages causés à autrui.

⁶⁸ Ibid, article 19.

⁶⁹ Ibid, article 22.

⁷⁰ Code civil d'Haïti, 1825, article 1168.

⁷¹ Code civil d'Haïti, 1825 (version annotée par Abel-Nicolas Leger, 2e édition), 1986, article 1168 (commentaire 12).

⁷² Constitution d'Haïti, 1987 (modifiée en 2012), article 114-2.

⁷³ Constitution d'Haïti, 1987 (modifiée en 2012), article 115.

⁷⁴ Freedom House, Freedom in the world – Haiti (2012), <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/haiti#.VLUL3sYeORk>, consulté le 14 décembre 2014.

⁷⁵ Code civil d'Haïti, 1825, article 1172.

Cependant, aucune des personnes interrogées ne connaissait ou n'a reporté des cas où cette situation se serait produite.

L'assurance des risques de catastrophe

Il n'existe aucun système d'assurance obligatoire contre les effets des catastrophes naturelles et, en général, l'assurance est laissée à la discrétion de l'individu. Il est hautement improbable que le gouvernement haïtien puisse être en mesure de sauvegarder un régime d'assurance obligatoire sans l'appui des donateurs, étant donné qu'il a lui-même des difficultés à satisfaire ses primes d'assurance nationale en cas de catastrophe: à la fin de 2014, c'est la Banque de développement des Caraïbes qui a payé les 2 570 000 dollars de la prime d'assurance d'Haïti au Mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes⁷⁶ pour la période de 12 mois qui va jusqu'au 31 mai 2015, en raison des «défis sociaux, économiques et budgétaires actuels⁷⁷». La Banque de développement des Caraïbes avait déjà payé ce même montant en 2013. Toutefois, la prolifération des acteurs et des activités de développement en Haïti a donné lieu à plusieurs projets d'assurance notables dirigés par les donateurs. La Banque mondiale a fait observer qu'Haïti bénéficie des meilleures «assurances du monde» contre les catastrophes à la fois aux niveaux micro et macro: le Mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes, l'Organisation contre les risques catastrophiques en micro-assurance, et l'Alternative Insurance Company.⁷⁸

Prenant l'Organisation contre les risques liés aux catastrophes en micro-assurance à titre d'exemple, cette initiative a débuté en 2011 grâce à un partenariat entre, notamment, Mercy Corps, l'institution de microfinance locale Fonkoze et le réassureur Swiss Re. Dès lors, l'Organisation a effectué plus de 35 000 paiements, totalisant plus de 8,8 millions de dollars aux familles haïtiennes et aux propriétaires de microentreprises.⁷⁹ Il convient de noter que le régime d'assurance se concentre sur les femmes entrepreneures en milieu rural. Dans le secteur agricole, qui est profondément affecté par les inondations et les sécheresses saisonnières, le Développement international Desjardins est actuellement en partenariat avec le Ministère canadien des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (en tant que partenaire financier) et le ministère haïtien de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural (en tant que partenaire exécutant) pour mettre en place un système de financement et d'assurance agricole en Haïti visant à structurer les services financiers offerts aux agro-entrepreneurs avec pour objectif ultime de reconstruire l'économie rurale et agricole, de créer des emplois et d'améliorer la sécurité alimentaire d'Haïti.⁸⁰ Comme indiqué par la Banque mondiale, la protection sociale – qui constitue une

⁷⁶ Le Mécanisme d'assurance contre les risques de catastrophes est détenu et exploité par les autorités publiques de la région. Il est conçu pour limiter l'impact financier des ouragans et des tremblements de terre catastrophiques en fournissant rapidement des liquidités à court terme lorsqu'une politique est déclenchée.

⁷⁷ Fox News Latino, Caribbean Development Bank gives Haiti \$2.5 mn for disaster insurance, <http://latino.foxnews.com/latino/politics/2014/10/24/caribbean-development-bank-gives-haiti-25-mn-for-disaster-insurance/>, consulté le 14 décembre 2014.

⁷⁸ World Bank, Political Champions – Partnership for stimulating insurance penetration in lower income countries, Initial Market Surveys Summary Note, 2013.

⁷⁹ Mercy Corps, Micro-insurance Catastrophe Risk Organisation, janvier 2013.

⁸⁰ Développement international Desjardins, Agricultural financing and insurance systems in Haiti (SYFAAH), <http://www.did.qc.ca/en/our-projects/agricultural-financing-and-insurance-systems-haiti-26/>, consulté le 14 décembre 2014.



priorité essentielle pour le gouvernement – pourrait être davantage renforcée grâce à des mécanismes de médiation sur le marché, tels que les transferts en espèce dont le montant augmente ou des initiatives basées sur les besoins spécifiques des populations calculés par des indices de perte en cas de catastrophe.⁸¹

Conclusion

Il n'existe pas de mécanismes juridiques pour engager la responsabilité et exiger la reddition des comptes des personnes physiques ou morales en cas, par exemple, de violation des obligations, de manquement d'alerter en cas de catastrophe, ou de dommage causé à la propriété. Bien que des dispositions générales existent dans la Constitution et le Code civil, celles-ci ne sont pas appliquées et des doutes subsistent quant à leur applicabilité à la RRC et à la gestion des catastrophes en général.

3.3 Les systèmes d'alerte précoce et la cartographie des risques

Les systèmes d'alerte précoce

Bien qu'il n'y ait aucune obligation légale de mettre en place un système d'alerte précoce (SAP) en Haïti, le cadre politique pose l'exigence générale d'établir un SAP. Haïti dispose actuellement d'un SAP national pour les ouragans, un système naissant d'alertes précoces en cas de tsunamis, et un système d'alerte relativement avancé (mais géographiquement limité) en cas d'inondations. Cependant, l'absence de fondement juridique global et de règles et principes directeurs, ajoutées à des responsabilités institutionnelles confuses et à la dépendance du soutien des donateurs internationaux, illustre le manque de coordination et de cohérence du système. Dans le PNGRD, les responsabilités du Secrétariat permanent incluent la convocation du COU «selon des modalités spécifiques établies dans le SAP et les protocoles du COU⁸² ». Cela indique que le SAP est établi comme un système unifié avec son propre ensemble de procédures, ce qui n'est pas le cas actuellement. Le consultant du projet n'est pas parvenu à obtenir une copie des protocoles du COU, mais d'après les commentaires des personnes interrogées, ils ne contiennent pas de dispositions détaillées concernant le SAP d'Haïti. Dans le PNRU, le SAP n'est pas effectivement mentionné, bien qu'il contienne de brèves références à un «système d'alerte-alarme⁸³» dans le cadre du système général de gestion des urgences et qu'il représente l'une des responsabilités de la DPC.

D'après les entretiens réalisés avec les acteurs impliqués dans le système haïtien de GRC, et d'après les rapports provenant de sources secondaires, le manque de coordination et de direction du SAP national s'avère être l'une des lacunes les plus importantes du système. Toutefois, si on analyse les SAP déjà en place comme des unités individuelles, il y a dans la pratique beaucoup d'éléments positifs. Dans le

⁸¹ World Bank, Political Champions – Partnership for stimulating insurance penetration in lower income countries, Initial Market Surveys Summary Note, 2013.

⁸² PNGRD, février 2001, section 4.2.

⁸³ Voir par exemple : PNRU, décembre 2001, p. 3 : le terme français original est système d'alerte-alarme, par opposition à système d'alerte précoce.

cas des ouragans, le système d'alerte précoce dépend des informations du Centre météorologique national, qui émet des avertissements d'ouragan sur la base d'une surveillance continue des conditions météorologiques. Comme presque toutes les autres institutions publiques d'Haïti, le Centre météorologique national souffre d'un manque de financement et de capacité. Les entretiens ont révélé qu'à la fin de 2014, l'Office national de l'aviation civile d'Haïti payait les salaires des météorologues du Centre afin d'assurer l'information météorologique nécessaire pour le fonctionnement de l'aéroport de Port-au-Prince. Sans ce financement, le Centre serait incapable de fonctionner.

Dans le cas où le Centre météorologique national émet une alerte, celle-ci doit d'abord être confirmée et validée par la DPC en consultation avec le Secrétariat permanent avant d'émettre une alerte publique; étant donné que la responsabilité ultime d'émettre une alerte nationale repose sur le Président, il y a un risque important de perte de temps précieux. Les alertes sont donc émises par le SNGRD, les COU au niveau national, départemental et municipal, des ONG partenaires concernées et les médias (radio et, s'il est jugé nécessaire à télévision). Les alertes sont classées selon leur gravité – en partant de l'alerte jaune (impact de faible intensité) à l'alerte rouge (impact violent à extrême), en passant par l'alerte orange (modéré à impact grave, par exemple, de fortes pluies et des vents violents), et sont objet de campagnes annuelles de sensibilisation dans les médias. Malgré les messages d'alerte via les médias, il revient aux administrations municipales et départementales d'avertir les communautés qui se trouvent sous leur mandat générique de protection civile de droit. Cependant, dans la pratique il existe une certaine confusion entre le rôle des administrations municipales vis-à-vis de celui des sections communales pour définir qui a l'autorité d'émettre l'alerte et quand.

Bien qu'ils comblent les lacunes de l'État dans la prestation de SAP, les systèmes d'alerte précoce en cas d'ouragan, dirigés par les ONG et les donateurs internationaux représentent actuellement une épée à double tranchant: bien qu'ils constituent des outils utiles et positifs pour les communautés locales, ils furent critiqués eu égard à deux grands aspects. D'une part, ils ne sont pas souvent intégrés correctement au SAP national décrit ci-dessus (même s'ils utilisent généralement les mêmes données du Centre météorologique national), et d'autre part, ils suivent une approche «top-down» avec peu ou pas d'entrée des communautés locales. Là où les ONG ont une forte présence, les communautés reçoivent souvent une formation appropriée sur la façon de déclencher les alarmes une fois les messages d'avertissement reçus ainsi que sur la manière appropriée dont il convient de réagir aux alarmes. Les réponses seront souvent en accord avec les plans locaux. Par exemple, dans les municipalités du département du Sud-Est, les activités de la Croix-Rouge néerlandaise et haïtienne incluent également le développement de plans de contingence locaux, attribuant les sites d'abris locaux et si nécessaire mettant à niveau ces abris (souvent des écoles locales) afin de les rendre résistants aux aléas naturels tels que les ouragans. Cependant, dans les régions avec peu ou aucune aide extérieure, les organismes communautaires sont souvent plus faibles, avec peu ou pas de planification du tout en cas de situation d'urgence : par exemple, même après avoir reçu une alerte précoce sur l'arrivée imminente d'ouragans beaucoup de gens refusent d'évacuer leurs habitats afin de protéger leurs biens personnels.



Le SAP en cas d'inondations d'Haïti est entièrement financé par la Banque interaméricaine de développement (avec un financement total d'environ 6 millions de dollars), en partenariat avec le Ministère de l'agriculture, des ressources naturelles et du développement rural (MARNDR). Des questions financières et techniques ont fait que le système d'alerte précoce en cas d'inondations ne puisse pas couvrir l'ensemble du pays, de sorte que 13 bassins versants (sur un total de 30 dans le pays) et 35 municipalités réparties dans ces bassins versants, ont été choisis comme zones prioritaires. Le système est très technique, impliquant l'installation de stations météorologiques terrestres et de stations de mesure d'eau dans les rivières, en plus de la mise en place de sirènes. Lorsque les niveaux d'eau atteignent certains seuils, cela déclenche une alerte envoyée par satellite au centre des opérations et notifiée aux utilisateurs, qui sont alors en mesure d'activer les sirènes d'alerte via la plate-forme en ligne. La question de la responsabilité dans l'activation des alarmes est symptomatique de problèmes plus larges de coordination et de contrôle au sein du SNGRD haïtien. Les entretiens ont révélé que, bien que le pouvoir d'accéder à la plate-forme et d'émettre des alertes fût attribué à la DPC, ses fonctionnaires se connectent rarement. Les fonctionnaires du MARNDR se connectent quant à eux régulièrement mais doivent contacter la DPC pour demander l'autorisation, ce qui entraîne une importante perte de temps. En outre, les sénateurs et d'autres hauts fonctionnaires du gouvernement ont parfois exprimé leur mécontentement du fait qu'ils n'aient pas été consultés pour donner l'autorisation. L'absence d'un cadre juridique clair et, peut-être plus important encore, d'une politique, d'un plan ou d'un protocole clair établissant l'autorité opérationnelle et de prise de décision, avec une description précise des rôles et des responsabilités est à l'origine des retards dans la prise de décision et expliquent l'efficacité limitée du SAP.

Le SAP en cas d'inondation est intéressant pour son approche technique à l'alerte précoce, mais un certain nombre de personnes interrogées lui ont justement reproché son degré important de technicité pour le contexte et les besoins actuels d'Haïti. Alors que les communautés ont été consultées sur la conception des SAP, par exemple en ce qui concerne la délimitation des zones à haut risque, leur participation est relativement minime et elles sont tout simplement considérées comme bénéficiaires finaux des avertissements plutôt que comme de possibles sources d'information supplémentaires. Les communautés ont souvent leurs propres formes coutumières de SAP mais celles-ci n'ont pas été intégrées (ni même considérées) dans le système d'alerte précoce contre les inondations. Bien que la communauté ait bénéficié d'une formation et ait été sensibilisée, cela n'a pas été particulièrement répandu et les visites d'autres chercheurs dans les communautés locales ont révélé un manque général de prise de conscience du système parmi les membres de la communauté et les autorités locales.⁸⁴ Ce manque d'intégration a été partiellement blâmé en raison des niveaux élevés de vol et de vandalisme des équipements de mesure : panneaux solaires (utilisé pour alimenter la plupart des équipements) sont les principales cibles du fait de leur valeur élevée de revente. En conséquence, il y a toujours des zones où l'équipement ne fonctionne pas. Cependant une des préoccupations des plus pressantes pour la continuité du système d'alerte précoce des inondations est la question de son financement futur: le programme de la Banque interaméricaine de développement se termine

⁸⁴ MICT, DPC, Analyse des capacités de préparation et de réponse du Système national de gestion des risques et des désastres, décembre 2013, section 6.4.3.

en 2015, sans plans de financement ultérieur. À moins que la Banque ou un autre donateur s'y intéresse, le système cessera de fonctionner; actuellement, tout le personnel technique travaillant au sein du système est constitué de consultants, et non pas d'employés du gouvernement, dont les contrats sont terminés, ou se termineront sous peu. Lors de la visite de recherche à Haïti en novembre 2014, un transfert de fonctions eut lieu pour les employés du gouvernement, lesquels étaient déjà débordés dans leurs rôles. De plus, l'ensemble du MARNDR n'a pas la capacité technique de gérer le système aussi efficacement que les consultants spécialisés, et surtout sans financement externe, il sera impossible de maintenir les équipements existants et de payer les transmissions par satellite et le centre des opérations (le système coûte environ \$150 000 par an). Malgré tous ses avantages, le système d'alerte précoce des inondations n'est malheureusement pas viable sans le soutien des bailleurs de fonds externes, ce qui témoigne de la nécessité de développer davantage de solutions qui permettent aux communautés et aux autorités locales de se l'approprier afin de parvenir à une durabilité rentable (c'est-à-dire qu'il soit moins coûteux).

Les SAP au niveau départemental, municipal et communautaire

Le PNGRD exige également des comités départementaux, municipaux et locaux d'établir leur propre système d'alerte précoce. Les SAP⁸⁵ sont inclus dans les listes des activités programmatiques pour la gestion des risques et des catastrophes aux niveaux central et local.⁸⁶ Il n'y a pas de lois, de politiques ni de règlements locaux qui exigent ou prévoient la création des SAP. Cependant, les commentaires issus des entrevues et des groupes de discussion communautaires indiquent que bien que les structures des comités aux niveaux départemental, municipal et local sont liées au SAP national, en tant que bénéficiaires et canaux d'information, il n'y a pas de SAP formels à ces niveaux à part ceux soutenus par les ONG et les bailleurs de fonds internationaux (notamment les structures des EIC décrites à la section 3.1.6 ci-dessus). Bien qu'on ait pu déduire que les communautés interrogées comprenaient bien les SAP, et qu'en effet plusieurs membres de la communauté interrogés étaient impliqués dans les structures locales de GRC d'une façon ou d'une autre, cela s'explique par l'existence d'importantes activités de la Croix-Rouge dans la zone. En dehors des zones où se déroulent des activités de programmes des ONG et de la Croix Rouge, la sensibilisation de la communauté envers les SAP est relativement faible bien que la pénétration de l'information d'alerte précoce via les médias de masse (notamment la radio) s'avère être une pratique portant ses fruits.

Bien que la loi et les politiques haïtiennes ne reconnaissent pas l'existence de pratiques de SAP traditionnelles ou communautaires, les entretiens auprès de la communauté ont révélé une existence et une utilisation relativement répandue. De nombreuses personnes interrogées ont indiqué que les pratiques coutumières et traditionnelles sont souvent un indicateur utile d'aléas imminents, mais qu'il n'y avait aucun moyen de les intégrer dans les systèmes formels. Elles ont également donné des exemples d'observations météorologiques locales, renvoyées par des agriculteurs locaux au comité municipal de GRC. Les membres de la communauté ont exprimé leur frustration du fait que, une fois cette information

⁸⁵ Ibid, section IV(b) (4).

⁸⁶ Ibid, sections VI et VII.



fournie, elle n'était apparemment pas prise en considération: par conséquent, ils préfèrent souvent tout simplement partager l'information avec leurs familles et la communauté locale. Il est également devenu clair que les communautés ont déjà développé leurs propres systèmes d'alerte: par exemple, dans le département du Sud-Est, certaines collectivités éloignées utilisent un réseau de tambours servant d'avertissements, tandis que d'autres utilisent les cloches de l'église, et d'autres encore utilisent des formes plus modernes de communication telles que les téléphones mobiles. Il n'y a pas de preuves permettant d'affirmer que ces systèmes sont intégrés dans les réseaux plus formels de SAP, malgré les avantages qu'ils peuvent offrir.

La cartographie des risques

Une grande disparité existe entre la loi et la pratique en matière de cartographie des risques. L'unique référence à des cartes de risques dans la législation haïtienne actuelle se trouve dans le décret portant sur la gestion de l'environnement de 2006, qui dispose que les «zones à risque environnemental (climatique, sismique ou hydrologique) seront identifiées, cartographiées et feront l'objet de programmes d'information du public, à la charge du ministère de l'Environnement⁸⁷». Bien qu'il s'avère utile que la loi exige un processus de cartographie, dans la pratique, le ministère de l'Environnement ne supervise actuellement aucun programme constant de cartographie des risques, et la loi ne tient pas compte de la nécessité de coordonner un tel processus avec d'autres parties prenantes telles que la DPC ou le MARND. En outre, il n'existe aucune documentation ou indication secondaire sur des aspects importants tels que la méthodologie ou les délais de cartographie des risques. Les cartes de risques ne sont mentionnées dans aucune autre loi ni dans les principaux documents de politique régissant le SNGRD, le PNGRD et le PNRU. Pourtant, dans la pratique, on recense un certain nombre de cartes de risques élaborées à différents niveaux. Toutefois, il n'existe aucune coordination globale du processus ni de moyen fiable permettant de garantir que les données recueillies soient partagées avec le gouvernement et d'autres acteurs, et qu'elles soient utilisées efficacement. La DPC supervise un processus annuel de planification des contingences pour la saison cyclonique qui implique une cartographie des risques et l'identification des communautés et des zones vulnérables. Elle possède également une base de référence relative aux informations sur la vulnérabilité et les risques pour le pays qui contribue à la prise de décision. Toutefois, compte tenu de l'absence d'un cadre juridique, d'une politique robuste et d'une direction institutionnelle claire, on ne peut considérer qu'Haïti ait adopté une approche multirisque véritablement intégrée en matière de cartographie des risques.

Au niveau national, les activités de cartographie des risques sont intégrées dans le plan de contingence national annuel pour la saison cyclonique. L'objectif fondamental du plan est que la DPC et ses partenaires internationaux organisent l'inventaire et le pré-positionnement des ressources pour permettre au CNGRD d'offrir une intervention rapide et efficace aux populations à risque.⁸⁸ Chaque plan «débute» lors de l'atelier de révision annuelle de la saison cyclonique de l'année précédente, au cours duquel se réunissent le gouvernement, les acteurs

⁸⁷ Décret sur la gestion de l'environnement, 2006, article 148.

⁸⁸ DPC, Saison cyclonique 2013 - Plan de Contingence national, juin 2013, section 20.3.

internationaux et le secteur privé dans un environnement collaboratif où le travail se concentre sur cinq thèmes principaux: la coordination générale, l'évacuation et les abris temporaires, les communications, les rôles des secteurs spécifiques et la logistique. Les personnes interrogées ont unanimement fait éloges du système, en soulignant qu'il fonctionne correctement et qu'il aurait permis à Haïti de se préparer efficacement pour faire face à l'impact inévitable des ouragans et des inondations, et d'assurer un bon niveau de coordination entre les acteurs étatiques et non étatiques et la disponibilité d'un niveau minimum de ressources.

Le Plan de contingence national est une analyse détaillée non seulement des zones vulnérables dans chaque département, mais aussi du niveau de capacité institutionnelle, des évaluations des besoins, des forces et des faiblesses de la DPC, et des budgets provisoires. Les annexes du Plan 2013, par exemple, énumèrent la liste des communes par département pouvant être victimes d'un risque d'inondation, fournit les coordonnées de tous les membres du SNGRD par département également, et incluent d'autres outils, y compris des informations sur les équipes d'évaluation rapide et sur la disponibilité des véhicules de la Croix-Rouge haïtienne.⁸⁹ Ces documents constituent une planification détaillée et extrêmement utile, ainsi qu'un outil d'organisation pour les activités d'intervention nécessaires au cours de la saison cyclonique. Cependant, ils se concentrent exclusivement sur les besoins à plus court terme dans le contexte d'un ensemble limité de risques hydrométéorologiques (par exemple, inondations, glissements de terrain), et n'adoptent pas une véritable approche «multirisque». Ils sont par ailleurs presque totalement centrés sur l'intervention et pas vraiment intégrés à des programmes ou à des activités de RRC. Toutefois, les personnes interrogées ont indiqué que les informations sur les risques et les vulnérabilités ont permis à des partenaires de décider où mettre en œuvre des programmes en matière de RRC. Le processus fut l'objet de critiques eu égard au manque de planification des contingences dans d'autres secteurs, ce qui signifie que les responsabilités en termes opérationnels ne sont pas clairement définies et reléguent à une prise de décisions ad hoc. En outre, le processus de planification des contingences est isolé des activités de planification générale au niveau national: la DPC n'a presque aucune interaction avec le ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE), malgré l'évidente utilité de la cartographie des risques en termes de planification et de développement de politiques au niveau national.

En 2012, débuta un projet visant à élaborer un plan de contingence national pour les tremblements de terre dont le statut reste à définir. Plusieurs évaluations multirisques pour Haïti ont été entreprises, par exemple, par le MARNDR avec le FEWSNET (Réseau de systèmes d'alertes précoces en cas de famine) en 2009, et par Oxfam en 2001.⁹⁰ Leurs résultats ont été intégrés dans la planification de la DPC au niveau national. Cependant, il n'existe pas de mises à jour régulières des activités de cartographie multirisque qui intégreraient de manière appropriée communautés dans leur cadre de recherche.

Au niveau départemental, le comité de GRC de chaque ministère est responsable de la préparation d'un plan de contingence annuel pour la saison

⁸⁹ MICT, DPC, Saison Cyclonique 2013 – Annexes du Plan de Contingence National, juin 2013.

⁹⁰ MARNDR et FEWSNET, HAÏTI: Cartographie de vulnérabilité multirisque juillet/août 2009, 2009, et Oxfam, Cartes et étude de risques, de la vulnérabilité et des capacités de réponse en Haïti, 2001.



cyclonique, qui alimente naturellement le plan au niveau national mentionné ci-dessus. Bien que suivant la même structure que le plan national, les plans départementaux fournissent beaucoup plus de détails sur les besoins, les risques et les vulnérabilités spécifiques du département ainsi que des informations utiles sur les ressources pré-positionnées, les sites d'abris et autres éléments. Les entrevues ont révélé que la qualité et le contenu des plans de contingence ministériels varient considérablement: bien que tous les ministères aient des plans de contingence en place, ces derniers n'ont été adoptés que récemment et certains départements manquent d'informations détaillées sur les besoins et sur certaines questions opérationnelles. Selon les personnes interrogées du gouvernement, alors qu'en théorie, tous les comités de GRC au niveau municipal devraient posséder des plans de contingence, ce n'est pas le cas actuellement, et la DPC éprouve des difficultés à renforcer les capacités locales et à construire les conditions nécessaires pour faire de la planification des contingences municipale un processus annuel visant à alimenter les plans départementaux et nationaux. À la fin de 2014, la DPC était en discussion avec la Banque mondiale concernant l'octroi d'un soutien financier et technique pour la mise en place d'un tel système. Les entretiens ont également mis en exergue que l'intégration des communautés et des informations au niveau de la communauté dans les plans de contingence n'était pas systématique. Il semble n'y avoir aucune méthodologie établie pour les évaluations des besoins de la communauté, et il n'existe pas de mécanismes pour assurer que les communautés soient en mesure d'alimenter le processus de cartographie des risques. Bien que les personnes interrogées aient souligné le fait que les communautés furent consultées, personne ne fut en mesure de fournir des détails sur la façon dont ce travail avait été réellement effectué et sur les informations qui avaient pu être recueillies.

La situation est relativement compliquée du fait des nombreux exercices de cartographie entrepris par des organisations intergouvernementales et des ONG (nationales et internationales), ainsi que par les agences de développement des gouvernements étrangers dans le cadre de leurs programmes de GRC et de RRC. Parfois, comme dans le cas du SAP national en cas d'inondation, ces processus sont menés en collaboration avec le gouvernement. Des pratiques positives qui impliquent l'utilisation de nouvelles technologies innovantes, et qui peuvent fournir des informations très utiles pour les communautés ainsi que pour la DPC et ses partenaires existent également. Par exemple, en 2013, l'OCHA s'est associé avec la communauté française OpenStreetMap et CartONG pour fournir des véhicules aériens sans pilote (ou «drones») afin de recueillir des données cartographiques pour alimenter les efforts de planification communautaire et de réduction de risques de catastrophes.⁹¹ Cependant, le plus souvent, les cartes des risques au niveau local sont créées avec la participation, théorique seulement des autorités locales et des représentants du SNGRD; une quantité significative d'informations est générée, mais elle n'est pas intégrée postérieurement dans les systèmes propres de l'État. Les responsables de la DPC ont également confirmé que de nombreuses cartes de risque produites par les ONG manquent d'informations intermédiaires importantes qui leur permettraient d'être utilisées dans le processus de planification.

⁹¹ irevolution.net, Using UAVs for Community Mapping and DRR in Haiti, <http://irevolution.net/2014/07/09/uavs-for-disaster-risk-reduction-haiti/>, consulté le 12 janvier 2015.

Conclusion

Haïti possède un SAP national fonctionnel en cas d'ouragan ainsi qu'un SAP en cas d'inondation, par nature techniques et couvrant les régions du pays présentant les risques les plus importants. Un système de réception et de diffusion des alertes en cas de tsunamis émerge également. La DPC a supervisé le développement d'un système d'alertes efficace et largement diffusé via les structures locales de la DPC et les médias. La DPC a par ailleurs travaillé avec les partenaires internationaux à la mise en place d'un SAP efficace dans de nombreuses communautés.

Toutefois, les efforts visant à créer un SAP national multirisques et à cartographier les risques de manière adéquate sont contrariés par un manque de coordination, qui s'explique en partie par l'insuffisance du système juridique concernant ces systèmes importants. Les bénéfices de ces différents SAP sont par ailleurs à nuancer, en raison du fait qu'ils sont fragmentés et sous la responsabilité de différentes institutions de niveaux différents. En ce qui concerne le SAP en cas d'inondation, ce dernier n'est viable à terme que grâce au financement externe. Enfin, il n'existe pas de mécanisme juridique, politique ou institutionnel clair pour assurer que la cartographie des risques soit bien en lien avec le SAP.

3.4 Réglementation de l'environnement bâti

Les codes du bâtiment

Le manque de dispositions dans le Code du bâtiment haïtien et son défaut d'application constitue l'une des principales causes de l'impact si dévastateur du tremblement de terre de 2010, en comparaison avec d'autres puissants tremblements de terre similaires ayant eu lieu dans d'autres États.⁹² Les entrevues ont également révélé une application à minima des normes de construction avant le séisme, alors que le régime compétent n'était que rarement utilisé dans les milieux urbains et presque jamais dans les milieux ruraux.

S'agissant de la responsabilité institutionnelle relative aux normes de construction et de son application en Haïti, il appartient au ministère des Travaux publics, des Transports et des Communications (MTPTC) d'établir des normes techniques pour la construction⁹³ conjointement avec la Direction des Travaux publics responsable des normes nationales d'urbanisme – on notera toutefois que dans le cas des permis ou des demandes individuels, il est seulement tenu de fournir des conseils techniques. Les questions de mise en œuvre au jour le jour sont

⁹² Voir, par exemple, les rapports suivants : Online Building Safety Journal, Performance of Buildings in the Haiti Earthquake, 2010, disponible sur : <http://bsj.iccsafe.org/april/features/haiti.html>, Le Nouvelliste, Logement : la faiblesse de l'État reste patente, 13 juillet 2012, disponible sur : <http://lenouvelliste.com/article4.php?newsid=107134>, et Melissa Lafsky, The Power of Building Codes: Chile Death Toll Less than 1% That of Haiti, Infrastructurist, 1 mars 2010 <http://www.infrastructurist.com/2010/03/01/the-power-of-building-codes-chile-death-toll-less-than-1-that-of-haiti>.

⁹³ Loi organique du ministère des Travaux publics, des Transports et de la Communication, 18 octobre 1987, article 2.



fortement décentralisées, et des questions telles que la délivrance des permis, la réalisation des inspections de construction et le respect de la loi et des règlements restent des questions déléguées aux autorités locales au niveau municipal. À Léogâne, par exemple, le département d'ingénierie municipal se charge de ces tâches. En théorie, le MTPTC, à travers la Direction des travaux publics, fournit un aperçu technique de tous les permis de construction soumis par les autorités municipales, vérifiant les demandes de permis selon les normes de conformité. Cependant, dans la pratique, ce service n'est pas toujours utilisé et obtient des résultats mitigés puisque le MTPTC a une capacité limitée au niveau national pour faire face à la quantité de demandes qu'il reçoit.

L'intégration des questions de construction dans la politique de GRC au niveau national est limitée: bien que le PNGRD reconnaisse la relation entre l'absence de codes de construction efficaces et l'augmentation de la vulnérabilité du pays⁹⁴ aucune autre référence aux codes ou aux normes de construction n'est faite dans le plan. Le PNRU prévoit qu'«en temps de paix», les comités techniques, scientifiques et sectoriels qui informent le Secrétariat permanent devraient travailler sur la formulation, l'application et la mise en œuvre d'outils normatifs, y compris les codes du bâtiment.⁹⁵ Les personnes interrogées de la DPC ont reconnu que la DPC et certains membres du SNGRD avaient eu une contribution limitée à l'élaboration du Code national du bâtiment, mais qu'il n'y avait jamais eu non plus de groupes de travail techniques ou de comités formels pour travailler sur la question.

Les normes et les règles pour la construction de bâtiments en Haïti se trouvent éparpillées dans différents textes législatifs anciens et dans le code de construction national plus récent. Il n'y a pas de lois ni de règlements émis au niveau départemental, municipal ou local⁹⁶ tous les niveaux sont régis par le droit national. Bien que certaines autorités citent encore un décret-loi du 5 août 1937 portant sur la planification pour la ville et la campagne⁹⁷ comme étant applicable aux normes de construction, les personnes interrogées ont suggéré que si ce texte est techniquement encore en vigueur, il est obsolète et remplacé par une loi de 1963 établissant des règles spéciales en matière de logement et de planification des villes et des campagnes en vue de développer la planification urbaine.⁹⁸ Cette situation est symptomatique d'un problème plus large du cadre juridique d'Haïti, à savoir qu'aucune information fiable (ou accessible au public) n'existe concernant le statut de nombreuses lois anciennes.

Les ministères et les autres administrations publiques actives dans le secteur jugent la loi de 1963 comme efficace.⁹⁹ Celle-ci établit un système relativement complet de permis de construction, organisé sous la disposition générale selon laquelle toute nouvelle construction doit remplir certaines conditions spécifiques pour garantir la santé et la sécurité des habitants, des voisins et des utilisateurs

⁹⁴ DPC, PNGRD, février 2001, section 1.1.

⁹⁵ DPC, PNRU, décembre 2001, section I(2).

⁹⁶ Tant la constitution politique que le système administratif possèdent une structure centralisée plutôt que fédérale.

⁹⁷ Loi du 22 juillet 1937, relative à l'aménagement des villes et campagnes.

⁹⁸ Loi du 29 mai 1963 établissant des règles spéciales relatives à l'habitation et à l'aménagement des villes et campagnes en vue de développer l'urbanisme.

⁹⁹ Voir, par exemple, CIAT, MTPTC and UCLBP, Lois et règlements d'urbanisme, juillet 2013.

de la voie publique.¹⁰⁰ Les plans doivent être soumis à la Direction générale des travaux publics (c.-à-d. le MTPTC), laquelle a la capacité de rejeter ou de modifier les plans, et aucune nouvelle construction ou modifications de bâtiments existants ne peut avoir lieu sans son autorisation.¹⁰¹ De manière plus notable, la loi reconnaît aux autorités locales ou au MTPTC le pouvoir d'ordonner l'arrêt de travaux qui seraient en contravention avec la loi, avec le recours à la force publique si nécessaire.¹⁰²

En termes de contenu technique, la loi de 1963 est relativement simple, fixant certaines dispositions fondamentales pour la construction intérieure et extérieure.¹⁰³ Toutefois, certaines de ses dispositions sont pertinentes aux fins de RRC: l'article 3 énonce clairement que toute construction ayant pour objet de barrer le passage aux flux d'eaux torrentielles pendant la saison des pluies (de manière à dévier les eaux sur les propriétés voisines ou sur la voie publique) est interdite¹⁰⁴, tandis que l'article 22 prohibe les toits de chaume en milieu urbain en raison du risque d'incendie.¹⁰⁵ On retrouve d'autres dispositions en matière de construction dans différentes lois, mais leur applicabilité reste discutable; par exemple, un décret du 6 janvier 1982 interdit la construction sur des pentes supérieures à 50 degrés, tandis qu'une ordonnance du 8 octobre 1992 interdit la construction dans les zones déclarées d'utilité publique.

Le développement, en 2012, du Code national du bâtiment d'Haïti (CNBH) est un exemple clair de bonne pratique récente en termes de renforcement du cadre réglementaire en matière de construction. L'élaboration de ce code avait démarré bien avant le séisme de 2010, puis a connu un nouvel élan depuis qu'Haïti s'est engagé dans une vaste reconstruction. Il a été développé par un consortium international, avec la participation du gouvernement, et d'acteurs internationaux et privés. Compte tenu qu'il s'est développé dans un contexte post-séisme, il est très détaillé en ce qui concerne la sécurité structurelle des bâtiments et des niveaux minimaux de résistance sismique. Il a pour objectifs d'établir des exigences minimales afin d'assurer la sécurité, la santé et le bien-être général pour les utilisateurs, ainsi que l'accessibilité, la résistance structurelle des bâtiments et leur stabilité indépendamment des contraintes, leur protection contre les incendies, etc.¹⁰⁶ Le code est divisé en deux parties. La première partie s'applique largement à la construction, la rénovation, la réhabilitation et l'expansion de petits bâtiments résidentiels conventionnels. Les éléments structurels sont préconçus pour résister aux charges de gravité ainsi qu'aux charges latérales du vent et aux tremblements de terre, et les recommandations, de façon délibérée, ne comportent pas d'équations ni de calculs afin qu'elles puissent être facilement comprises et utilisées par des non-professionnels (ayant toutefois de bonnes connaissances de base en matière de construction).¹⁰⁷ La deuxième partie s'applique à tous les autres types de bâtiments, où les professionnels de la construction sont tenus de participer à toutes les étapes de la construction, et comprend des recommandations pour faire face, entre autres choses, aux charges du vent et aux charges sismiques.

¹⁰⁰ Loi du 29 mai 1963, article 12.

¹⁰¹ Ibid, articles 30 à 32.

¹⁰² Ibid, article 33.

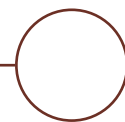
¹⁰³ Ibid, articles 1 à 3, 13 à 14, 18 à 29.

¹⁰⁴ Ibid, article 3.

¹⁰⁵ Ibid, article 22.

¹⁰⁶ MTPTC, CNBH, 2012, article 0.1.

¹⁰⁷ Ibid, Introduction.



Cette partie est plus générale, ne cherchant qu'à décrire en termes généraux les principaux objectifs de la réglementation à travers le CNBH (à savoir, limiter la probabilité de risque inacceptable). C'est un document extrêmement détaillé de 200 pages avec de nombreuses dispositions pertinentes pour l'intégration de la RRC dans les normes de construction ; il inclut surtout des considérations pour les zones à risque (par exemple, les pentes de ravin), des considérations sismiques, cycloniques et des considérations de résistance anti-ouragan/vent, et en matière de construction dans les zones inondables. Des considérations de planification de construction prennent en compte la protection contre les incendies et les dimensions minimales pour les passages, et des dispositions détaillées sont également présentées sur la qualité des matériaux utilisés pour la construction, ainsi que sur les exigences requises pour les fondations dans les zones sismiques.

Le CNBH clarifie également le régime des permis de construire, qui reste globalement en ligne avec les dispositions de la loi de 1963 décrites ci-dessus. Le CNBH prévoit que les permis de construire doivent être obtenus auprès des autorités municipales, qui vérifient que le dossier de l'application contienne toutes les informations pertinentes (y compris le titre) et que la construction est bien conforme au CNBH.¹⁰⁸ La municipalité doit alors envoyer la demande au MTPTC afin d'obtenir l'approbation technique avant de délivrer un permis; aucune construction ne peut commencer avant que le permis ne soit délivré et que tous les frais aient été acquittés par le requérant. Il convient de noter que la rédaction du CNBH dans cette section est large et qu'il semble s'appliquer à tous les bâtiments, quelle que soit leur taille ou leur emplacement; il n'y a, par exemple, aucune disposition de minimis qui pourrait exempter les petits bâtiments ruraux, informels. Une demande de permis doit contenir, entre autres, des informations sur les risques sismiques, et le risque d'ouragans et d'inondations.¹⁰⁹ La municipalité doit également nécessairement procéder à une série d'inspections afin de vérifier la construction par rapport aux informations fournies lors de la demande.¹¹⁰

Le fait qu'Haïti possède un Code du bâtiment clair et utilisable i contenant de nombreuses informations accessibles concernant les normes pertinentes à la RRC doit être salué. En outre, dresser un aperçu clair du régime d'autorisation dans le CNBH apparaît comme extrêmement utile et nécessaire, étant donné la confusion existante en ce qui concerne les normes régissant les permis de construction. Cependant, on observe un certain nombre de lacunes dans le cadre auxquelles il convient de remédier. Tout d'abord, et surtout pour les fins du présent rapport, le CNBH n'a pas de base ou de mécanismes juridiques clairs d'application. Bien qu'il puisse être émis en vertu des pouvoirs généraux d'établir des normes techniques pour la construction accordée au MTPTC sur la base sa loi organique¹¹¹, on ne sait pas sur quel fondement le code peut être exécuté, et lui-même ne contient aucune information quant à son application, aux sanctions, aux amendes et pénalités pouvant être infligées en cas de non-respect, ni s'aligne sur des lois ou décrets pertinents. Par exemple, la loi de 1963 autorise les municipalités à fermer des sites de construction ou à démolir des bâtiments si la sécurité publique¹¹² le justifie,

¹⁰⁸ Ibid, section 1.2.1.

¹⁰⁹ Ibid, section 1.2.2.

¹¹⁰ Ibid, section 1.2.3.

¹¹¹ Loi organique du ministère des Travaux publics, des Transports et de la Communication, 18 octobre 1987, article 2.

¹¹² Loi du 29 mai 1963, articles 21 et 30.

mais la procédure et les règles à suivre doivent être considérablement développées. Ensuite, dans la réalité, il existe un écart important entre les dispositions de la loi et le CNBH, et la pratique. Finalement, seule une infime minorité de bâtiments fait l'objet de permis de construire.

La recherche et les entrevues avec les autorités municipales de Delmas (Port-au-Prince), Léogâne et Jacmel ont mis en exergue le manque de capacités et de mise en œuvre. La municipalité de Delmas est relativement dotée d'un personnel suffisant, avec une équipe de 19 inspecteurs, six ingénieurs, trois secrétaires et deux officiers de police disponibles¹¹³, mais les personnes interrogées ont souligné l'existence de problèmes liés à la quantité importante de chantiers de construction dans la municipalité. Par opposition, les autorités municipales à Léogâne ne fonctionnent qu'avec un total de six employés dans le département d'ingénierie. En réalité, la majorité des bâtiments ne fait l'objet d'aucune surveillance officielle et ne respecte pas les normes requises en matière d'aléas naturels, tels qu'ils sont rencontrés en Haïti. D'innombrables commentateurs et de personnes interrogées ont fait remarquer qu'en cas de futur tremblement de terre d'une ampleur équivalente à celle de 2010, les dommages exercés sur les bâtiments pourraient être équivalents. Il convient de noter, toutefois, que le gouvernement et les ONG, dans leurs efforts de reconstruction, ont constamment appliqué les normes de construction internationales pertinentes (et le CNBH, après son adoption) à leurs programmes de reconstruction. La plupart des ONG et des bailleurs de fonds impliqués dans les programmes de construction ou de reconstruction des maisons ont beaucoup travaillé afin de s'assurer que les entités gouvernementales, telles que le MTPTC, soient incluses dans les étapes des projets et afin d'obtenir leur autorisation selon les normes de construction utilisées. Cependant, il demeure que la majorité des constructions en Haïti reste une initiative privée et que la volonté d'engager les autorités (et de payer les droits et les taxes) dans ce domaine est limitée.

La recherche auprès des groupes de discussion communautaires a révélé une connaissance limitée des codes du bâtiment et des permis de construire. Les groupes de discussion basés à proximité des villes ou des villages avec une administration locale formelle (soit, la mairie) ont noté que, dans la pratique, la demande de construction d'un bâtiment doit être faite auprès de la mairie, qui vérifiera simplement les détails de la demande et sollicitera une redevance relativement mineure à payer afin d'accorder l'autorisation. On ne sait pas si cette procédure a une base légale ou si elle relève simplement d'une pratique coutumière développée au fil du temps. En dehors des villes et des villages, les personnes interrogées ont souligné qu'il n'était pas nécessaire de solliciter une autorisation dès lors qu'il n'existe pas de droits fonciers concurrents. Toutefois, dans la pratique, la plupart des personnes informent le CASEC ou l'ASEC locale de leur intention de construire un bâtiment. Il est intéressant de noter que la plupart des membres de la communauté savaient qu'un système plus complet d'autorisation pour la construction existait, mais qu'il n'était pas appliqué, voire qu'il était inopportun dans leurs communautés. Un groupe de discussion dans la section communale de Cormier (dans la commune de Léogâne) a cité l'exemple d'un grand projet de construction financé par l'ONG Norwegian Church Aid, qui établit un comité de

¹¹³ Statistiques obtenues de International Center for Journalists, Trouble enforcing building codes leads to dangers in Haiti, <http://www.icfj.org/news/trouble-enforcing-building-codes-leads-dangers-haiti>, consulté le 18 décembre 2014.



gestion communautaire pour la conception et la construction. La communauté locale était satisfaite de cette approche et de leur capacité à contribuer à la prise de décision, mais ne savait pas dans quelle mesure l'ONG était en liaison avec les autorités municipales. La réalité est que les autorités municipales manquent de ressources pour surveiller et faire respecter la construction sur l'ensemble de leur domaine; utiliser des structures de collaboration et communautaires dans la conception et la construction pourrait être un outil efficace et nécessaire pour essayer de combler ces lacunes, et leur éventuelle intégration dans le cadre juridique devrait être envisagée.

Conclusion

L'existence et l'application récente du Code national du bâtiment est un parfait exemple de bonne pratique dans ce secteur. En particulier, ce code traite spécifiquement de l'architecture des structures contre le vent et les risques sismiques, et est plébiscité pour son usage ingénieux de diagrammes, qui viennent remplacer une énumération d'exigences techniques et de calculs. Sa présentation vise ainsi à s'assurer qu'il est intelligible pour une large majorité d'haïtiens dans le domaine de la construction industrielle.

Lois sur l'aménagement du territoire

Le règlement de la planification de l'aménagement du territoire en Haïti est presque entièrement géré par le gouvernement central¹¹⁴ bien que la loi haïtienne reconnaisse certains pouvoirs au niveau régional. Au niveau central, les activités de planification sont supervisées par le ministère de la Coopération et de la Planification externe (MPCE); la mission de la Direction de la planification et du développement local et régional consiste à développer des politiques, des stratégies et des programmes pour la planification du développement et de l'aménagement du territoire, aux niveaux national, régional et local, en accordant une attention particulière à l'égalité entre les hommes et les femmes.¹¹⁵ Les personnes interrogées ont souligné que, en fait, la Direction ne fonctionne pas comme un service de planification en soi: il coordonne plutôt les efforts de planification et supervise plusieurs projets de «plan directeur» à Port-au-Prince. Des preuves suggèrent qu'aucun de ces plans directeurs n'a été autorisé ou mis en œuvre grâce à des règlements.¹¹⁶ Le MTPTC possède également un service de planification urbaine qui dépend de la Direction des travaux publics¹¹⁷, et dont le rôle semble se chevaucher avec celui de la Direction de la planification du MPCE. Enfin, le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) fut créé en vertu d'un décret présidentiel de janvier 2009¹¹⁸ en tant qu'organisme de coordination chargé de «coordonner et d'harmoniser l'action publique dans les

¹¹⁴ ONU-Habitat, A Situational Analysis of Metropolitan Port-au-Prince, Haiti – Summary Report, 2010.

¹¹⁵ MPCE, Direction de l'aménagement du territoire et du développement local et régional, <http://www.mpce.gouv.ht/direction-de-lamenagement-du-territoire-et-du-developpement-local-et-regional>, consulté le 27 octobre 2014.

¹¹⁶ Cynthia McCoy, University of Pennsylvania, Removing barriers to land security in Haiti, octobre 2011.

¹¹⁷ Loi organique du 18 octobre 1983 du MTPTC, articles 26-29.

¹¹⁸ Arrêté du 30 janvier 2009 créant le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT).

domaines de l'urbanisme et de l'habitat¹¹⁹». (entre autres); les activités liées à cette responsabilité comprennent l'élaboration des plans directeurs des grands centres urbains d'Haïti. En-dessous du niveau national, les responsabilités concernant le développement et l'approbation des plans d'aménagement incombent aux administrations départementales, municipales et locales.

En théorie, le système de planification d'Haïti devrait suivre une approche « bottom-up », selon laquelle la communauté devrait fournir des informations au plus bas niveau politique pour alimenter les niveaux supérieurs, de la section communale à la commune, puis du département au niveau national; c'est au niveau national que le budget devrait alors être développé et les fonds redéployés au niveau local.¹²⁰ Cette hypothèse est celle envisagée par la loi organisationnelle du MPCE, qui exige l'intégration des systèmes de planification des ministères dans le régime de la planification nationale.¹²¹ Toutefois, il est évident qu'il en va différemment dans la pratique, en raison du manque de financement et de capacité, ainsi que de la confusion existante en ce qui concerne les responsabilités et l'autorité, et qui ont pour conséquence que la planification est exercée au niveau national ou tout simplement sur une base ad hoc, en réponse aux évolutions proposées par les ONG, les organisations internationales et le secteur privé.

Le cadre juridique d'Haïti relatif à la planification de l'aménagement du territoire est en général critiqué pour être désuet et peu utilisé. Alors qu'il existe une quantité surprenante de lois en la matière, ces dernières se limitent à énoncer les conditions requises pour la mise en place de certains plans, aux différents niveaux de l'administration de l'État, sans trop entrer dans les détails. Ce cadre juridique est centré sur quelques textes principaux. On peut citer une loi de 1963 établissant des règles particulières en matière de logement et de planification des villes et des zones de campagne pour développer la planification urbaine. Celle-ci exige que les villes de plus de 2.000 habitants aient un plan d'urbanisme (techniquement, un « plan d'aménagement, d'extension et d'embellissement ») autorisé par le ministère de l'Intérieur¹²² et qui doit contenir les détails concernant, entre autres, la création et la modification des routes, des parcs, la conservation des arbres, des services sociaux, de l'infrastructure, et fixer les exigences de zonage pour les zones résidentielles, industrielles et agricoles. Le cadre juridique et institutionnel, qui est fonction des quatre principaux niveaux de l'administration de l'État, peut être présenté comme suit:

- **Au niveau national**, la Constitution dispose expressément que « la Loi fixe les conditions de morcellement et de remembrement de la terre en fonction du plan d'aménagement du territoire et du bien-être des communautés concernées, dans le cadre d'une réforme agraire¹²³ ». Un régime général d'aménagement du territoire ainsi qu'un plan national général sont tenus, en vertu du décret de 1989, de créer le ministère de la Planification

¹¹⁹ CIAT brochure départementale, CIAT, Toward a sustainable and concerted planning of the Haitian territory [Document présentant la mission du CIAT], http://www.ciat.gouv.ht/download/download.php?val=20_misson+ciat.

¹²⁰ Columbia University Earth Institute, CSI Strategic Planning and University Partnership: Brief on Initial Findings, 2011.

¹²¹ Loi organique du MPCE, 10 mars 1989, article 20.

¹²² Loi du 29 mai 1963 établissant des règles spéciales relatives à l'habitation et à l'aménagement des villes et campagnes en vue de développer l'urbanisme, article 65.

¹²³ Constitution de la République d'Haïti, 2012, article 37.



et de la Coopération externe (MPCE).¹²⁴ Un plan national pour l'habitat et le logement est nécessaire en vertu d'un décret de 2005, qui doit établir les contraintes d'aménagement urbain (concernant l'environnement) à la base des plans directeurs d'urbanisme ou des plans directeurs de développement urbain, municipaux ou départementaux.¹²⁵

- **Au niveau départemental**, un schéma d'aménagement départemental ainsi qu'un plan général de développement sont inclus parmi les «compétences» de l'administration départementale en vertu d'un décret de décentralisation de 2006; selon un autre décret de 2006¹²⁶; le plan d'aménagement doit également être ratifié par l'Assemblée départementale.¹²⁷
- **Au niveau communal**, de nombreuses obligations en matière de planification relèvent du MTPTC, qui (à travers son service d'urbanisme) est chargé d'établir des plans cadres pour les centres urbains et ruraux, ainsi que les schémas d'aménagement détaillés.¹²⁸ Les autorités locales doivent également mettre en place un plan d'aménagement du territoire et un plan d'aménagement physique.¹²⁹
- **Au niveau de la section communale**, la loi haïtienne exige la mise en place de schémas directeurs d'aménagement pour les établissements humains, ainsi que des plans communaux d'action d'environnement et du développement durable¹³⁰; et la création d'un plan de développement général pour la section.¹³¹

L'État haïtien a également adopté des lois assez exhaustives concernant la subdivision de la propriété; la loi sur la Subdivision de 1963 exige que toute subdivision soit approuvée par le service des travaux publics du gouvernement¹³², et le décret d'urbanisme de 1982 va plus loin encore, en établissant des règles concernant le contrôle de la circulation, des routes et des autoroutes.¹³³ Le décret de 1982 définit en effet des normes relativement vastes pour le développement de nouveaux quartiers, y compris la largeur minimale des routes, le drainage des eaux usées, qui contribuent tous à la réduction des risques dans les quartiers. Techniquement, la loi est toujours en vigueur, mais les commentateurs ont observé que son application fut intermittente et que, dans la pratique, elle reste largement méconnue. De son côté, le décret de 1982 est appliquée dans les quartiers seulement, ce qui entraîne un «vide législatif» pour d'autres types d'aménagement. En tout état de cause, les dépenses et la bureaucratie de la procédure font que

¹²⁴ Loi organique du ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 10 mai 1989, article 20

¹²⁵ Décret sur la gestion de l'environnement, 12 octobre 2005, articles 37-39.

¹²⁶ Décret du 10 janvier 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales haïtiennes, article 94.

¹²⁷ Décret du 1er février 2006 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la collectivité départementale, article 42.

¹²⁸ Loi organique du 18 octobre 1983 du MTPTC, article 27.

¹²⁹ Décret sur la gestion de l'environnement, 12 octobre 2005, article 25.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Décret du 10 janvier 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales haïtiennes, article 92.

¹³² Loi du 29 mai 1963.

¹³³ Décret du 6 janvier 1982 fixant les règles spécifiques relatives quant à l'habitation et l'aménagement de nos cités et agglomérations rurales et urbaines.

seuls les quartiers «riches» sont en mesure de les respecter.¹³⁴ Certains aspects de l'aménagement du territoire sont également délégués au niveau régional; plus récemment, un décret de 2006 en matière de décentralisation lui confère une certaine autorité dans les municipalités pour la planification urbaine.¹³⁵ Les pouvoirs conférés aux municipalités comprennent la mise en œuvre du zonage municipal, la préparation des plans d'aménagement du territoire municipal, et la délivrance de permis de construction et certificats de conformité.¹³⁶ Au niveau de la section communale, les CASEC ont la responsabilité de s'assurer, d'une part, du développement rationnel et de l'entretien des structures établies par la municipalité (par exemple, les autoroutes et les forêts), et d'autre part, d'aider à préparer et à mettre en œuvre le plan de développement de la section communale. Les ASEC, quant à eux, ont la capacité de promouvoir la création de zones réservées pour les forêts, et d'assurer la conformité avec d'autres obligations environnementales.¹³⁷

Il ressort clairement qu'Haïti ne manque pas de législation relative à la planification de l'aménagement du territoire. Cependant, le gouvernement a reconnu que l'absence d'une loi-cadre déterminant les principes généraux de la planification urbaine et de l'aménagement du territoire constitue une lacune majeure qui vient s'ajouter au besoin de définir les modalités de fonctionnement et les responsabilités des institutions compétentes à tous les niveaux.¹³⁸ Actuellement, les aspects de la RRC ne sont pas pris en compte dans la législation ou la politique de planification et donc les questions pertinentes pour la réduction des risques ne sont introduites qu'à la discrétion des autorités compétentes. Une politique nationale du logement récemment approuvée par le gouvernement donne une raison d'espérer à cet égard. Reconnaisant l'absence d'un cadre juridique clair et d'un plan national pour orienter les autorités locales dans l'élaboration de leurs propres plans locaux¹³⁹ cette politique énonce, à un niveau très élevé, les priorités et les mesures proposées pour que le gouvernement puisse faire face aux problèmes du secteur du logement. On reconnaît le besoin de cohérence entre l'action et les responsabilités de la planification nationale, tout comme la nécessité de prendre en compte la réduction des risques naturels dans les processus de planification et d'approbation.¹⁴⁰ Toutefois, comme on l'a expliqué, le langage utilisé dans ce document est de haut niveau et ne contient que des mesures très générales sans référence aux délais: par exemple, l'alignement de la politique nationale du logement avec d'autres politiques pertinentes à des domaines tels que la planification est simplement indiqué, mais pas clairement attribué à une institution ou encadré dans une certaine période.¹⁴¹ L'UCLBP et le MPCE sont responsables d'une longue liste d'actions, mais d'après les entretiens tenus au niveau national, on peut clairement déduire que ces institutions ne disposent pas actuellement de la capacité et de la coordination nécessaire avec

¹³⁴ Elizabeth Blake and Frédérique Siegel, Cross-sector collaboration creates transparent access to land rights for reconstruction and development: how-to guides to buy and sell land and secure land rights in Haiti, mars 2014.

¹³⁵ Décret du 1er février 2006 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la collectivité municipale.

¹³⁶ Ibid, chapitres I et II.

¹³⁷ Loi du 28 mars 1996 portant organisation de la collectivité territoriale de section communale, articles 11 et 19.

¹³⁸ Contexte, CIAT, MTPTC et UCLBP, lois et règlements de la planification urbaine, juillet 2013.

¹³⁹ UCLBP, Politique nationale du logement et de l'habitat (document-cadre), octobre 2013, section 2.1.1.

¹⁴⁰ Ibid, section 4.4.

¹⁴¹ Ibid, section 6.



d'autres institutions et d'autres acteurs pour mettre en œuvre leurs ambitieux programmes. Cependant, comme précisé au cours des entretiens avec des représentants de l'UCLBP, la politique nationale du logement est un document délibérément long et ambitieux qui vise à expliquer l'orientation générale des politiques et des lois dans l'avenir. Il ne s'agit donc pas de fournir des détails, qui seront inclus dans les plans visant à développer des documents de politique fondés sur l'actuelle politique nationale du logement. Plusieurs personnes interrogées provenant des organisations internationales ont noté que le simple fait qu'une politique acceptée soit maintenant en place signifie qu'il y a un axe central autour duquel des programmes et des politiques spécifiques peuvent être développés.

Les intervenants des organisations humanitaires et de développement et les bailleurs de fonds aux niveaux national et local ne sont pas optimistes en ce qui concerne les niveaux de participation de la communauté dans le processus de planification. Sur la base des entretiens et de la recherche juridique, il semble n'y avoir aucune exigence formelle pour la participation des communautés par le biais, par exemple, de méthodes de planification participatives ou des audiences publiques pour les lotissements proposés. Aucune des communautés interrogées n'était au courant de, et n'avait été impliquée dans les processus de planification municipale. Idéalement, les grands projets de développement (tels que la construction d'une nouvelle route ou d'un grand immeuble commercial) devraient être réexaminés conformément à un plan local (qui soit déjà aligné avec le plan national concerné), avec des analyses d'impact et en consultation avec les communautés locales. Les entrevues ont révélé qu'aucun membre de la communauté n'était au courant de la réalisation de consultations «formelles», malgré l'existence de projets en cours dans certaines des zones visitées (par exemple, la construction de la route près de Jacmel et des activités minières près de Léogâne), même s'ils étaient au courant des consultations limitées avec des groupes de propriétaires particuliers afin de discuter les compensations pour la destruction de bâtiments dans le but de construire des routes. Les preuves démontrent que les processus d'expropriation et d'indemnisation ne sont en aucun cas appliqués régulièrement dans le pays et souffrent souvent d'un manque de clarté sur la propriété des terres. De même, une des conséquences fut l'abandon de plusieurs grands projets au cours des dernières années (comme la construction de la route nationale numéro 7 dans la région de Grande-Anse).¹⁴² En outre, aucun des fonctionnaires des CASEC ou ASEC interviewés n'a pu confirmer l'existence des schémas et des plans locaux requis en vertu de la législation concernée. Dans la pratique, très peu de programmes de planification sont en place en dessous du niveau national en Haïti, et les municipalités et les sections communales visitées ne constituaient pas une exception. Dans ce contexte, la capacité des administrations municipales et sous-municipales (que ce soit dans les grands centres urbains tels que Port-au-Prince ou dans des petits centres comme Jacmel) pour délimiter et contrôler les développements sur des zones à haut risque est minime. Les lacunes repérées en termes de capacité et de financement (et par extension, de capacité d'exécution) témoignent de l'incapacité du gouvernement à empêcher qu'un nombre croissant d'Haïtiens vivent dans des zones à haut risque (telles que les plaines inondables et les ravins aux pentes raides).

¹⁴² Reuters, Haiti's road to reconstruction blocked by land tenure disputes, <http://www.reuters.com/article/2013/01/26/us-haiti-land-idUSBRE90POBM20130126>, consulté le 27 octobre 2014.

Conclusion

Alors qu'il existe une quantité surprenante de lois en la matière, ces dernières se limitent à énoncer les conditions requises pour la mise en place de certains plans, aux différents niveaux de l'administration de l'État, sans trop entrer dans les détails. Bien que certains aspects relatifs à la planification de l'aménagement du territoire soient délégués aux niveaux régionaux, le manque de financement et de capacité ainsi que la confusion concernant les compétences et l'autorité montrent que la planification est dictée au niveau national ou qu'elle se décide de manière ponctuelle.

La récente Politique nationale du logement permet d'espérer que d'autres documents de politique plus étayés seront développés dans l'avenir, intégrant la RRD ou à tout le moins des considérations pertinentes pour la RRD dans le système actuel de planification. Le manque de participation communautaire dans le processus de planification est une problématique préoccupante, et rien n'indique que cela devrait s'améliorer dans un futur proche.

Le régime foncier

Droits fonciers formels

Le régime foncier et les droits de propriété sont peut-être la partie la plus controversée du cadre juridique d'Haïti pertinent à la RRC. Les questions entourant le régime foncier ont des racines historiques et sociologiques profondes, remontant à la période de l'esclavage colonial français et à la Révolution haïtienne. En effet, on peut soutenir que la structure de base de l'actuel régime foncier haïtien était déjà largement en place vers le milieu du 19^e siècle et s'est maintenu de manière relativement stable tout au long du 20^e siècle.¹⁴³

La Constitution d'Haïti garantit le droit à la propriété privée, indiquant expressément que «La propriété privée est reconnue et garantie. La loi détermine les modalités d'acquisition, de jouissance, et les limites qui lui sont imposées¹⁴⁴». La terre en Haïti est classée en trois catégories:

1. **la terre privée;**
2. **la terre domaniale:** c'est la terre inaliénable qui ne peut pas être exploitée ou modifiée par des entités privées, et comprend les routes, les lieux publics, les côtes, les rivières, les monuments, les mines, etc.;
3. **la terre privée de l'État:** il s'agit de la terre appartenant à l'État et aux autres institutions publiques, qui peut être vendue ou louée par le gouvernement, et comprend les bâtiments gouvernementaux, les terres héritées par défaut, etc.¹⁴⁵

¹⁴³ Richard Haggerty, Country Study of Haiti, 1989.

¹⁴⁴ Code civil d'Haïti, 1825, article 36.

¹⁴⁵ Décret du 22 septembre 1964 sur le fermage des biens du domaine privé de l'État, article 1.



La Constitution et le Code civil posent les principes en vertu desquelles on peut disposer ou louer les terres, la Constitution établissant les grandes catégories et le Code civil déterminant le cadre juridique et les règles relatives à l'acquisition et au transfert.¹⁴⁶ Ce cadre juridique relatif à la propriété foncière trouve son influence dans le droit et l'administration des terres français, et s'est développé depuis lors par la pratique tirée de l'économie agricole¹⁴⁷, avec pour conséquence qu'il ne s'est pas bien adapté aux exigences d'une structure foncière compliquée et en expansion rapide comme à Port-au-Prince, entre autres.

Comme dans le cas de la propriété foncière privée, les deux autres principales formes de possession prévues par la loi sont les suivantes:

- **Bail:** les baux sont régis par les dispositions du Code civil¹⁴⁸, et peuvent être soit verbaux soit écrits.¹⁴⁹
- **Fermage:** la pratique du fermage s'est d'abord développée en se calquant sur celle du bail de terres agricoles de l'État, avant de gagner en popularité. Essentiellement, il s'agit d'un bail de terres à long terme, le locataire étant le propriétaire du bâtiment construit sur le terrain (c'est à dire, en général, la maison que le locataire aura construite).¹⁵⁰ Les fermages les plus modernes contiennent l'option selon laquelle il est possible d'acheter le terrain au bout d'une certaine période de temps (souvent 20 ans). Le bailleur doit rembourser au locataire l'équivalent du prix de construction dans le cas où le bailleur souhaite interrompre le bail avant la fin de la période de fermage, ce qui contribue indirectement à sécuriser l'occupation pour le locataire.

La loi haïtienne réglemente l'acquisition et l'héritage de la propriété foncière. Beaucoup d'haïtiens héritent des terres des proches; les obligations légales et la procédure de ce processus sont régies par la section du Code civil sur les successions.¹⁵¹ Selon la loi haïtienne, la propriété d'une personne décédée doit être répartie entre tous ses enfants et son conjoint survivant, et le transfert ne peut pas être considéré comme juridiquement complet que jusqu'à ce que la totalité de la terre ait été arpentée, divisée, notariée et enregistrée. La sous-division de la terre (à louer ou à vendre) est également permise en vertu de la loi haïtienne, qui définit les conditions et les procédures détaillées, ainsi que le régime d'autorisation.¹⁵² Malgré cette abondante réglementation sur la procédure, la plupart des subdivisions [lotissements] en Haïti se déroulent de façon informelle, que ce soit par des pratiques coutumières ou ancestrales.

L'usucapion ou prescription acquisitive est un autre moyen permettant d'acquérir la propriété foncière. Les conditions pour devenir propriétaire de la terre sont

¹⁴⁶ Voir Loi no. 12 et Loi no. 15, Code civil d'Haïti, 1825.

¹⁴⁷ HPG Working Paper, Faire fi des réalités ! Problématiques foncières, institutions locales et action humanitaire après le tremblement de terre en Haïti, septembre 2012.

¹⁴⁸ Code civil d'Haïti, 1825, articles 1172-1600.

¹⁴⁹ Code civil d'Haïti, 1825, article 1485.

¹⁵⁰ Voir le décret du 22 septembre 1964, qui pose les règles relatives au fermage.

¹⁵¹ Loi 16 sur la succession, Code civil d'Haïti, articles 674 à 700.

¹⁵² Loi du 29 mai 1963 établissant des règles spéciales relatives à l'habitation et à l'aménagement des villes et campagnes, articles 54 et 57, et Loi du 19 septembre 1982 relative à l'adoption d'une politique cohérente d'aménagement du territoire et de développement.

énoncées dans le Code civil¹⁵³, et exigent de l'acquéreur d'avoir résidé de manière permanente sur la propriété convoitée, pacifique, publique et en capacité de propriétaire pendant vingt ans ou plus, afin de. Pour confirmer la propriété, il est en outre nécessaire de déposer une action pétitoire auprès du tribunal local.

En dehors de Port-au-Prince et des centres urbains, les terres sont en théorie régies par les dispositions du Code rural d'Haïti de 1962 (modifié en 1986), qui ajoute peu au cadre juridique en matière de droits et de régime foncier, en dehors de l'application du Code civil à la propriété rurale.¹⁵⁴ Certains plaident pour mettre fin à la l'existence des distinctions rural/urbain et d'intégrer toutes les dispositions utiles dans le Code civil.¹⁵⁵ Les personnes interrogées et les commentateurs ont noté que dans les milieux ruraux, la propriété foncière est normalement régie par la pratique et le droit coutumier par opposition à la loi formelle, plus encore que dans le milieu urbain de Port-au-Prince.

Droits fonciers informels/coutumiers

Les rencontres avec des groupes de discussion communautaires menées pour le projet ont confirmé quels droits de propriété et les transactions sont essentiellement traitées dans le cadre du droit coutumier. Seule une minorité de membres de la communauté interrogés a déclaré être en possession de leur titre de propriété, et plusieurs de ces personnes interrogées ont même reconnu que remplir toutes les formalités administratives ne représentait pas nécessairement un gage de sécurité en raison de la confusion générale sur qui possède quoi et où, du risque de revendications opportunistes et de la corruption (beaucoup plus élevée dans les zones urbaines). En général, les droits fonciers des personnes interrogées dans la communauté ont été, en substance, reconnus et protégés par la communauté elle-même puisque de nombreuses familles ont vécu sur les mêmes terres pendant plusieurs générations. Alors que certains commentateurs ont souligné à juste titre que de nombreux citoyens voyaient les autorités et les procédures étatiques formelles avec scepticisme, des entrevues avec des groupes de discussion communautaires ont révélé non pas tant de scepticisme, mais plutôt un certain réalisme. En raison du manque d'accès et d'application, le système formel ne peut tout simplement pas exister et être utile en dehors d'un milieu urbain, tandis que les droits fonciers coutumiers sont perçus comme plus sûrs (et il est probable que dans de nombreux cas, ils le soient).

Aucune des personnes interrogées n'a été capable d'affirmer si le système de la propriété foncière en Haïti aidait ou entravait la RRC, et un vaste débat existe sur la question de savoir s'il serait opportun que le système de la propriété foncière en Haïti soit «formalisé». Certains croient que des droits d'occupation clairement définis et garantis sont essentiels pour, par exemple, fournir aux agriculteurs des incitations à adopter de meilleures pratiques de gestion de l'utilisation des terres, tandis que d'autres estiment que les programmes de régularisation des titres reproduisent et maintiennent simplement le statu quo tout en marginalisant des groupes qui opèrent sur la base des systèmes coutumiers. Comme le fait remarquer un commentateur, les groupes pauvres sont désavantagés s'ils perdent la sécurité

¹⁵³ Code civil d'Haïti, 1825, articles 1996-2047.

¹⁵⁴ Code rural d'Haïti, 1825, article 20.

¹⁵⁵ Winston W. Riddick, *Economic Development and Private Ownership of Immovable Property: a comparison of Louisiana and Haiti*, *Electronic Journal of Comparative Law* vol. 12, mai 2008.



provenant de la tenure coutumière et s'ils sont incapables de suivre le processus bureaucratique d'enregistrement, ce qui pourrait être un problème généralisé en Haïti à moins que le programme d'attribution de titres soit accompagné d'une campagne efficace de sensibilisation en langue créole et d'une simplification des démarches administratives pour la formalisation.

Les historiens et d'autres commentateurs culturels d'Haïti ont également souligné l'importance du système du lakou permettant d'assurer la prééminence permanente des droits fonciers informels. Dans ce système, les terres sont partagées et transmises par héritage informel, généralement divisées en parts égales entre toute la progéniture. Il n'y avait généralement pas de participation de l'État dans ce processus même si parfois le membre le plus ancien de la famille (le chef lakou) pouvait détenir un titre de propriété officiel.¹⁵⁶ Tandis que ce système est de moins en moins fréquent aujourd'hui, il persiste néanmoins sous des formes adaptées dans des milieux ruraux et urbains. Les modèles et les pratiques d'héritage discutés avec des groupes de discussion communautaires ont révélé qu'ils suivent le système lakou dans la forme, si ce n'est de nom —notamment les anciens divisant leurs terres à parts égales pour leur progéniture sans recours au système formel—.

L'enregistrement foncier

Les questions juridiques liées à l'enregistrement foncier et au cadastre constituent peut-être le plus grand défi d'Haïti. Il est relativement bien établi qu'un lien étroit existe entre la sécurité foncière et la résilience face aux risques naturels. Sans la possibilité de contrôler la ressource, les incitatifs à l'utiliser de façon à promouvoir la réduction des risques est nettement réduite.¹⁵⁷ Selon les estimations, moins de 5 % de la propriété en Haïti fait l'objet d'une visite par le système cadastral national¹⁵⁸ et en 2003, Hernando de Soto estimait qu'environ 68 % des citadins et 97 % des habitants des zones rurales en Haïti vivaient dans des établissements manquant de titre foncier défini.¹⁵⁹ Selon les estimations actuelles, jusqu'à 80 % des terres à Port-au-Prince seraient occupées de manière informelle.

La suite de cette section présente un bref aperçu des aspects les plus importants du système d'enregistrement des terres en Haïti et des défis auxquels le pays est confronté. Pour plus d'informations sur ce sujet, veuillez consulter la section [1.1] du rapport de la FICR [Shelter].

- En ce qui concerne le cadre juridique et la responsabilité des institutions en Haïti, un décret du 10 décembre 1984¹⁶⁰ créa l'Office national du cadastre (ONACA), qui dépend du MPTC. L'ONACA fournit des informations

¹⁵⁶ Duke University Franklin Humanities Institute, Law & Housing in Haiti, <http://sites.duke.edu/lawandhousinginhaiti/>, consulté le 30 novembre 2014.

¹⁵⁷ Tran Phong and Bui Duc Tinh, 'Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation: enabling environment for integration', in Community, Environment and Disaster Risk Management Volume 4, Climate Change Adaptation and DRR: Issues and Challenges, 2010.

¹⁵⁸ Organisation des États américains, Modernisation du cadastre et de l'infrastructure des droits fonciers en Haïti, Proposition de projet, mars 2010.

¹⁵⁹ Hernando de Soto, Le mystère du capital: Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs, 2003 [traduction: 2005].

¹⁶⁰ Décret créant une organisation autonome dénommée L'Office nationale du cadastre, 10 décembre 1984.

cadastrales à jour sur toutes les propriétés et les parcelles en Haïti. Alors que l'ONACA est responsable du cadastre, la Direction générale des impôts (Direction Générale des Impôts (DGI)) est responsable du titrage effectif de toutes les terres publiques et de la perception des taxes sur les transactions immobilières.

- Tous les titres fonciers doivent être enregistrés par le Bureau de la DGI de l'enregistrement et de la conservation des terres.¹⁶¹ La DGI fait partie du ministère de l'Économie et des Finances, et il collecte l'impôt, ce qui constitue la priorité du bureau, ce qui signifie que la mise à disposition de la documentation du titre est accessoire (c.-à-d. les enregistrements ne peuvent pas être facilement utilisés pour créer une chaîne de titre ou établir la preuve de la propriété). L'absence d'un système de cadastre efficace signifie que la procédure formelle d'enregistrement est dans la pratique basée sur un système décentralisé de l'administration foncière qui dépend lourdement des notaires et des arpenteurs.¹⁶² Toutefois, la majorité des transactions immobilières en Haïti reste basée sur les pratiques coutumières, en particulier dans les zones rurales où les transactions foncières « reflètent le scepticisme des notaires, arpenteurs-géomètres, et pratiquement tous les agents de l'État, y compris le pouvoir judiciaire », et les droits de propriété découlent principalement des liens de parenté et des transactions non réglementés par la loi.¹⁶³
- L'ONACA et la DGI souffrent tous les deux d'un manque important de capacités et de financement, ce qui affecte énormément leur aptitude à s'acquitter de leurs responsabilités en vertu de la loi. Il y a actuellement un manque de coordination effective entre l'ONACA et la DGI, et le public est désorienté quant à savoir quelle est l'entité responsable de tel ou tel aspect de l'enregistrement des terres. Cependant, des initiatives prises récemment par le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire espèrent y remédier. Il est à espérer qu'une nouvelle loi, actuellement sous forme de projet¹⁶⁴, facilitera ce processus et offrira une clarté institutionnelle, et donc encouragera l'investissement en Haïti.
- L'enregistrement en Haïti est un processus multipartite avec d'éventuelles lacunes à chaque étape. L'intervention d'un notaire est fondamentale pour le processus d'achat et de vente de la propriété ainsi que pour leur enregistrement; le notaire prépare les contrats de vente, vérifie la documentation des titres, et soumet les documents et les notes d'honoraires à la DGI pour procéder à l'enregistrement, entre autres choses. Cependant, il arrive souvent que les notaires en dehors de Port-au-Prince ne se rendent pas à la DGI pour mener la recherche et l'examen du titre, ce qui signifie que bien souvent aucune recherche n'est entreprise, ce qui peut être source de potentiels litiges à l'avenir. Cela présente un grand risque compte tenu que les propriétés foncières sont

¹⁶¹ Articles 1 et 2, décret sur l'enregistrement et la conservation des titres de propriété foncière du 30 septembre 1977.

¹⁶² Glenn R. Smucker, T. Anderson White, Michael Bannister, Land Tenure and the adoption of agricultural technology in Haiti, octobre 2000.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Avant-projet de loi modifiant les décrets du 23 novembre 1984, du 30 novembre 1984 et du 28 août 1986 – la copie de l'avant-projet n'a pu être mise à disposition du consultant du projet. Les points saillants de l'avant-projet ont été expliqués au cours des entretiens avec le personnel ONACA.



souvent détenues par plusieurs membres d'une famille (normalement ceux qui ont hérité de la terre en vertu du droit ou de façon informelle) et que le consentement unanime de tous les membres est requis en cas de vente.

Conclusion

Le défaut de réforme, pourtant nécessaire, du cadre juridique et institutionnel ainsi que le manque de capacité et de financement pour l'enregistrement du foncier et le système cadastral expliquent la défaillance du régime foncier et d'enregistrement actuellement en place en Haïti. Cet état de fait entraîne un manque de clarté quant à la propriété des terrains privés et publics. La pratique, informelle et coutumière, s'impose ainsi comme la règle et non comme l'exception. Bien que la coutume en matière de propriété foncière ne soit pas nécessairement un obstacle à la RRC, dans de nombreux cas, l'absence de titres de propriété exécutoires sur les terrains a pour conséquence que les petits propriétaires et locataires sont moins incités à investir dans la résilience de leurs terrains et de leurs constructions. La majorité du public haïtien n'a pas connaissance du système cadastral officiel et est réticent à enregistrer formellement les titres de propriété en raison de procédures compliquées, de coûts liés aux honoraires de professionnels et des taxes.

Établissements informels et précaires

Comme décrit dans la section 3.5.3., la majorité des citoyens haïtiens ne possède pas de titre de propriété légal de leurs terres, et dépend d'arrangements informels ou coutumiers. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que le nombre d'Haïtiens qui habitent dans des établissements humains informels soit extrêmement élevé: à Port-au-Prince, par exemple, la majorité des près de 2,7 millions d'habitants vit dans des établissements humains informels. Cela représente un énorme défi pour le gouvernement haïtien en ce qui concerne l'extension des services de base et l'assurance d'un niveau de sécurité acceptable pour les communautés urbaines. La position du gouvernement sur les établissements informels au cours des dernières décennies a été mitigée: l'incapacité à faire respecter les droits de propriété, la planification et la réglementation environnementale «a été largement interprétée comme un feu vert pour les ignorer¹⁶⁵». Les administrations du gouvernement ont créé des quartiers qui sont finalement devenus des bidonvilles, ou, dans certains cas, les fonctionnaires du gouvernement ont encouragé l'invasion de terres appartenant à des opposants politiques. Lors du tremblement de terre de janvier 2010, les établissements humains informels bâtis autour de la capitale ont subi quelques-uns des pires dommages : les bâtiments non réglementés se sont effondrés trop facilement et les services locaux, fragiles, ont été dévastés.

¹⁶⁵ Elizabeth Blake and Frédérique Siegel, Cross-sector collaboration creates transparent access to land rights for reconstruction and development: how-to guides to buy and sell land and secure land rights in Haiti, mars 2014.

Il n'y a aucune législation en Haïti qui vise à réglementer les établissements informels ou précaires, ou qui s'occupe de la RRC dans ces établissements. Il y a cependant une base juridique potentielle pour la régularisation des bidonvilles situés sur des terres de l'État (à travers le mécanisme de conclusion des baux avec les squatters). Bien que les terres du gouvernement ne puissent pas être acquises par prescription acquisitive, un décret du 22 septembre 1964 dispose que toute personne vivant sur ces terres pendant au moins deux ans bénéficie d'une priorité pour obtenir un droit au bail.¹⁶⁶ En outre, les nombreuses propriétés privées abandonnées qui ont été transformées en établissements informels devraient, en théorie, revenir au domaine de l'État (en vertu de leur abandon) avec pour conséquence que les squatters installés sur ces sites pourraient soit être éligibles à l'obtention de baux dans la zone. Il n'y a aucune preuve suggérant que ce processus ait été suivi pour les établissements informels, et pour parvenir à des résultats, il faudrait une amélioration significative de la capacité administrative et d'exécution.¹⁶⁷ Toutefois, ce mécanisme représente une voie possible pour une réforme en la matière dans l'avenir.

Il y a, cependant, une immense quantité de constructions et d'activités en développement dans ce domaine qui comptent à la fois sur la participation des organisations humanitaires et de développement (nationales, internationales et étrangères), laquelle s'est intensifiée à la suite du tremblement de terre de 2010, et sur la création imminente de nouveaux établissements humains informels pour les nouveaux déplacés internes. Les personnes interrogées n'ont pas été capables de fournir des informations cohérentes permettant de savoir qui est responsable de la supervision et de la réglementation dans ce domaine: bien qu'il semble que l'UCLBP possède un mandat clair dans ce domaine, les personnes interrogées ont mentionné d'autres ministères et organismes qui seraient impliqués, y compris le MTPTC, le MICT, le MPCE, le CIAT et l'Entreprise publique pour la promotion des logements sociaux (EPPLS). Beaucoup de personnes interrogées provenant des ONG ont souligné le manque de mandats clairs de la part du gouvernement et la contrainte d'avoir à traiter avec de multiples institutions, dont les responsabilités peuvent se chevaucher, le tout entraînant des retards et la duplication des efforts. L'UCLBP est actuellement engagée dans plusieurs projets avec des organisations internationales (intergouvernementales et non gouvernementales) et étrangères, qui se concentrent spécifiquement sur le développement et la réhabilitation des quartiers informels et précaires: le projet 16/6, par exemple, a été conçu pour combiner le processus de retour des Haïtiens déplacés dans leurs foyers à la suite du tremblement de terre de 2010, avec la réhabilitation des quartiers précaires. Un projet important est actuellement en cours à Martissant pour régulariser les établissements humains informels installés sur des terres appartenant à l'État, ce qui bénéficiera à plus de 50.000 personnes. Le processus de planification de ce projet consiste à élaborer un plan de prévention des risques, en mettant l'accent sur la sécurité foncière, le développement social et la fourniture d'infrastructures.¹⁶⁸

La récente politique nationale du logement est également déficiente en termes de fournitures pour les établissements informels et précaires, ce qui est surprenant compte tenu de l'ampleur de ces établissements humains en Haïti. La politique

¹⁶⁶ Décret du 22 septembre 1964 sur le fermage des biens du domaine privé de l'État.

¹⁶⁷ Frédérique Siegel, *Towards Secure Tenure in Port-au-Prince*, 2 août 2014.

¹⁶⁸ UCLBP, Programme d'aménagement intégré de quartiers informels de Port-au-Prince: Martissant et Baillergeau (AIQIP), 2012.



reconnaît que l'absence de planification urbaine contribua au développement spontané des quartiers irréguliers et précaires et à la difficulté d'accéder aux services de base pour les communautés de ces colonies.¹⁶⁹ Toutefois, à part les propositions et les suggestions générales énoncées dans le document, il n'y a pas de mention de ces établissements humains, ce qui représente une lacune concrète dans la politique. Fait intéressant, le document de discussion qui a été publié en tant que précurseur de la politique nationale du logement en avril 2012, est légèrement plus détaillé. Selon le document de discussion, dans les établissements précaires, le gouvernement a l'intention de dissocier efficacement les droits à la terre des droits aux bâtiments, et d'assurer la sécurité d'occupation pour les bâtiments plutôt que pour la terre. Afin d'atteindre cet objectif, le gouvernement propose, entre autres choses de:

- Introduire un système d'enregistrement simplifié pour les bâtiments, en travaillant grâce à une initiative en cours avec l'Institut haïtien de statistique et d'informatique reposant sur un dénombrement participatif et des recensements dirigés par les autorités locales;
- Reconnaître les droits sur la base de la validation de la communauté;
- Améliorer l'identification des membres de la communauté par une procédure d'enregistrement civile simplifiée, accompagnée par le renforcement des rôles des fonctionnaires pertinents;
- Mettre en œuvre un système simplifié de résolution des conflits et de médiation locale; et
- Développer et distribuer des guides conviviaux pour les relations entre les propriétaires et les locataires fondés sur les lois et les pratiques haïtiennes existantes.¹⁷⁰

Ces mesures sont fondées sur le concept d'un «continuum des droits fonciers», où, au lieu de suivre une politique de régularisation qui se limite à attribuer des titres de propriété, on reconnaît des formes intermédiaires de tenure, telles que le droit d'occuper ou de louer des terres publiques ou privées, assurant également l'octroi de droits qui prévalent sur les bâtiments construits sur ledit terrain. Les entrevues ont révélé qu'il s'agit là d'une solution pratique au nombre élevé de quartiers informels qui sont situés sur des terres de l'État, ce dernier étant incapable, sans volonté politique ou tout simplement méconnaissant les droits qu'il peut offrir aux habitants. Toutefois, le gouvernement établit des limites avec la terre «non-constructible», c.-à-d. la terre où l'exposition aux risques naturels est considérée comme trop grande: aucune modalité de régime foncier ne peut être offerte pour ces terres, qui font l'objet d'informations concernant leur degré d'exposition auprès de leur propriétaire et des habitants. Ces informations seront ensuite utilisées pour l'élaboration de plans de réduction des risques.¹⁷¹ Ce qui est frappant est le fait que les dispositions du document de discussion de 2012 ne soient pas incluses dans la politique nationale «officielle» du logement. Bien que l'UCLBP ait déclaré que ce contenu est toujours convaincant et façonne leurs

¹⁶⁹ UCLBP, Politique nationale du logement et de l'habitat (document-cadre), octobre 2013, section 2.1.2.

¹⁷⁰ UCLBP, Politique nationale du logement, de l'habitat et du développement urbain (document pour commentaires et suggestions), 30 avril 2012, section 4.

¹⁷¹ Ibid.

actions futures, et que les futures versions pourraient intégrer plus de détails sur ce domaine, l'absence d'un fondement politique (et encore moins juridique) solide compromet les avantages que ces actions pourraient avoir dans l'avenir.

Des conversations détaillées avec les représentants de l'UCLBP ont permis d'avoir de plus amples détails concernant la direction que le gouvernement haïtien souhaite prendre en ce qui concerne les établissements informels et précaires. Tout en reconnaissant qu'il n'y a pas de véritable loi ou de politique en place pour orienter les actions dans ce domaine, dans la pratique, le gouvernement s'est engagé à adopter une politique générale de régularisation des bidonvilles, et tente de se démarquer des effets souvent incendiaires des expulsions forcées (légal ou pas). Il s'agit d'une politique pragmatique: les personnes interrogées ont souligné que même si les habitants des zones à haut risque (par exemple, des établissements informels construits sur des ravins à pentes extrêmes, au risque de crues soudaines et des glissements de terrain) sont relogés ailleurs, le gouvernement n'a pas les ressources pour empêcher que d'autres groupes occupent la terre. Cette situation est perçue comme une pression extrême en matière de logement dans les zones urbaines de Port-au-Prince. Si le niveau des capacités et des ressources témoigne que le gouvernement n'est qu'en mesure de se concentrer sur certains quartiers, comme démontré avec le projet de Martissant, la priorité est maintenant d'essayer d'adapter les logements aux conditions existantes en intégrant des mesures d'atténuation des risques et d'accès aux services de base. Il n'y a pas de plans qui prévoient le transfert des titres de propriété aux résidents; l'objectif est de conférer une certaine légitimité aux titres informels et «laisser la porte ouverte» pour une future évolution, ce qui semble extrêmement vague. L'UCLBP a également confirmé qu'elle mettait l'accent sur une approche participative de la planification et de la construction avec les communautés affectées, en association avec ses partenaires internationaux, afin d'assurer que les travaux de réaménagement soient appropriés. Cependant, il n'y a pas de lois, de politiques ou de documents d'orientation secondaires sur lesquels cette approche se baserait, et il semble que la stratégie soit presque entièrement déterminée au cas par cas en fonction de la nature du projet et des partenaires impliqués. Il semble même qu'on adopte une approche originale pour l'interprétation de la législation: c'est le cas, par exemple, d'un règlement concernant les escaliers publics en raison duquel certaines maisons auraient eu besoin d'être réaménagées ou relocalisées, et qui a été «dé-s-appliqué» dans certains cas. Il n'a pas été clarifié comment cette «dé-s-application» fonctionne exactement en pratique. Bien que cette approche pragmatique puisse avoir des avantages, il existe un risque que les décisions soient arbitraires et fondées, par exemple, sur des questions financières plutôt que sur la réduction des risques. Une telle situation justifie la réalisation d'un inventaire détaillé de toutes les lois pertinentes, non seulement celles concernant les établissements informels, mais aussi celles portant sur la planification de l'utilisation des terres en général, dans le but ultime de rationaliser le cadre juridique et assurer qu'il s'adapte aux besoins actuels et intègrent les éléments de la RRC.



Conclusion

Compte tenu du nombre important d'établissements informels et précaires en Haïti, et de l'immense population qui les occupe, l'absence de législation régissant ces habitats représente un vide préoccupant. Des déclarations positives existent dans certains documents politiques, mais elles ne sont pas clairement mises en œuvre et il est difficile de prédire comment elles seront intégrées à la prise de décision officielle, à supposer qu'elles le soient. Le gouvernement a entamé un processus de régularisation de certains arrangements, mais en dehors de tout cadre juridique garantissant une reddition appropriée.

Gestion de l'eau et des inondations en milieu urbain

La structure institutionnelle actuelle du secteur de l'eau en Haïti fonctionne avec des ressources limitées dans un environnement difficile: en 2002, Haïti occupait le dernier rang sur 147 pays dans une évaluation internationale sur la sécurité de l'eau.¹⁷² Avant le tremblement de terre de 2010, seule la moitié de la population de Port-au-Prince avait accès à des latrines ou d'autres formes d'assainissement, tandis qu'un tiers de la population n'avait pas d'approvisionnement en eau du robinet.¹⁷³ En 2010, seulement 12 % de la population avait accès à de l'eau traitée (potable).¹⁷⁴

Une loi organique de 2009 établit le cadre institutionnel global pour la réglementation du secteur de l'eau et de l'assainissement en Haïti.¹⁷⁵ Cette loi crée l'organisation administrative de la Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement (DINEPA), qui se trouve sous l'autorité du MTPTC¹⁷⁶ et est dirigée par un conseil d'administration comprenant des membres de haut niveau de différents ministères et d'autres organismes (par exemple, du MTPTC, du MICT, du ministère de l'Économie et des Finances, et du ministère de l'Environnement).¹⁷⁷ La DINEPA est chargée de la mise en œuvre de la politique de l'État dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, notamment en:

1. Développant le secteur de l'eau et de l'assainissement au niveau national;
2. Réglementant le secteur; et
3. Contrôlant les acteurs.¹⁷⁸

¹⁷² Lawrence P, Meigh J, Sullivan C, The Water Poverty Index: an international comparison, Natural Resources Forum: a United Nations Journal (3), 2003.

¹⁷³ Données statistiques obtenues de la section 5.5.1 de MICT, DPC, Analyse des capacités de préparation et de réponse du Système national de gestion des risques et désastres, décembre 2013.

¹⁷⁴ OMS/UNICEF, Progrès en matière d'assainissement et d'alimentation en eau : rapport 2010, 2010.

¹⁷⁵ Loi du 20 janvier 2009 sur l'organisation du secteur de l'eau potable et de l'assainissement (Journal officiel de la République d'Haïti Le Moniteur n° 25, 25 mars 2009).

¹⁷⁶ Ibid, article 3.

¹⁷⁷ Ibid, article 7.

¹⁷⁸ Ibid, article 5.

Ces objectifs clés englobent de nombreuses responsabilités subsidiaires, y compris le développement de la politique nationale, l'établissement de critères de performance, la détermination des tarifs et l'application de sanctions contre ceux qui violent les normes et les réglementations du secteur.¹⁷⁹

La loi de 2009 établit également la structure institutionnelle du niveau sous-national pour le secteur de l'eau et de l'assainissement. Des offices régionaux d'eau potable et d'assainissement (OREPA) furent créés afin d'exploiter pleinement les possibilités commerciales et opérationnelles du secteur.¹⁸⁰ Les OREPA sont responsables de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement dans les zones urbaines et de la fourniture d'un soutien administratif, commercial, technique et financier aux systèmes gérés par des communautés individuelles ou des groupes privés.¹⁸¹ Il existe quatre principaux bureaux OREPA en Haïti, qui couvrent des zones désignées du Nord, du Sud, de l'Est et de l'Ouest et sont à leur tour sous-divisés en bureaux départementaux. Dans les villes de plus de 10.000 habitants, l'OREPA doit installer un Centre technique d'exploitation (CTE) pour gérer le système. Il est important de noter que, techniquement, les OREPA sont des structures temporaires et qu'il s'agit de transférer, après une période de transition définie, toutes les fonctions et les tâches des bureaux OREPA aux autorités municipales compétentes.¹⁸² Aucune personne interrogée dans le secteur de l'eau ne fut en mesure de fournir des détails sur l'état de ce processus ou sur les délais prévus pour l'achèvement. En outre, il est clair que la capacité des autorités municipales à intervenir dans le secteur de l'eau est extrêmement limitée, et elles ne jouent actuellement presque aucun rôle. Au niveau rural et/ou périurbain, la responsabilité de la gestion et de l'entretien des systèmes d'eau et d'assainissement dans les centres de moins de 10.000 personnes repose sur deux entités : les comités d'approvisionnement d'eau potable et d'assainissement (CAEPA) et les comités d'eau potable et d'assainissement (CEPA). Leurs comités sont composés de membres élus soit par les utilisateurs des systèmes locaux, soit par des opérateurs privés sous la supervision du bureau local de l'OREPA¹⁸³; l'OREPA reste le propriétaire légal de toute infrastructure. Cependant, bien que la loi mentionne deux comités apparemment séparés, leurs différences ne sont pas expliquées et, dans la pratique, il semble que seul le terme CAEPA soit utilisé pour désigner tous les systèmes/opérateurs gérés par l'utilisateur.

Le cadre juridique décrit ci-dessus ne tient pas compte, et n'assigne pas de responsabilités à des problématiques pertinentes à la RRC ou à des questions spécifiques, telles que la gestion des inondations, bien que dans les statuts qui régissent la structure et les opérations des CAEPA, le rôle de conseiller comprenne la responsabilité de promouvoir de bonnes pratiques d'hygiène, notamment grâce une bonne gestion de l'eau dans les maisons et à la sensibilisation de la communauté locale sur les questions environnementales, à savoir la préservation et la protection des ressources en eau. Les personnes interrogées ont indiqué que l'atténuation des inondations serait généralement de la responsabilité des administrations municipales ou de section, mais en réalité, tous les projets d'atténuation des inondations sont généralement encouragés et financés par des

¹⁷⁹ Ibid, article 6.

¹⁸⁰ Ibid, article 12.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid, article 19.

¹⁸³ Ibid, article 20.



fonds internationaux et étrangers et des organisations opérationnelles dans le cadre de leurs programmes de RRC. La réduction des risques environnementaux et de l'assainissement est l'un des thèmes stratégiques du plan sectoriel pour le secteur de l'eau et de l'assainissement réalisé en avril 2008¹⁸⁴; cependant, sa validité est douteuse du fait que ce document ait été produit comme un document précurseur des réformes institutionnelles de 2009 et, dans tous les cas, il ne mentionne la réduction des risques qu'une seule fois.

Il est clair qu'Haïti possède une structure institutionnelle bien définie concernant le secteur de l'eau et l'assainissement en vertu de la loi, mais le manque de clarté concernant les rôles et les responsabilités institutionnelles relatives à la RRC reste un écart important. Par exemple, il est difficile de savoir si toutes les institutions du système ont pour mandat de promouvoir la RRC, tandis que la responsabilité institutionnelle concernant l'atténuation et la gestion des inondations n'est pas clarifiée: les personnes interrogées de la DINEPA et de l'OREPA ont affirmé catégoriquement qu'en dehors des éléments clés de préparation et d'intervention couverts par les entraînements et les activités de sensibilisation de l'Unité d'intervention d'urgence de la DINEPA (voir ci-dessous) l'atténuation des inondations ne faisait pas partie de leurs responsabilités, tandis qu'elles ne savaient pas clairement qui en était responsable. Les entretiens aux niveaux national et local avec le gouvernement et des acteurs non gouvernementaux ont révélé une préoccupation commune quant à l'absence d'un cadre juridique plus détaillé et des normes, règles et politiques correspondantes. Sans un tel cadre, les décisions sont arbitraires et ne parviennent pas à prendre en compte des questions importantes telles que la RRC. Les questions pratiques sont également une source de préoccupation au niveau national et dans les milieux urbains: en dehors de la structure institutionnelle établie par la loi de 2009, d'autres ministères interviennent également dans la prise de décision concernant le secteur de l'eau et de l'assainissement (à savoir le CIAT, le ministère de l'Environnement et le MARNDR) et il n'existe pas de division claire des responsabilités entre ces ministères, ni d'organisme de coordination qui régule la relation entre eux. Une des personnes interrogées a fourni un exemple particulièrement pertinent: le ministère de l'Environnement et le MARNDR ont installé un appareil de mesure du niveau d'eau dans les mêmes zones, sans en avertir la DINEPA ou l'OREPA pertinente. Une meilleure planification et coordination au niveau central aurait pu supprimer ce type de problème. Les personnes interrogées ont également souligné des contraintes sévères en matière de moyens et de financement dans le secteur, en dépit de l'investissement relativement important des bailleurs de fonds et la communauté internationale. En moyenne, chaque ONEPA a deux ou trois camions qui peuvent être utilisés pour distribuer de l'eau en cas d'urgence, ce qui est loin d'être suffisant pour répondre aux besoins. À Léogâne, le CTE ne pouvait se permettre d'embaucher que quatre employés, qui ne travaillant pas tous à temps plein et n'étant pas convenablement rémunérés, n'avaient pas les moyens de satisfaire l'ampleur du travail nécessaire pour, par exemple, maintenir les réservoirs de la ville ou mieux gérer leur approvisionnement limité. Le CTE de Léogâne est totalement dépendant des camions des ONG pour la distribution

¹⁸⁴ Gouvernement d'Haïti et Banque interaméricaine de développement, Haïti: Plan stratégique pour l'eau potable et l'assainissement, avril 2008, p.11.

de l'eau. Au niveau local, de nombreuses CAEPA luttent financièrement et des exemples ont été donnés de comités qui n'ont pas les moyens d'acheter une chaise ou une calculatrice.

Une avancée positive pertinente à la RRC dans le secteur de l'eau est l'existence d'une unité d'intervention d'urgence (ERU) de la DINEPA au niveau national. Cette unité a été créée après le tremblement de terre en 2010, et se concentre en grande partie sur la formation et la sensibilisation relative à la préparation et à l'intervention en cas de catastrophe pour les agences gouvernementales et les communautés (par le biais d'un réseau de points focaux ERU aux niveaux départemental et municipal). L'ERU alimente la procédure de planification d'urgence de la DPC et tente actuellement d'élaborer des plans d'intervention d'urgence portant sur l'eau et l'assainissement pour chaque municipalité; les personnes interrogées ont reconnu qu'il s'agissait d'un programme ambitieux qui ne pourra cependant pas être réalisé dans l'immédiat. Ils ont également soulevé la question de la mesure dans laquelle les responsables gouvernementaux, les communautés et les acteurs, même les acteurs extérieurs tels que les ONG, ne comprennent pas ou ne s'engagent pas dans la RRC ou la GRC en tant que concept, et se concentrent exclusivement sur la réponse en cas de catastrophe et sur un éventail très étroit d'activités «de préparation». L'ERU tente d'inclure la sensibilisation à la RRC dans ses activités de sensibilisation, mais les limitations en termes de financement et de capacité rendent la réalisation de cet objectif difficile compte tenu en outre des autres tâches considérées comme prioritaires et du fait qu'il n'y a que trois employés permanents. L'UNICEF finance entièrement l'ERU et ce financement semble être lié à un programme de lutte contre le choléra plutôt qu'à un programme de RRC plus général, ce qui soulève des questions inévitables quant à sa durabilité.

Conclusion

Haïti possède une structure institutionnelle bien définie pour le secteur de l'eau et de l'assainissement en vertu de la loi, mais le manque de clarté concernant les rôles et les responsabilités institutionnelles relatives à la RRC reste un écart important. Il est par ailleurs raisonnable de croire que la RRC et la GRC ne sont pas bien comprises et sont par conséquent laissées de côté au profit des activités de réponse de base et de préparation. L'ERU de la DINEPA représente une avancée positive bien qu'en pratique, l'accent soit principalement mis sur la formation et la sensibilisation à la préparation et à la réaction en cas de catastrophe.

Le réseau des organes gouvernementaux dans le secteur de l'eau, notamment les structures locales des CAEPA, représente une opportunité d'inclure dans les opérations les considérations pertinentes locales en matière de RRC, sous réserve des contraintes liées au financement et à la capacité.



3.5 Réglementation de l'environnement naturel et rural

Risques anthropiques dans les changements environnementaux

La Constitution et le décret de 2006 sur la gestion de l'environnement et la réglementation de la conduite des citoyens et des citoyennes pour un développement durable (ci-après dénommé «le décret sur la gestion de l'environnement»)¹⁸⁵ posent les bases fondamentales du cadre juridique relatif à la réglementation environnementale en Haïti. Il existe par ailleurs un certain nombre de lois relatives à l'environnement mais ces dernières ne constituent pas un ensemble législatif intégré et fournissent en réalité des réponses ponctuelles à des problèmes spécifiques. Comme en ce qui concerne beaucoup d'autres secteurs, il existe une confusion quant à l'application et au respect de ces lois.¹⁸⁶

Il ressort clairement de la Constitution haïtienne que la protection environnementale est une priorité importante pour l'État. Chaque citoyen a pour devoir civique de base¹⁸⁷ de respecter et de protéger l'environnement. La Constitution dispose également que «l'environnement étant le cadre naturel de vie de la population, les pratiques susceptibles de perturber l'équilibre écologique sont formellement interdites¹⁸⁸». Des obligations incombent également à l'État, notamment «la mise en valeur des sites naturels pour assurer la protection et les rendre accessibles à tous¹⁸⁹». L'interprétation du terme «mise en valeur» peut sembler équivoque, mais cette disposition pose néanmoins clairement l'obligation de l'État d'assurer la protection et l'accessibilité des sites naturels. Si nécessaire, l'État peut déclarer une zone d'utilité écologique.¹⁹⁰ L'article 257 établit que la loi «détermine les conditions de protection de la faune et de la flore. Elle sanctionne les contrevenants¹⁹¹». La Constitution contient également des dispositions relatives à la protection des forêts, qui seront discutées plus en détail dans la section 3.6.2 ci-dessous.

Le gouvernement reconnaît dans son décret de gestion environnementale que «la dégradation de l'environnement haïtien a atteint des proportions alarmantes hypothéquant le développement durable du pays. Il devient ainsi impératif pour l'État de prendre des mesures appropriées pour la sauvegarde et la protection de l'environnement¹⁹²». Le décret a été adopté au cours d'une période où le Parlement haïtien était inopérant. Le Président a ainsi légiféré par décret sur les questions d'intérêt public.¹⁹³ Le fait que le décret n'ait pas suivi le processus législatif usuel peut en partie expliquer pourquoi sa mise en œuvre fut aussi faible (ce qui sera discuté plus en détail ci-dessous). Le décret pose le fondement juridique de la

¹⁸⁵ Décret du 12 octobre 2005 portant sur la gestion de l'environnement et de régulation de la conduite des citoyens et citoyennes pour un développement durable (Journal officiel de la République d'Haïti Le Moniteur n° 11, 26 janvier 2006).

¹⁸⁶ Pour une liste exhaustive de toutes les lois pertinentes à l'environnement en Haïti jusqu'en 1995, veuillez consulter Jean André Victor, PNUD, Code des lois haïtiennes de l'environnement, octobre 1995.

¹⁸⁷ Constitution d'Haïti, 1987, article 52-1.

¹⁸⁸ Ibid, article 253.

¹⁸⁹ Ibid, article 254.

¹⁹⁰ Ibid, article 256.

¹⁹¹ Ibid, article 257.

¹⁹² Décret du 26 janvier 2006 portant sur la gestion de l'environnement et règlement sur la conduite des citoyens et des citoyennes pour un développement durable, considérants.

¹⁹³ Ibid, considérants.

politique d'Haïti en matière d'environnement et réglemente les agissements de l'État et de celui de ses citoyens en matière de gestion de l'environnement et de développement durable.¹⁹⁴ Ses objectifs spécifiques sont les suivants:

- Prévenir et anticiper les actions susceptibles d'avoir des effets immédiats ou futurs sur la qualité de l'environnement et assurer l'harmonie entre l'environnement et le développement;
- Organiser une surveillance étroite et permanente de la qualité de l'environnement et le contrôle de toute pollution, dégradation, ou nuisance, ainsi que la minimisation de leurs effets négatifs sur l'environnement et la santé humaine;
- Promouvoir une politique de protection et d'expansion de la couverture forestière et agro-forestière notamment sur les terrains accentués;
- Renforcer le système national des zones protégées et la conservation de la diversité biologique, et développer une politique d'aménagement, de restauration des milieux endommagés et d'amélioration du cadre de vie;
- Encourager l'utilisation écologiquement rationnelle des ressources naturelles disponibles ainsi que l'utilisation de technologies plus propres;
- Promouvoir l'éducation relative à l'environnement et le développement d'une culture nationale de protection et de réhabilitation de l'environnement.¹⁹⁵

Afin d'atteindre ces objectifs, le décret prévoit une série d'«actions collectives» qui devraient être entreprises par l'État en collaboration avec le gouvernement local et la société civile. Celles-ci comprennent la prévention et l'atténuation des risques de catastrophe, ainsi que d'autres actions connexes telles que la prévention des risques pour la santé humaine en raison de facteurs environnementaux, la protection des zones rurales, la lutte contre toutes les formes de pollution, entre autres.¹⁹⁶ La prévention et l'atténuation des risques liés aux phénomènes météorologiques, climatiques et sismiques sont également incluses dans la liste des «programmes prioritaires» identifiés pour la période 2005-2020.¹⁹⁷ Le décret est également notable puisqu'il contient une liste relativement exhaustive de définitions claires des principaux termes relatifs à l'environnement, ce qui est inhabituel dans la législation haïtienne.¹⁹⁸

Le décret de gestion environnementale établit une structure institutionnelle détaillée pour le secteur. Au sommet se trouve le Conseil interministériel d'aménagement du territoire et de l'environnement, composé du Premier ministre et des ministres de l'Environnement et l'Aménagement du territoire, qui ont la responsabilité globale de la supervision et de la politique nationale.¹⁹⁹ En dessous

¹⁹⁴ Ibid, introduction du chapitre I.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Ibid, article 1.

¹⁹⁷ Ibid, article 29.

¹⁹⁸ Ibid, article 2.

¹⁹⁹ Ibid, article 16.



du Conseil interministériel se trouve le Conseil national de l'aménagement du territoire et de l'environnement, qui réunit des représentants du gouvernement central, du gouvernement local et de la société civile.²⁰⁰ Ses responsabilités consistent notamment à assurer que les intérêts du gouvernement central et local et de la société civile soient pris en compte dans le processus de planification territoriale plus large et dans le développement de normes environnementales, et à agir comme intermédiaire entre le gouvernement et la société (par exemple, il est responsable de l'émission publique des notifications concernant les projets et les investissements). Le ministère de l'Environnement est en charge de la coordination de la direction et de la rédaction et de la mise en œuvre de la politique nationale de l'environnement, garantissant en particulier que les programmes et les projets soient conformes à la politique nationale, que les politiques environnementales soient intégrées dans les autres politiques sectorielles, que la préparation des rapports sur l'état de l'environnement soit coordonnée et que les règles qui régissent l'utilisation des ressources naturelles soient clairement définies.²⁰¹ Les responsabilités pour la gestion de l'environnement, également attribuées aux autorités départementales, municipales et locales, sont les suivantes:

- Développer et orienter les plans d'action des départements communaux concernant l'environnement et le développement durable;
- Établir des schémas de planification pour les établissements humains dans leurs domaines;
- Assurer la mise en œuvre d'un plan d'occupation des sols, d'un plan de conditionnement physique, et des règlements d'urbanisme;
- Assurer la protection et la restauration des ressources naturelles;
- Aider à créer un cadre de dialogue avec les autorités nationales, départementales, municipales et locales en vue de l'intégration des politiques environnementales à tous les niveaux et dans tous les secteurs.²⁰²

D'autres organismes créés en vertu du décret de gestion de l'environnement comprennent : les commissions techniques interministérielles de haut niveau pour l'environnement (COTIME), qui agissent comme organes de coordination et de partage de l'information, et approuvent les études d'impact sur l'environnement²⁰³; les unités techniques du secteur de l'environnement, qui fournissent essentiellement un soutien technique au ministère de l'Environnement.²⁰⁴ La création de ces unités techniques est une bonne pratique, d'autant qu'elles sont conçues pour siéger dans différentes institutions gouvernementales et donc fournir une plateforme pour l'intégration de la politique environnementale. Cependant, il est ressorti des entrevues et des sources secondaires que seules quelques institutions ont mis en place ces unités et qu'elles sont souvent sous-financées et/ou mal nommées, avec peu d'influence sur la politique.

Le décret de gestion de l'environnement est remarquable en ce qui concerne son

²⁰⁰ Ibid, article 18.

²⁰¹ Ibid, article 20

²⁰² Ibid, article 25

²⁰³ Ibid, article 24

²⁰⁴ Ibid, article 21

chapitre sur les risques associés aux phénomènes naturels. Bien qu'il ne fasse que réaffirmer des rôles et des activités déjà énoncés ailleurs, il est néanmoins utile d'avoir ces obligations générales consacrées dans la législation au niveau national. Il serait toutefois approprié de les inclure dans la législation portant spécifiquement sur le système national de la GRC, lorsqu'une telle législation sera développée. Par exemple, le décret note que l'État est tenu de préparer et de mettre en œuvre des plans de prévention et de réponse aux catastrophes environnementales et que la SNGRD tombe sous le contrôle du MICT.²⁰⁵ En outre, l'État est responsable de l'établissement de normes pour la prévention et la réduction des risques en général.²⁰⁶ Les zones à risque environnemental doivent être identifiées, cartographiées et faire l'objet de programmes d'information au public dirigés par le ministère de l'Environnement.²⁰⁷

L'évaluation de l'impact environnemental

Le décret sur la gestion de l'environnement régit spécifiquement le processus d'évaluation de l'impact environnemental (EIE) en Haïti²⁰⁸, exigeant des politiques, des plans, des programmes, des projets ou des activités qui soient susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement d'être soumis à une évaluation environnementale au détriment de l'institution concernée. Le processus de l'EIE couvre l'étude de l'impact environnemental, une déclaration d'impact sur l'environnement, et les permis et contrôles environnementaux.²⁰⁹ L'utilisation dans cet article de l'expression « au détriment de l'institution concernée » semble indiquer que l'institution gouvernementale doit supporter le coût du processus d'évaluation. Toutefois, « l'institution » n'étant pas définie, il est possible de l'interpréter largement (en incluant par exemple les sociétés privées). Il serait par ailleurs insensé que le gouvernement ait à supporter le coût de toutes les évaluations indépendamment de la nature du projet. Compte tenu des fonds limités au sein du conseil d'administration du gouvernement haïtien, ce serait agir comme un puissant frein à l'engagement du processus de l'EIE.

Le décret sur la gestion de l'environnement ne prévoit qu'une liste de projets et d'activités faisant l'objet du processus d'EIE, ainsi que les règles et les procédures du processus, doivent être définis par les règlements du ministère de l'Environnement. Les acteurs ont confirmé que ces règlements ne sont pas encore en place, mais que leur développement est en cours. Les projets ne peuvent être autorisés que si le ministère de l'Environnement publie une déclaration de non-objection, après avoir examiné la déclaration d'impact sur l'environnement, sur la base des procédures qu'il aura lui-même établies.²¹⁰ On observe la prise en considération de la participation du public, puisque les procédures du ministère de l'Environnement devraient inclure les moyens d'assurer la plus large participation publique possible.²¹¹ La façon dont cette participation doit être assurée et prise en compte dans la prise de décision n'est pas clairement expliquée, mais il est

²⁰⁵ Ibid, article 148.

²⁰⁶ Ibid, article 150.

²⁰⁷ Ibid, article 149.

²⁰⁸ Le décret portant sur la gestion de l'environnement et son règlement de 2006 fait expressément référence à une «évaluation environnementale». L'acronyme «EIE» sera toutefois utilisé ici par souci de conformité avec les normes acceptées.

²⁰⁹ Ibid, article 56, décret portant sur la gestion de l'environnement et son règlement de 2006.

²¹⁰ Ibid, article 58.

²¹¹ Ibid.



à espérer que le ministère émettra une documentation secondaire sur cette question dans un avenir proche. En vertu d'une loi distincte, il semble que les gouvernements départementaux ont la responsabilité de vérifier les études d'impact environnemental pour ce qui se réfère à la grande construction, aux infrastructures, aux projets de barrages et de routes²¹² mais ce lien n'est pas mentionné dans le décret sur la gestion de l'environnement. Cela est regrettable car les administrations locales devraient être des points de référence essentiels dans le processus de l'EIE, non seulement pour leurs propres contributions, mais aussi pour la coordination de la participation des collectivités locales dans le processus. Le cadre juridique haïtien actuel, tout en établissant des principes généraux, connaît encore des lacunes importantes concernant la définition claire des rôles et des moyens pour, par exemple, assurer la participation de la communauté.

Ces lacunes du cadre juridique se reflètent dans la capacité opérationnelle actuelle. Bien que la législation exigeant des procédures d'EIE fut mise en place il y a presque une décennie, tout ce qui concerne la capacité a été très peu développé et il y a un manque flagrant de réglementations secondaires et d'orientation. Les personnes interrogées ont confirmé que, au niveau national, le ministère de l'Environnement ne dispose que de trois techniciens pour superviser le processus d'EIE qui reçoivent le soutien et la formation du PNUD. Ceci est révélateur de la situation financière difficile du ministère : moins de un pour cent du budget du gouvernement lui est attribué, et 75 pour cent est directement affecté à des coûts administratifs.²¹³

Aux niveaux départemental et municipal, il n'existe actuellement pas de capacité pour traiter avec les EIE, et toutes les applications sont acheminées par l'intermédiaire du ministère à Port-au-Prince, quoique la consultation avec les autorités locales concernées fasse partie du processus. Les personnes interrogées ont souligné que de nombreux développeurs de projets ne suivent tout simplement pas la procédure d'EIE, à moins que la taille du projet rende inévitable le respect de cette procédure compte tenu des considérations politiques et de relations publiques, dû à la fois à la confusion concernant les exigences juridiques et au manque de capacité pour faire appliquer la procédure. Le personnel du ministère de l'Environnement n'est toutefois pas sûr des sanctions exactes à appliquer en cas de non-respect.

Cependant, bien qu'il existe peu de textes législatifs et de documentation en ce qui concerne la procédure d'EIE, il semble que des normes de pratique pour les évaluations soient établies: actuellement toutes les études doivent être menées par une équipe d'étude devant être accréditée auprès du ministère de l'Environnement, lequel valide les actes de mission avant que le début des études. Le ministère de l'Environnement doit s'assurer que toutes les études sont communiquées aux acteurs des ministères gouvernementaux, lesquels peuvent soulever des objections et formuler des commentaires, ou encore simplement indiquer qu'ils n'ont aucune objection aux projets. On n'a moins de détail quant à la participation de la communauté, bien que l'impact social soit considéré comme

²¹² Décret du 10 janvier 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales haïtiennes, article 98.

²¹³ Oxfam, Rapports de recherche, Adaptation au changement climatique : le cas d'Haïti, mars 2014.

un facteur déterminant dans tout le processus d'EIE. Les personnes interrogées au ministère de l'Environnement ont fait référence à des projets récents dans le département du Nord-Ouest où des centres communautaires de surveillance furent établis.

Une initiative récente et entreprise conjointement entre le PNUD, le ministère de l'Environnement et l'Institut de la Francophonie pour le développement durable a pour objectif de changer cette situation. Le PNUD finance actuellement une unité d'appui au renforcement des capacités au sein du ministère de l'Environnement, laquelle a récemment entrepris un projet de consultation et de recherche afin d'élaborer des lois, des règlements, des guides sectoriels et techniques appropriés pour développer un cadre juridique minimum pour les EIE en Haïti. Il convient de noter que la mise en place d'un nouveau Bureau national des évaluations environnementales est proposée, afin de promouvoir et mettre en œuvre le système national d'EIE.²¹⁴ Le Bureau aurait une personnalité juridique distincte et rapporterait directement au ministre de l'Environnement. Au niveau régional et/ou départemental, les fonctions du Bureau seraient reproduites dans des bureaux séparés, et on espère que le ministère de l'Environnement sera en mesure de capitaliser sur le vaste réseau de fonctionnaires de la DPC et sur les membres du SNGRD afin de coordonner la participation du public dans les procédures d'EIE. Cette évolution est à saluer compte tenu de la nécessité de récompenser le système d'EIE en Haïti. Sont toutefois soulevées des questions sur sa viabilité, car sans le soutien financier des bailleurs de fonds tel que le PNUD, des doutes persistent quant à la capacité du ministère de l'Environnement de financer la mise en place et le développement du Bureau.

Le processus de consultation décrit ci-dessus a également produit des documents d'orientation utiles conçus pour éclairer la pratique actuelle d'EIE et pour développer les «outils de travail» initiaux afin qu'ils soient amplifiés par le Bureau national des évaluations environnementales. Bien que le ministère de l'Environnement n'ait pas été en mesure de les partager, les guides sectoriels ont été développés et il est à espérer qu'ils appuient les efforts, actuellement limités, du ministère pour engager d'autres secteurs dans le processus d'EIE. Un «Guide Général» pour la réalisation des études d'impact environnemental en Haïti a été mis à disposition du consultant du projet. Celui-ci contient de nombreux détails et conseils utiles. Il convient de noter que le document se réfère aux études d'impact environnemental et social (EIES) et indique par ordre de priorité en quoi les projets peuvent affecter les communautés et l'environnement, et les liens étroits entre les deux. Une démonstration se trouve dans le guide sur la participation du public²¹⁵, qui souligne que l'évaluation de l'impact environnemental et social doit être faite avec la participation des populations et du public concernés à travers des consultations et des audiences publiques, et il établit que toute personne susceptible d'être affectée par l'activité a le droit d'être informée et entendue. Les exigences détaillées sont énoncées tout en expliquant les étapes et les délais pour engager des populations touchées. Par exemple, l'obligation pour le bureau national proposait de mettre à disposition les documents de consultation

²¹⁴ Ministère de l'Environnement, PNUD, Institut de la Francophonie pour le développement durable, Élaboration du cadre juridique et institutionnel, de procédure générale et guides sectoriels de réalisation de l'évaluation environnementale à Haïti (résumé des principaux résultats), 2014.

²¹⁵ Ministère de l'environnement, Guide général sur la réalisation de l'EIES en Haïti (version préliminaire) 2014, section 3.2.



importants dans les lieux publics pour une durée minimale de 15 jours suivant la présentation de l'étude d'impact, en veillant à ce que la documentation complète soit facilement et consultable par le public.²¹⁶ Les enquêtes publiques et les audiences sont également requises, de même que sont spécifiées les exigences du matériel de présentation (par exemple, dessins, photos et emploi d'un langage facilement accessible).²¹⁷

Le Guide Général comble de nombreuses autres lacunes importantes non envisagées par le cadre national. Son contenu est un exemple de bonne pratique qui devrait être confirmée à travers sa mise en œuvre dans un avenir proche. Il est prescriptif concernant le contenu obligatoire d'un EIES et les critères d'évaluation. Ces critères comprennent l'intensité ou l'ampleur de l'impact relatif au degré de perturbation de l'environnement, la durée de l'impact et les risques pour la santé, la sécurité et le bien-être de la population.²¹⁸ Chaque projet doit également soumettre un plan de gestion de l'environnement. Dans le cas où le projet implique d'importants travaux industriels ou d'infrastructure, une étude sur les risques et les mesures d'urgence est également obligatoire.²¹⁹ Bien que le document d'orientation ne mentionne pas spécifiquement la RRC, son contenu suggère que des considérations relatives à la RRC pourraient être naturellement intégrées dans le cadre de l'EIE proposé. Il est à espérer que le document d'orientation, comme l'indique son résumé, soit délivré sous la forme d'un décret présidentiel dans un avenir proche. Toutefois, les personnes interrogées ne s'attendent pas à ce qu'il soit adopté rapidement compte tenu de la générale lenteur du processus d'adoption législative en Haïti aggravée par les crises politiques récurrentes.

Mise en œuvre et participation au niveau communautaire

Les considérants de l'arrêté de gestion de l'environnement indiquent clairement «qu'il est du devoir de l'État de promouvoir l'éducation écologique en permettant un meilleur accès des citoyens à l'information relative afin qu'ils puissent participer et être attentifs aux décisions qui ont des incidences sur l'environnement et le développement durable²²⁰». Toutefois, le cadre juridique ne se développe pas sur cette affirmation. Des entretiens avec des groupes de discussion de la communauté et d'autres parties prenantes ont révélé le fossé qui existe entre les objectifs nobles du gouvernement pour encourager la participation du public et la réalité. Des lacunes en matière de capacités et de financement sont les principales raisons invoquées à ce sujet. Il est à espérer qu'on puisse remédier à ces lacunes dans l'avenir en adoptant les réformes institutionnelles et juridiques mentionnées ci-dessus concernant les procédures d'EIE.

Les débats réalisés auprès des groupes de discussion communautaires dans le voisinage de Léogâne concernant le projet d'une «loi-cadre» locale, organisés par les CASEC des trois sections communales et entrepris en consultation avec la communauté, furent remarquables. Les CASEC se sont rencontrés, ainsi que leurs communautés respectives afin de discuter et de rédiger un court document visant

²¹⁶ Ibid, section 3.2.1.

²¹⁷ Ibid, sections 3.2.2 et 3.2.3.

²¹⁸ Ibid, article 5.7.2.

²¹⁹ Ibid, section 5.8.5.

²²⁰ Décret du 26 janvier 2006 portant sur la gestion de l'environnement et la régulation de la conduite des citoyens et des citoyennes pour un développement durable, Considérants.

à régler certaines questions directement liées à l'exposition des collectivités aux risques. Des notables locaux (à savoir, les membres âgés respectés), des représentants d'ONG et du personnel de la Croix-Rouge locale ont été invités à participer à son élaboration, et les réunions étaient ouvertes à tous. Les questions abordées ont traité des restrictions concernant la pratique de laisser des chèvres en liberté (et qui a pour conséquence une dégradation des sols provoquée par la forte alimentation des chèvres en plantes et en arbres, et en particulier en plantes et en arbres nouvellement plantés), et des sanctions punitives locales contre l'abattage illégal d'arbres, et l'utilisation et la gestion des ressources locales en eau. Le fait que ces lois ou règles aient été élaborées et rédigées en créole haïtien permette de les rendre plus inclusives que le système juridique formel, qui fonctionne uniquement en français. Les CASEC interrogés ont noté que la diffusion par voie orale pour les membres de la communauté analphabètes était déjà organisée. La loi haïtienne ne prévoit aucune disposition pour faire respecter ce type de lois prises localement, mais la petite équipe du CASEC avait néanmoins l'espoir de partager le projet avec les autorités locales, y compris les juges de paix et la police, afin d'initier une discussion sur leur applicabilité et leur force exécutoire et en vue de tenter de faire de l'initiative un projet pilote qui pourrait être répliqué dans d'autres communautés. On ne sait pas si des projets similaires sont déjà en cours ailleurs, mais le fait demeure que, en l'absence de participation de l'État, de nombreuses communautés réglementent leurs propres affaires, et la coutume et la pratique locales représentent une source potentiellement inexploitée de connaissances et d'autorités qui pourraient contribuer à la RRC au niveau de la communauté en Haïti.

En pratique, il semble que les communautés soient rarement consultées sur les questions environnementales ou dans le cadre d'un processus formel d'EIE. Les projets financés et gérés par les organisations internationales, les donateurs et les ONG constituent une exception qui s'explique par la volonté d'impliquer les autorités locales et les populations concernées de manière concertée, cette implication étant perçue comme un élément clé du projet²²¹ (toutefois, celle-ci ne se fait pas toujours de manière appropriée, comme l'ont souligné plusieurs personnes interrogées). Les projets à grande échelle (comme d'importants travaux d'infrastructure) sont généralement gérés par le ministère de l'Environnement à Port-au-Prince avec peu de contribution de la part des autorités environnementales départementales ou municipales ou des communautés locales touchées. En outre, plusieurs personnes interrogées ont remis en question l'intégrité du processus d'autorisation, ce qui soulève des questions relatives à la corruption ainsi que la volonté du gouvernement haïtien d'accélérer («fast-track») des projets générateurs d'investissements et d'emploi, et donc du soutien politique.

En raison de la capacité extrêmement limitée du gouvernement à l'extérieur de la capitale, les arrangements entre les divers fonds de développement internationaux et étrangers et les organisations opérationnelles et les directions départementales du ministère de l'Environnement peuvent souvent prendre la forme d'un processus d'EIE «informel» guidé par le pragmatisme et la personnalité plutôt que par des règles prédéfinies. Cette situation est une épée à double tranchant: elle permet d'un côté des variations utiles basées sur les besoins et le contexte

²²¹ Voir, par exemple, USAID, Environmental Assessment of the USAID/Haiti North Park Power Project, juin 2011.



local, mais peut aussi conduire à brûler des étapes et à ne pas tenir compte de manière adéquate des besoins des communautés affectées, ainsi que des facteurs locaux importants qui interviennent sur l'environnement et les risques. De plus, le fait demeure qu'il est rare que le secteur privé consulte adéquatement les communautés en Haïti. Un groupe de discussion de la communauté dans la section communale de Palmiste-à-Vin (commune de Léogâne) a révélé que les opérations à proximité de la mine de sable commencées en 2011 n'avaient fait l'objet d'aucune consultation ni d'avertissement que ce soit, et ce malgré les perturbations occasionnées d'accès à la communauté et aux maisons voisines. Les membres de la communauté ne connaissaient pas l'exploitant de la mine, alors qu'ils avaient connaissance que le ministère des Mines avait concédé la terre en location. La communauté accepterait néanmoins la situation, certains de ses membres travaillant sur l'exploitation, en pelletant du sable dans des camions. Il faut effectivement souligner que compte des taux de chômage très élevés, même mal payés, l'exploitation offre une occasion précieuse d'avoir un emploi.

Conclusion

En dépit d'une faible mise en œuvre, le décret sur la gestion de l'environnement de 2006 prévoit des dispositions importantes en matière de RRC en Haïti, établissant un lien direct entre les risques environnementaux, le changement climatique et la RRC. Plus précisément, le décret inclut la prévention et la réduction des risques de catastrophe parmi les actions collectives devant être entreprises conjointement par l'État, le gouvernement local et la société civile. Le décret établit en outre une importante structure institutionnelle pour le secteur de l'environnement ainsi qu'une bonne pratique consistant à intégrer les «unités techniques» au sein de différentes institutions gouvernementales dans le but d'assurer la prise en considération des problématiques environnementales dans d'autres secteurs.

Haïti possède par ailleurs un cadre juridique simple mais important organisant la procédure d'évaluation de l'impact environnemental, et ce bien que les capacités au niveau national pour son exécution soient limitées. Sous réserve qu'il y ait une vraie volonté politique derrière les propositions, l'établissement d'un Bureau national de l'évaluation environnementale, supporté par un cadre juridique solide ainsi que par un système secondaire d'orientation spécifique par secteur, permettrait, d'une part d'assurer que la RRC soit prise en considération dans les projets concernés, et d'autre part, d'encourager les efforts en matière de RRC en Haïti.

La gestion et l'exploitation forestières

La gestion et l'exploitation des forêts en Haïti sont régies par différentes lois, en vertu des obligations générales figurant dans la Constitution, qui prévoit que «tant que la couverture forestière reste en deçà de 10 % du territoire national des mesures d'exception doivent être prises en vue de travailler au rétablissement de l'équilibre écologique²²²», et que «pour protéger les réserves forestières et élargir

²²² Constitution d'Haïti, 1987, article 114-2 (ajouté en 2012).

la couverture végétale, l'État encourage le développement de formes d'énergie propre: solaire, éolienne et autres²²³. En outre, alors que la Constitution reconnaît la propriété privée, elle ne parvient pas à définir les droits de propriété sur les forêts, ce qui peut au moins en partie expliquer l'ampleur massive de la dégradation des forêts en Haïti.²²⁴ En 1923, les forêts couvraient près de 60 pour cent du pays; en 2006, la couverture forestière a été estimée à moins de deux pour cent.²²⁵ Des estimations plus récentes indiquent un pourcentage encore plus bas. Cette déforestation extensive a conduit à l'érosion des sols à grande échelle, ce qui a non seulement eu pour conséquence de diminuer les rendements agricoles, mais s'est traduit par des glissements de terrain et des inondations à des altitudes plus basses en raison de la prévalence de terrain montagneux en Haïti. Une des plus grandes préoccupations des groupes de discussion communautaires interrogés a trait à l'actuelle déforestation et à l'érosion des sols, et en conséquence, au risque accru auquel ils doivent faire face.

Tel que susmentionné, le cadre juridique en matière de gestion et d'exploitation forestières se trouve dispersé sur un grand nombre de lois plus ou moins anciennes. Depuis 1826, Haïti a adopté plus de cent lois concernant la protection des forêts et des sols.²²⁶ Toutefois, compte tenu des taux de déforestation mentionnés ci-dessus, celles-ci apparaissent comme manquant d'efficacité voire comme étant totalement inefficaces. Compte tenu de la confusion qui existe pour savoir quelles sont les lois effectivement appliquées et en vigueur, seuls les exemples les plus pertinents seront analysés ici —à savoir les lois qui sont incontestablement en vigueur, ou celles qui offrent des exemples de bonne pratique législative—.

La nécessité de réglementer l'abattage et l'exploitation forestière illégale date d'aussi loin que le premier code rural de 1865, qui dispose que toute exploitation ou défrichement des terres non autorisé entraîne l'arrestation immédiate par le chef de la section rurale.²²⁷ Le code interdit également l'abattage de bois sur la crête des montagnes, et autour des sources des rivières, et exige que les propriétaires de terres irriguées par des rivières plantent des bambous et d'autres arbres pour «contenir» la terre et maintenir la «fraîcheur» autour de la rivière.²²⁸

La première moitié du XXe siècle a connu un nombre relativement important de lois individuelles adoptées qui visaient à interdire ou à contrôler l'abattage des arbres. En fait, la plupart des anciennes lois environnementales d'Haïti visaient la protection des forêts, la déforestation étant un problème environnemental majeur en Haïti en raison de l'utilisation du bois comme la source principale de carburant. On mentionnera à titre d'exemple pertinent, lois suivantes:

- Arrêté du 10 janvier 1933 concernant la protection et la conservation des forêts;
- Loi du 4 juin 1936 visant à limiter la déforestation;
- Décret-loi du 23 juin 1937 sur la réglementation des forêts;

²²³ Ibid, article 255.

²²⁴ Environmental Law Institute, Haiti – Legal Overview and Environmental Law, 2009.

²²⁵ Library of Congress, Federal Research Division, Country Profile: Haiti, mai 2006.

²²⁶ Environmental Law Institute, Haiti – Legal Overview and Environmental Law, 2009.

²²⁷ Code rural d'Haïti, 1865, article 7.1.

²²⁸ Ibid, article 14.



- Loi du 17 août 1955 qui réglemente l'abattage, le transport et le commerce du bois et des fours à chaux; et
- Loi du 19 septembre 1958 protégeant le sol contre l'érosion et réglementant l'exploitation forestière.²²⁹

En dehors de la loi du 17 août 1955, qui est plus détaillée et établit un régime d'autorisation de base ainsi que les sanctions en cas de violations, ces lois sont relativement brèves et visent seulement à prévenir la déforestation. Bien que la réduction des risques ne soit mentionnée dans aucune de ces lois (sans surprise compte tenu de leur date), elles se distinguent par la manière dont beaucoup d'entre elles cherchent à empêcher la création ou l'aggravation des risques, notamment en interdisant l'abattage des arbres sur les berges et les pentes.

Le Code rural de 1962 fournit des détails supplémentaires sur les questions et la protection des sols forestiers, ce qui démontre l'importance de réglementer les efforts visant à réduire les risques depuis presque un demi-siècle. Il interdit le défrichement des terres ou l'abattage d'arbres sur un terrain de plus de 30 degrés de pente dans les zones arides, de plus de 40 degrés dans les zones semi-arides, et de plus de 50 degrés dans les zones de précipitations²³⁰, sauf pour des travaux de défense ou d'utilité publique.²³¹ Le Code exige également que les zones qui sont déjà défrichées soient replantées.²³² Le défrichement des pentes de gorges et de ravins, y compris sur un rayon de 15 mètres autour d'elles, est également interdit, et ces pistes défrichées doivent être replantées sous la supervision d'un agent du gouvernement.²³³ Le Code rural permet également à l'État de déclarer des «forêts réservées» par décret présidentiel, un statut réservé étant affecté aux forêts protégeant les bassins versants, les crêtes des montagnes et les pentes de plus de 60 degrés.²³⁴ En outre, de telles zones qui sont déjà complètement déboisées peuvent être déclarées zones réglementées et administrées par le ministère de l'Agriculture (maintenant le MARNDR).²³⁵ Bien que le Code rural permette à l'État d'assumer effectivement le contrôle de certaines zones forestières, ses dispositions relatives à la propriété privée des terres forestières ne sont pas claires. Il reconnaît qu'il peut y avoir des «propriétaires» de forêts et des terres enclavées, mais les droits de propriété ne sont pas précisés et en tout état de cause, il semble que l'État puisse exproprier un terrain désigné comme réservé²³⁶, ou exiger aux propriétaires de collaborer aux activités de reboisement.²³⁷

Les incendies de forêt sont relativement très peu traités dans la loi haïtienne. Bien qu'une loi plus détaillée puisse exister sur ce point, en raison de la forte prolifération de lois liées à la foresterie au XXe siècle, les recherches effectuées dans le cadre de ce rapport ont seulement permis de découvrir les références

²²⁹ Pour une liste complète de toutes les lois relatives à la gestion et à l'exploitation des forêts en Haïti jusqu'en 1995, veuillez consulter Jean André Victor, PNUD, Annotated and Compiled Environmental Laws of Haiti, octobre 1995.

²³⁰ Code rural d'Haïti, 1865, article 62.

²³¹ Ibid, article 65.

²³² Ibid, article 66.

²³³ Ibid, article 79.

²³⁴ Ibid, article 184.

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Ibid, article 185.

²³⁷ Ibid, article 186.

suivantes. Le Code rural de 1962 consacre deux petites sections à la protection des arbres et des forêts et interdit l'allumage des boucans (grilles ou petits feux) dans ou près de la lisière des forêts²³⁸, et recommande que les feux de camp soient uniquement allumés dans les zones d'un rayon d'au moins un mètre où toutes les branches, les feuilles, aiguilles, etc. ont été supprimées.²³⁹ Il est également interdit de fumer en forêts pendant les périodes de sécheresse²⁴⁰, et de jeter des allumettes ou des mégots de cigarettes dans les forêts ou les buissons.²⁴¹ Plus récemment, le décret sur la gestion de l'environnement de 2006 note que «la prévention et la lutte contre les incendies de forêt» tombe sous la responsabilité de l'organe de surveillance de l'environnement du ministère de l'Environnement.²⁴²

Des entretiens avec des groupes de discussion de la communauté à Léogâne et Jacmel ont montré que, en dépit d'un défaut général de prise de conscience de la communauté concernant la loi haïtienne, la plupart des communautés étaient au courant de l'interdiction générale de la coupe d'arbres, bien qu'elles ne connaissent pas l'autorité juridique exacte derrière l'interdiction. Ceci est surprenant car les responsabilités institutionnelles aux niveaux départemental, municipal et local en matière de sylviculture sont peu souvent claires et dans la pratique incombent souvent aux maires, aux CASEC et aux ASEC plutôt qu'aux fonctionnaires locaux du ministère de l'Environnement. La plupart des communautés ont souligné qu'en cas de coupe illégale d'arbres, cette violation est le cas échéant signalée aux CASEC ou aux ASEC, bien que les sanctions soient généralement informelles et ad hoc et ne suivent pas d'autorité juridique définie. En général, les communautés comprennent la nécessité de préserver les arbres pour empêcher l'érosion du sol et réduire le risque d'inondations et de glissements de terrain, grâce à la sensibilisation locale et aux formations dispensées par la DPC et les ONG en matière de RRC dans les régions visitées. Cependant, les communautés ont également souligné qu'un grand nombre d'Haïtiens vivent dans une situation de pauvreté ou d'extrême pauvreté et sont forcés de couper et vendre du bois ou de défricher des terres pour survivre. Cela fait resurgir une problématique importante en Haïti: sans réduction suffisante de la pauvreté, une grande portion de la population restera découragée de participer à la RRC. Plusieurs membres de la communauté ont observé à juste titre que la construction de meilleures routes jusqu'à des villages reculés pourrait contribuer à la RRC sur le long terme en offrant un meilleur accès aux marchés et aux possibilités d'emploi, en augmentant les revenus et en aidant à éliminer la barrière de la pauvreté pour contribuer à la réduction des risques.

Des interviews avec des fonctionnaires du ministère de l'Environnement pour les départements du Sud et du Sud-Est ont cependant révélé des pratiques locales positives. Le bureau local fait de son mieux pour faire respecter une règle selon laquelle pour chaque arbre abattu, cinq arbres devraient être replantés, mais il a été reconnu que le financement et le manque de capacités rend cela difficile à appliquer en dehors du contexte de la conception du programme de collaboration ou d'approbation avec, par exemple, des ONG et des entreprises du secteur privé.

²³⁸ Ibid, article 193.

²³⁹ Ibid, article 194.

²⁴⁰ Ibid, article 196.

²⁴¹ Ibid, article 195.

²⁴² Décret du 26 janvier 2006 portant sur la gestion de l'environnement et la régulation de la conduite des citoyens et des citoyennes pour un développement durable, article 64(2).



Cette règle est apparemment fondée sur une loi mais les personnes interrogées n'ont pas été capables de la nommer, et de nouvelles recherches n'ont pas éclairé cette question. Dans tous les cas, les personnes interrogées ont noté que les hauteurs minimales relatives aux arbres replantés ne sont pas spécifiées, et par conséquent ce sont souvent des arbres plus petits et moins chers qui sont replantés, finissant par être mangés par les chèvres ou emportés par de fortes pluies. Par conséquent, afin de contrer ce problème, le Bureau a défini une taille minimale pour les arbres replantés en adoptant une approche pragmatique plutôt que de compter simplement sur la législation dans le but de contribuer à la réduction des risques. Des personnes interrogées du ministère de l'Environnement ont également souligné que bien que la loi ne traite que de la gestion de l'état des forêts par l'État, de nombreuses communautés entreprennent une certaine forme de gestion de la forêt en vue d'empêcher l'abattage excessif d'arbres ou d'appliquer les interdictions de feux à proximité des villages. Le financement étranger et international du développement et les organisations opérationnelles a procuré de la formation et soutenu le renforcement des capacités des communautés sur certains aspects de la gestion de la forêt. Des groupes de discussion communautaires et d'autres groupes ont corroboré cela, et bien que ne faisant pas référence au droit coutumier en soi, ont noté que certaines règles traditionnelles s'appliquent à la gestion des arbres et des forêts: principalement, les membres de la communauté connaissent l'étendue de leurs terres et ne peuvent couper des arbres sur les terres des autres, pas plus qu'ils ne peuvent couper les arbres qui sont trop jeunes ou très grands (l'exemple du manguier le plus âgé a été donné). Il a également été souligné que, de plus en plus, ces règles traditionnelles sont prises en compte car la pression sur les terres augmente.

Selon les personnes interrogées, les forêts d'Haïti ont subi une déforestation massive due en grande partie à des problèmes d'application des lois en raison de la faiblesse des ministères et du manque de capacités au niveau sous-national. Une révision de la législation pertinente met en évidence que la réglementation se concentre sur les interdictions plutôt que sur la promotion de la participation de la communauté et des parties prenantes. Des expériences d'autres pays montrent clairement que le fait de prendre en compte l'approche opposée peut créer des améliorations significatives dans la réduction des risques grâce à la gestion participative des ressources naturelles. Le manque de clarté concernant les questions foncières sur les forêts est également à l'origine de problèmes: les forêts étant pratiquement exclusivement la propriété de l'État²⁴³ il n'y a pas de droits de propriété qui leur sont associés, et par conséquent, il n'y a aucune incitation claire à utiliser durablement les forêts ou à les conserver. De précédentes initiatives axées sur la collectivité ont été exécutées avec un succès mitigé²⁴⁴, mettant seulement en exergue le besoin urgent de poser des bases juridiques pour une pleine intégration des communautés dans la gestion des forêts et des ressources naturelles.

²⁴³ Voir Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Global Forest Resource Assessment 2010, National Report: Haiti, Rome, 2010.

²⁴⁴ Voir, par exemple, les comités d'appui à la gestion du système national d'aires protégées, qui ont duré de 1996 à 2001, et sont décrits dans Caribbean Natural Resources Institute, Civil society involvement in forest management: the case of Haiti's terrestrial protected areas, juillet 2002.

Conclusión

Haïti possède un corpus juridique important en matière de protection des forêts, et bien que la capacité d'application fasse cruellement défaut, le cadre juridique existe pour limiter l'impact humain sur la diminution des forêts et prévenir les risques tels que les feux de forêt. On soulignera néanmoins qu'en pratique, la déforestation atteint un seul critique et que l'utilisation des ressources forestières est largement régie par les règles coutumières et les traditions.

Les rivières et les cours d'eau dans les zones rurales

Le cadre juridique relatif aux rivières et aux cours d'eau en Haïti est en partie basé sur la même législation que celui de l'eau en milieu urbain, tel que discuté dans la section 3.5.5 ci-dessus, à savoir le décret de 2009 réglementant le secteur de l'eau potable et de l'assainissement. Les comités d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement (CAEPA) sont particulièrement pertinents dans les zones rurales puisqu'ils sont spécifiquement chargés de la gestion des ressources en eau et de l'assainissement dans les zones rurales et/ou péri-urbaines.²⁴⁵ Toutefois la responsabilité institutionnelle s'étend également au ministère de l'Environnement et au MARNDR dans le cadre de la gestion des bassins versants et, comme analysé ci-dessous, ces institutions ont des responsabilités qui se chevauchent.

Le Code rural de 1962 contient plusieurs dispositions qui traitent spécifiquement du secteur de l'eau en milieu rural à partir du postulat général que les sources, les rivières, les lacs et autres cours d'eau font partie du domaine de l'État et ne peuvent pas être considérés comme étant une propriété privée.²⁴⁶ Les propriétaires fonciers et les communautés locales ont le droit de puiser de l'eau, de pêcher et d'irriguer sous la surveillance de l'État et à condition que la jouissance de ces droits ne porte pas atteinte aux droits d'autrui²⁴⁷ (la manière dont l'équilibre des droits est atteint n'est pas exactement spécifiée). Le code précise également qu'aucune construction de barrages, de pompes ou autres équipements peut être établie dans ou sur les berges des rivières ou autres sources d'eau sans l'autorisation du ministère de l'Agriculture (maintenant le MARNDR), et cette autorisation fixera les conditions exactes pour l'utilisation de la source d'eau par les bénéficiaires.²⁴⁸ Le Code définit également un cadre réglementaire pour les systèmes d'irrigation, les eaux souterraines et le drainage.²⁴⁹

Très importantes pour la gestion des rivières et des cours d'eau dans les zones rurales sont la loi et la politique haïtiennes qui concernent les bassins versants: Haïti est divisé en 30 bassins versants principaux²⁵⁰ qui comprennent plus

²⁴⁵ Loi du 11 mars 2009 sur l'organisation du secteur de l'eau potable et de l'assainissement, article 20.

²⁴⁶ Code rural d'Haïti, 1962, article 131.

²⁴⁷ Ibid, articles 132 à 134.

²⁴⁸ Ibid, articles 137 à 139.

²⁴⁹ Ibid, articles 146 à 181.

²⁵⁰ MARNDR, Plan national d'investissement agricole, mai 2010, annexe 1, tableau 1.



de 158 rivières, mais la plupart sinon tous sont directement menacés par la surexploitation des ressources forestières et l'érosion des bassins versants, ainsi que par la mauvaise gestion et l'utilisation non-durable des eaux souterraines.²⁵¹ Le MARNDR a publié en 1999 une politique de gestion des bassins versants avec les objectifs généraux de réhabiliter les bassins versants dégradés d'une part et, de contribuer à une amélioration de la situation socioéconomique des communautés vivant en aval des bassins versants d'autre part, par une plus grande disponibilité des ressources en eau et une réduction du risque d'inondation.²⁵² Pour atteindre cela, ses objectifs spécifiques consistent à intégrer des politiques de sous-secteur de la gestion des bassins versants à la fois dans la politique du secteur de l'agriculture et dans la politique globale de gestion de l'environnement, assurer la coordination générale des actions liées à la gestion des bassins versants et promouvoir une politique de conservation et de production dans les bassins versants.²⁵³ Le lien établi entre la gestion des bassins versants et les moyens de subsistance est important et essentiel pour une réduction durable des risques. La politique contient également des dispositions concernant les responsabilités pour la gestion des bassins versants à des niveaux sous-nationaux. Fait intéressant, le MARNDR propose qu'une unité locale plus petite appelée «unité de gestion communautaire» (UGC) soit établie. L'UGC est définie comme étant un groupe communautaire cohérent travaillant dans l'agriculture dans une zone correspondant à un micro-bassin versant. Il doit préparer un plan de gestion des ressources naturelles et un plan d'action pour le développement.²⁵⁴ Ces plans sont consolidés dans un plan de gestion des ressources au niveau de la section, qui est ensuite consolidé au niveau municipal. Chaque commune concevra un plan de gestion des ressources naturelles développé sur la base des plans des UGC, fournissant un cadre pour les actions à mettre en œuvre dans la commune.²⁵⁵ Ces plans alimentent le niveau départemental où des mesures sont prises pour harmoniser les plans des communes ainsi que pour les intégrer dans les plans agricoles et de développement départementaux.²⁵⁶

La politique de gestion des bassins versants est un document extrêmement positif qui mérite d'être salué pour son approche ascendante débutant par l'identification des besoins au niveau de la communauté avant de travailler aux niveaux administratifs. Toutefois, le processus est bureaucratique et coûteux en temps et bien que le document de politique reconnaisse le principe de la décentralisation, les collectivités décentralisées (c'est-à-dire les niveaux départemental, municipal et de la section) ne sont responsables que de la mise en œuvre de plans de gestion et manquent d'autorité, laquelle est détenue par le MARNDR au niveau départemental et au niveau national.²⁵⁷ Des entrevues avec les acteurs du secteur de l'eau ont révélé que la plupart de ces plans n'ont pas été développés ou mis en œuvre, et en réalité, il y a peu de coordination entre le MARNDR aux niveaux national et départemental et les autorités locales manquent de moyens et de financement pour entreprendre des travaux de planification aussi ambitieux.

²⁵¹ Ministère de l'Environnement, «Intégrer la gestion des bassins versants et des zones côtières en Haïti», Rapport national Haïti, septembre 2001, section 2.1.4.

²⁵² MARNDR, Politique sur la gestion des bassins versants, 1999, Section 1.2.

²⁵³ Ibid.

²⁵⁴ Ibid, section 2.3(1).

²⁵⁵ Ibid, section 2.3(2).

²⁵⁶ Ibid, section 2.3(3).

²⁵⁷ USAID, Watershed Management in Haiti: Recommended Revisions to National Policy, septembre 2009, section 2.1.

Dans la pratique, il existe une confusion concernant la responsabilité juridique et institutionnelle pour la gestion de l'eau en milieu rural et, en particulier, celle des bassins versants. Un plan d'action sur l'environnement, publié en 1999, a désigné le ministère de l'Environnement comme ayant autorité pour la gestion stratégique des bassins versants, mais il semble que la plupart des actions contenues dans ce plan n'aient jamais été développées ou mises en œuvre.²⁵⁸ Le décret sur la gestion de l'environnement de 2006, qui a renforcé le contrôle en matière environnementales (ou pour le moins, la coordination exécutive des questions environnementales) au ministère de l'Environnement, déclare que l'aménagement du territoire et la gestion intégrée des bassins versants est une priorité pour la période 2005-2020²⁵⁹, et que le gouvernement a la responsabilité de préparer et de mettre en œuvre des plans de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire pour chaque bassin ou district hydrographique du pays. Le décret prévoit également que les bassins versants constituent la zone géographique à être utilisée pour la planification, la gestion et la protection des ressources en eau.²⁶⁰ Le ministère de l'Environnement est chargé de créer des mécanismes interministériels et interinstitutionnels pour la coordination et la gestion durable des ressources en eau.²⁶¹ Il est important de noter ici que les «fonctions de l'État» pour réglementer et gérer les zones réservées, les forêts, l'hydrométéorologie, hydrogéologie, et les ressources en eau sont transférées du MARNDR au ministère de l'Environnement. Comme le prévoit l'article 114, le bassin versant reste l'unité de planification opérationnelle pour la gestion et la protection des ressources en eau. Il ressort donc clairement que c'est le ministère de l'Environnement, plutôt que le MARNDR, qui a la responsabilité juridique dans ce domaine. Comme l'ont souligné les commentateurs, bien que la législation relative à l'environnement publiée en 2006 (le décret portant sur la gestion environnementale et la loi modifiant l'organisation du ministère de l'Environnement) ait vraisemblablement été conçue pour clarifier les rôles et les responsabilités institutionnelles, elle a eu l'effet inverse: bien que le ministère de l'Environnement ait la plus grande part de responsabilité dans la gestion des bassins versants, il a peu de ressources, contrairement au MARNDR.²⁶² Le manque de ressources humaines et matérielles du MARNDR et du ministère de l'Environnement pour développer et faire appliquer la loi et la politique aient aggrave le problème, et la «réalité est que, dans les communautés rurales, presque personne ne fait attention aux règlements ou lois compte tenu qu'elles sont très peu ou pas appliquées».²⁶³

À plus long terme, il est à espérer que le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT) créé en 2009 soit en mesure de mettre fin à cette juxtaposition de responsabilités. Son unité de gestion des ressources en eau et des bassins versants est responsable de la politique publique définissant la gestion des bassins versants et la gestion intégrée des ressources en eau. Le CIAT définit la tâche de l'unité afin de «développer des outils de connaissance et d'élaborer des cadres de référence visant à une gestion intégrée des bassins versants depuis la crête des

²⁵⁸ Ibid, section 2.2.1.

²⁵⁹ Décret du 26 janvier 2006 portant sur la gestion de l'environnement et la régulation de la conduite des citoyens et des citoyennes pour un développement durable, article 29.

²⁶⁰ Ibid, article 114.

²⁶¹ Ibid, article 115.

²⁶² USAID, Watershed Management in Haiti: Recommended Revisions to National Policy, septembre 2009, section 2.7.

²⁶³ Ibid.



montagnes jusqu'au littoral²⁶⁴». Les acteurs ont indiqué qu'à leur connaissance, peu d'activités concrètes se déroulent en termes de coordination de la politique sur la gestion des bassins versants et des ressources en eau, mais que compte tenu du niveau de fonctionnement du CIAT, ceci n'est pas surprenant.

La participation communautaire

Le cadre juridique relatif aux rivières et aux cours d'eau dans les zones rurales se démarque par son manque relatif de contenu lié à la participation de la communauté et à la gestion des ressources. Ceci constitue une lacune manifeste dans le dispositif législatif. Par exemple, permettre aux communautés de gérer les lits des rivières locales peut libérer les ressources gouvernementales et favoriser la réduction des risques. Dans la plupart des communautés, la gestion continue d'être régie par des pratiques locales, la coutume et la tradition, comme en témoignent les communautés visitées aux fins du rapport. Par exemple, dans les communautés ayant des rivières avoisinantes, les personnes interrogées ont souligné que les personnes auraient un droit de pêche local sur certaines parties de la rivière, et, que dans certains cas, elles ont le droit d'accéder ou de traverser les terres d'autrui afin d'atteindre la rivière et d'exercer leur droit de pêche. Fait intéressant, ceci correspond globalement aux dispositions du Code rural mentionné ci-dessus²⁶⁵, bien que les membres de la communauté ne soient pas eux-mêmes au courant. Les groupes de discussion ont également souligné qu'il existe des droits coutumiers permettant aux agriculteurs d'acheminer leurs animaux (principalement des chèvres et des vaches) jusqu'aux sources d'eau, et toutes les communautés ont souligné l'utilisation partagée des rivières en tant que sources d'eau pour les ménages dans les communautés rurales (dans les zones où aucun puit n'est disponible). Toutes les communautés visitées ont également souligné leur volonté de respecter les interdictions locales sur le déversement des déchets dans la rivière, avec un succès mitigé.

Dans l'ensemble, les commentaires des personnes interrogées ont suggéré que le système des CAEPA dans les petites villes et les zones rurales fonctionne bien et qu'il a permis à certaines communautés d'avoir un rôle actif dans la gestion des ressources en eau. Cependant, leur participation reste très variable: alors que certains CAEPA sont établis uniquement comme de petites entreprises visant à générer des profits en prélevant une taxe sur la fourniture de l'eau (un exemple parlant est les points d'eau où l'eau est vendue au litre), d'autres sont de nature plus participative et leurs comités de gestion comprennent des représentants des autorités locales et des membres représentatifs de la communauté. En outre, l'application des statuts des CAEPA semble mitigée: certaines communautés rapportent que les assemblées générales des utilisateurs sont tenues tel que stipulé dans les statuts, tandis que d'autres n'avaient jamais entendu parler de cette exigence.²⁶⁶ Les personnes interrogées provenant du secteur de l'eau ont également souligné que, avec le soutien des bailleurs de fonds internationaux et les ONG, de nombreuses communautés rurales ont reçu une formation en matière d'activités de traitement de l'eau à petite échelle, et ont entrepris des réparations mineures sur les machines (par exemple, les pompes à eau). Cela soulève à

²⁶⁴ CIAT, Towards a sustainable and concerted planning of the Haitian territory, non daté.

²⁶⁵ Code rural d'Haïti, 1962, notamment articles 132-134.

²⁶⁶ DINEPA, Statuts du CAEPA, 2010, section 14.

nouveau la question de l'aide internationale et des ONG intervenant pour combler les lacunes du système formel. Par exemple, la Croix-Rouge à Léogâne a aidé à développer et à mettre en œuvre dans les communautés rurales un système d'eau de pluie à petite échelle sur les toits permettant de fournir un stockage d'eau et un système d'irrigation pour le jardinage, afin de pallier au défaut de stockage d'eau en général et de réservoirs dans les régions rurales. Des représentants municipaux de l'OREPA ont confirmé que le gouvernement ne disposait tout simplement pas d'argent ou de capacité pour procéder à de tels projets.

Conclusion

Le régime juridique est constitué de diverses sources, incluant le Code rural et un certain nombre de décrets plus récents et de politiques affectant les secteurs de l'eau et de l'environnement. En pratique néanmoins, on observe un manque de clarté quant aux rôles et aux compétences dans le secteur, accentué par les faibles niveaux de ressources humaines et financières gérées par les deux institutions clés du secteur, à savoir le MARNDR et le ministère de l'Environnement. À plus long terme, il est à espérer que le CIAT et l'Unité de gestion des ressources d'eau seront en mesure de développer et d'assurer la mise en œuvre d'une politique publique solide, à condition que les efforts s'intensifient.

On relève une lacune dans les dispositions législatives en termes de participation communautaire dans la gestion des rivières et des cours d'eaux ruraux, dès lors que les règles coutumières et les traditions sont la norme dans les communautés rurales. Bien que des documents tels que la Politique de gestion des bassins proposent des structures progressives comme les comités de gestion communautaire et adoptent une approche ascendante pour identifier les besoins locaux, ces derniers n'ont pas encore été mis en œuvre. Les données permettent de croire que le système des CAEPA fonctionne de manière satisfaisante pour les villes de taille modeste et en milieu urbain, et qu'il a facilité la gestion communautaire des ressources, mais cela dépend en grande partie de l'intérêt local et de la capacité.

La sécheresse et la sécurité alimentaire

Bien que la sécheresse constitue l'un des risques naturels majeurs en Haïti en raison de ses graves conséquences sur la sécurité alimentaire, il n'y a pas de lois spécifiques en la matière. La responsabilité institutionnelle sur la sécurité alimentaire repose finalement sur le MARNDR. La responsabilité opérationnelle est déléguée à la structure de Coordination nationale de la sécurité alimentaire (CNSA), avec le soutien du Conseil interministériel de la sécurité alimentaire et de la Plate-forme nationale de la sécurité alimentaire. Cette structure institutionnelle est soutenue par un grand nombre d'organisations internationales, d'ONG locales et d'organismes gouvernementaux étrangers.

Plusieurs documents de politique témoignent des efforts du gouvernement haïtien en vue de développer un cadre institutionnel et politique solide visant à



accroître la sécurité alimentaire, et établissant certains liens clairs entre le secteur de la sécurité alimentaire et la GRC. Une mise à jour du Plan national de sécurité alimentaire et nutritionnelle de 1996 à 2010 note le risque pour les investissements agricoles causé par les catastrophes naturelles telles que les ouragans et les inondations, et souligne des faiblesses importantes dans le système agricole telles que le manque d'infrastructures de stockage, rendant la gestion des crises alimentaires extrêmement difficile pendant les «périodes de vaches maigres» et les catastrophes.²⁶⁷ Un vaste cadre d'objectifs stratégiques et de considérations sectorielles est établi afin de proposer une voie visant à améliorer la situation de la sécurité alimentaire en Haïti. L'adoption d'un cadre juridique approprié est perçue comme un moyen important pour y parvenir, mais cela est laissé comme une ambition générale. En 2011, un document-cadre a proposé des directives pour la création d'un observatoire national sur la sécurité alimentaire ayant pour objectif l'établissement d'un système de surveillance nationale de la sécurité alimentaire non-hiérarchique et participatif, à travers un réseau d'observatoires décentralisés qui devant travailler en étroite collaboration avec les acteurs locaux.²⁶⁸ Il convient de souligner que ce document établit un lien clair entre la gestion des risques de catastrophes et la sécurité alimentaire et met en évidence les apports potentiels de la CNSA, avant, pendant et après des situations de catastrophe.²⁶⁹ Il n'a pas été possible de confirmer si la structure de l'observatoire national a été effectivement créée ou dans quelle mesure la CNSA est opérationnelle.

Les entretiens avec les acteurs ont révélé quelques bonnes pratiques et programmes en place. Des visites de terrain aux communautés dans les zones aux alentours de Léogâne et de Jacmel ont permis de mettre en exergue un certain nombre de projets visant non seulement à contribuer à la RRC, mais aussi à la sécurité alimentaire. Par exemple, la Croix-Rouge des Pays-Bas à Jacmel est engagée dans un projet pilote pour planter de l'herbe résistante à la sécheresse ou d'autres plantes rustiques qui font «barrière» (comme le sisal et le vétiver) et favorisent l'absorption de l'eau et protègent les cultures contre les dégâts des inondations. Ces initiatives sont accompagnées d'une série de barrages de renforcement dans les ravins pour prévenir les inondations et favoriser l'absorption de l'eau. D'autres ONG étrangères et internationales en Haïti sont engagées dans des activités avec des objectifs similaires. Les personnes interrogées ont cependant tenu à souligner la nécessité de combiner ces projets avec une formation et l'éducation de la communauté (pour tous les groupes d'âge) ainsi que le défi de veiller à ce que les communautés soient encouragées, de manière appropriée, à maintenir ces structures. Au niveau national, la Banque interaméricaine de développement finance actuellement un programme ambitieux visant à réformer le secteur agricole en Haïti, ce qui contribuerait à faire de la RRC et des questions connexes une priorité.²⁷⁰ L'octroi de subventions futures au programme est conditionné à l'approbation par le Parlement haïtien de plusieurs lois et politiques de réforme sectorielle, notamment les suivantes:

²⁶⁷ MARNDR, Conseil Interministériel pour la Sécurité Alimentaire, CNSA, Actualisation du Plan National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, (version finale) mars 2010, section 1.1.3.

²⁶⁸ MARNDR, CNSA, Document Cadre de l'Observatoire de la Sécurité Alimentaire en Haïti, septembre 2011.

²⁶⁹ Ibid, section 3.2.3.

²⁷⁰ Banque interaméricaine de développement, Haïti : Renforcement et réforme institutionnelle du secteur agricole II, 2013.

- Un projet de loi-cadre sur l'Organisme de la sécurité alimentaire autonome publique et la santé agricole et les projets de loi sur la santé animale et végétale;
- La politique nationale sur la sécurité du régime foncier;
- Des projets de loi pour modifier les lois existantes sur l'ONACA (Office national de cadastre) et le cadastre;
- Des projets de loi pour modifier les lois existantes sur les arpenteurs publics, l'enregistrement foncier et le registre de l'hypothèque;
- Un projet de loi sur le transfert de la gestion des périmètres d'irrigation aux associations d'usagers de l'eau.

Celles-ci ont été soumises au bureau du Premier ministre, mais les progrès n'ont pu poursuivre au-delà de 2013. Des représentants de la Banque interaméricaine de développement ne savaient pas si ces projets étaient être en mesure de passer au Parlement. Une partie du problème réside dans le fait que pour engager la réforme agraire et répondre à l'insécurité alimentaire, les questions fondamentales relatives aux droits de propriété foncière doivent être traitées. Néanmoins, comme indiqué ci-dessus à la section 3.5.3, ces questions font l'objet de controverses et sont au cœur d'un débat politique en cours entre les différents ministères du gouvernement et d'autres institutions ayant des agendas et des responsabilités qui se chevauchent.

Conclusion

Il n'existe pas de loi applicable spécifiquement à la sécheresse et à la sécurité alimentaire en Haïti. Cependant, le gouvernement a, avec l'aide extérieure, fait des efforts importants pour, d'une part développer un cadre institutionnel et politique solide en vue d'augmenter la sécurité alimentaire en soulignant les dangers que les risques naturels tels que les ouragans et les inondations représentent dans le secteur agricole, et d'autre part évaluer les faiblesses du système. Des propositions en vue d'établir une structure de surveillance nationale pour la sécurité alimentaire représentent une option réaliste pour une meilleure gestion alignée des risques de catastrophe liés à la sécurité alimentaire, mais celles-ci requerront une volonté politique suffisante pour être correctement mises en œuvre. Les bonnes pratiques et les projets existent, mais l'expérience de la Banque interaméricaine de développement montre que les réformes juridiques et politiques dans le secteur agricole n'avancent pas et qu'il est difficile de les séparer des questions potentiellement conflictuelles autour des droits et de la propriété foncière.



3.6 Éducation et sensibilisation à la RRC

Il n'existe pas loi ou politique prévoyant une responsabilité institutionnelle pour la formation et la sensibilisation à la RRC dans les écoles et/ou dans les communautés. Des projets de ce type sont toutefois en cours en Haïti, mais ceux-ci sont presque toujours conduits par des bailleurs de fonds/ONG et ne reposent sur aucun fondement juridique national.

Les références à une éducation pertinente en matière de RRC (pour ne pas la mentionner spécifiquement) apparaissent, quoique brièvement, dans des lois et des politiques. Le PNGRD propose au ministère de l'Éducation d'être représenté au sein du Comité national²⁷¹, du Secrétariat Permanent²⁷², et du Centre des opérations d'urgence²⁷³, bien que son rôle ne soit pas fixé. En outre, la formation et l'éducation à la GRC, et d'autres questions spécifiques telles que l'évacuation, est inscrite dans le cadre du programme de gestion des risques et des catastrophes au niveau local.²⁷⁴ Le décret sur la gestion de l'environnement de 2006, dispose que l'État doit fournir une éducation environnementale, et qu'il devrait diffuser et soutenir des programmes d'information et de sensibilisation sur cette base.²⁷⁵ Il convient de souligner que l'éducation relative à l'environnement a été déclarée comme matière obligatoire pour tous les niveaux d'enseignement du système éducatif national, et le même article exige que les médias privés dédient gratuitement au moins 0,6 % de leurs heures de grande écoute à la diffusion de programmes éducatifs et de sensibilisation liés à la protection de l'environnement (à noter que les médias publics sont tenus d'y consacrer au moins 0,3% de leur programmation).²⁷⁶ Les personnes interrogées ont été incapables de confirmer si ces normes et ces objectifs ambitieux étaient atteints, mais leur existence dans la législation constitue une pratique positive qui pourrait fournir un point d'entrée approprié pour introduire la RRC dans le système éducatif national.

Plusieurs bonnes pratiques sont observées ayant pour objectif d'intégrer la RRC dans les efforts d'éducation et de sensibilisation. Un comité thématique inter-institutions pour la sensibilisation du public et de l'éducation a été mis en place depuis 2006, et selon la DPC, il est particulièrement actif depuis le tremblement de terre de 2010. Le comité est co-présidé par le ministère de l'Éducation et la DPC, et il comprend d'autres acteurs du gouvernement ainsi que la Croix-Rouge haïtienne, des ONG et l'Alliance pour la gestion des risques et la continuité des activités. Compte tenu du fait que de nombreuses ONG et d'autres acteurs (y compris les agences gouvernementales) entreprenaient des activités d'éducation et de sensibilisation du public sans consulter la DPC ou d'autres membres du SNGRD, avec pour conséquence un manque de cohérence des messages ou des normes de formation, le comité a créé un processus de validation et d'harmonisation des matériels éducatifs et de sensibilisation. Une fois que le comité approuve un produit, ce dernier est mis à disposition du SNGRD pour qu'il puisse l'utiliser dans tout le pays. Bien qu'il y ait une évolution positive garantissant la publication de messages cohérents et permettant le partage des connaissances, les personnes

²⁷¹ Section 4.1, PNGRD, février 2001.

²⁷² Ibid, section 4.2.

²⁷³ Ibid, section 4.3.

²⁷⁴ Ibid, section VII.

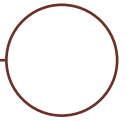
²⁷⁵ Article 148, décret sur la gestion de l'environnement, 2006, article 74.

²⁷⁶ Ibid, article 75.

interrogées ont fait remarquer que cela peut rebuter certaines ONG et acteurs préférant maintenir leurs droits de propriété sur les matériaux. Quoi qu'il en soit, le comité lui-même est un développement extrêmement positif qui favorise et assure la cohérence de la RRC dans l'éducation et les efforts de sensibilisation.

Le SNGRD en Haïti supervise également les activités de sensibilisation de saison visant à éduquer et sensibiliser. Ces activités commencent généralement en février, avec de nombreuses activités prévues pour le «jour de la protection civile» (1er mars) ainsi qu'une formation à la préparation à la saison des ouragans et des inondations. Les partenaires de la DPC et des acteurs gouvernementaux tels que le ministère de la Santé publique, la DINEPA et l'OREPA, et des acteurs non gouvernementaux tels que la Croix-Rouge haïtienne et d'autres ONG, fournissent des informations sur, entre autres choses, la RRC, le choléra et le paludisme, l'hygiène et l'assainissement. Les méthodes de communication comprennent des activités dans les écoles, les églises et les espaces publics, le partage de l'information porte-à-porte, et les médias locaux comme les journaux et la radio sont utilisés, bien que leur utilisation soit souvent tributaire des ONG qui doivent payer pour l'espace dans le journal ou le temps d'antenne. La distribution de documents imprimés est aussi généralement évitée en raison du coût élevé de l'impression ainsi que de la nécessité de ne pas exclure les membres de la communauté analphabètes.

Il existe aussi beaucoup de formations pertinentes pour la RRC qui ont lieu en Haïti grâce à la DPC et à ses partenaires. La DPC a un certain nombre de modules de formation de base clés adaptés de l'Office de l'aide au développement des Affaires étrangères des États-Unis. Ceux-ci couvrent quatre sujets principaux: la GRC, l'évaluation des besoins, les premiers soins, et la gestion des abris temporaires. La DPC vise à assurer que ses comités aux niveaux municipal et local reçoivent cette formation de manière automatique. Dans le cadre des activités de préparation annuelles pour la saison des ouragans, une série de séminaires est organisée chaque année dans chacun des départements d'Haïti avec le MINUSTAH, OCHA et d'autres ONG et agences des Nations Unies. Le but de ces séminaires est d'expliquer la coordination de la préparation aux catastrophes et la réponse aux niveaux central et départemental. Lié à cela, un exercice de simulation annuel est organisé pour tester les flux d'information et les mécanismes de coordination entre les acteurs impliqués dans la réponse d'urgence ; des exercices de simulation sont également organisés au niveau départemental. Dans l'ensemble, les personnes interrogées ont fourni des retours extrêmement positifs en ce qui concerne les exercices de simulation, et ont noté qu'ils avaient contribué de manière significative au développement de la capacité des acteurs à coordonner et gérer plus efficacement les risques de catastrophe. En dehors du SNGRD du gouvernement, la Croix-Rouge haïtienne est en cours d'élaboration de deux centres de référence de formation, afin d'offrir des cours sur la GRC (y compris les micro-projets, la formation des formateurs, la RRC, la gestion des abris), les premiers secours, et l'hygiène et l'assainissement. La Croix-Rouge haïtienne collabore de manière positive avec le gouvernement pour assurer que les modules pertinents soient validés; par exemple, le ministère de la Santé a déjà approuvé les modules liés à la santé, et la DPC est en cours de revue des modules de GRC et de RRC.



La RRC n'a pas encore été incluse dans le programme national d'Haïti pour les écoles, dû en grande partie à un programme déjà surchargé et à un manque de capacité.²⁷⁷ Il est également important de noter que 80% de l'éducation en Haïti est géré par des organisations privées et religieuses²⁷⁸, ce qui signifie que même si la RRC pouvait être intégrée dans le programme national, elle n'atteindrait seulement qu'une minorité d'étudiants. Cependant, une évolution positive est que le comité thématique a élaboré un manuel pour les enseignants intitulé «Risques et catastrophes», qui donne des conseils aux enseignants sur la façon d'inclure les questions de RRC dans de nombreux autres sujets. Certaines organisations internationales et ONG font également des efforts pour proposer le thème de la RRC dans les écoles. Le jeu du HCR «Terre de risques» a été utilisé avec succès par la Croix-Rouge dans les zones de Baint et de Côtes-de-Fer dans le département du Sud-Est: un tournoi fut organisé et a impliqué plus de 180 écoles locales. Il a contribué à créer une opportunité pour développer l'éducation en matière de RRC à un coût très faible. D'autres ONG ont été impliquées dans la création de clubs après l'école sur les questions environnementales.

Conclusion

Bien que la RRC doive encore être incluse dans le cadre du programme national d'enseignement, une quantité importante de bonnes pratiques existe ailleurs. L'éducation environnementale est déjà obligatoire dans le cadre du programme d'études et représente une opportunité d'inclure des éléments de la RRC. Les ONG participent activement à la prise de conscience des risques de catastrophe et de la RRC dans les écoles de certaines régions. Dans un souci de sensibilisation, la DPC supervise un large réseau efficace et généralisé de l'information publique. Elle dirige par ailleurs, conjointement avec la plupart de ses partenaires, de nombreuses formations sur la RRC et les questions connexes

²⁷⁷ DPC, Analyse des capacités de préparation et réponse du système national de gestion des risques et des désastres, décembre 2013, section 6.6.

²⁷⁸ Ibid.

Comment la loi et la réglementation contribuent
à la réduction des risques de catastrophe
Haïti - rapport d'étude de cas

Conclusions et recommandations



À Haïti, bien qu'il n'y ait pas de législation en matière de GRC établissant un système national, en pratique, le pays dispose d'un système relativement sophistiqué avec des structures claires pour les opérations et la coordination à chaque niveau de l'administration décentralisée. Les conséquences extrêmement tragiques du tremblement de terre de janvier 2010 ont également mis en évidence l'importance du SNGRD et des concepts relatifs à la RRC et à la GRC. Cependant, en dépit des nombreux domaines qu'il reste à améliorer, des limitations en matière de financement et de capacité, de cadres juridiques obsolètes dans de nombreux cas, les progrès réalisés sont remarquables.

Comme pour la plupart des domaines thématiques analysés pour ce rapport, le cadre juridique applicable à la RRC en Haïti est complexe, fragmenté sur différentes textes législatifs et réglementaires, et sans aperçu clair du niveau d'application et d'exécution. Toutefois, comme on l'explique ci-dessous, il y a eu des développements positifs qui méritent d'être salués.

4.1 Bonnes pratiques et exemples

Bien qu'Haïti ne dispose pas d'un cadre juridique robuste en matière de GRC, ce rapport a identifié de nombreux exemples de bonnes pratiques dans différents secteurs qui, malgré l'absence de fondements juridiques solides, contribuent néanmoins de manière significative à la RRC en Haïti. Les exemples les plus importants sont indiqués ci-dessous.

Système national de GRC: depuis sa création en 2001, le SNGRD a cherché à décentraliser les capacités à travers la création de comités de GRC aux niveaux départementaux, municipaux et locaux. En dépit d'un manque de fondement juridique, le PNGRD et le PNRU établissent les grandes lignes du cadre d'un système global et participatif. Le PNGRD surmonte les limitations de l'accent historiquement mis sur l'intervention en cas de catastrophe et tente de s'attaquer aux causes et aux facteurs qui génèrent les risques afin de réduire la survenance de catastrophes. Au niveau national, le Secrétariat permanent s'assure que la coordination interministérielle soit une priorité et que la DPC soit en mesure de rassembler un large éventail de parties prenantes pour participer aux activités importantes telles que la planification de la saison cyclonique annuelle. Cela est à souligner compte tenu du fait que la DPC a fonctionné depuis sa création sans mandat juridique propre et qu'elle a dû, dû, en raison de la nature des politiques en Haïti, travailler presque tous les ans avec de nouveaux ministres du MICT, un nouveau personnel et des agendas différents.

Centre des opérations d'urgence (COU): il ressort des retours des parties prenantes que le COU du SNGRD fonctionne généralement bien et qu'il est efficace lorsqu'il est activé, fournissant un forum pour la coordination et la prise de décision nécessaire pour répondre rapidement aux aléas naturels auxquels Haïti doit faire face.

Systèmes d'alerte précoce: Haïti compte sur un système national d'alerte précoce opérationnel en cas d'ouragans, ainsi que sur un système d'alerte précoce en cas d'inondations. Il s'agit d'un système par nature technique, qui couvre les zones du pays à plus haut risque. Un système de réception et de diffusion d'alertes aux tsunamis est actuellement en développement. Dans l'ensemble, la DPC a supervisé

le développement d'un système de diffusion efficace et répandu des systèmes d'avertissement et d'alerte, via les structures locales de la DPC et les médias de masse. Elle a en outre travaillé avec ses partenaires internationaux pour mettre en place des systèmes efficaces d'alerte précoce dans de nombreuses communautés.

Responsabilité et reddition de comptes en matière de RRC: bien qu'il n'y ait aucune disposition légale spécifique en matière de reddition des comptes et de responsabilité du gouvernement, des entreprises et des particuliers concernant la réduction des risques de catastrophe naturelle, il est néanmoins possible de se prévaloir de la Constitution et du Code civil pour obtenir une réparation légale en cas de violation par les responsables gouvernementaux des droits fondamentaux ou de dommages causés par des bâtiments mal entretenus ou mal construits.

Les codes du bâtiment: l'existence et la mise en œuvre récente du Code national du bâtiment est un exemple clair de bonne pratique dans ce secteur. Le Code traite spécifiquement de la conception des structures à l'épreuve des risques éoliques et sismiques, et est louable pour son utilisation créative de schémas qui permettent d'énoncer simplement des exigences et des calculs extrêmement techniques, afin qu'il puisse être compris et appliqués par une proportion beaucoup plus grande d'Haïtiens dans le secteur de la construction.

Structure institutionnelle du secteur de l'eau: le réseau décentralisé d'organismes gouvernementaux dans le secteur de l'eau, notamment les structures des comités locaux (CAEPA), représente une bonne opportunité pour inclure les questions relatives à la RRC localement appropriées dans les opérations, sous réserve des contraintes de financement et de capacité.

Décret portant sur la gestion de l'environnement (2006): bien qu'il ressorte de l'observation une faible mise en œuvre, le décret de 2006 portant sur la gestion de l'environnement fixe expressément des dispositions importantes en matière de RRC en Haïti, reconnaissant une relation claire entre risques environnementaux, changement climatique et RRC. Il cite en particulier la prévention et l'atténuation des risques de catastrophe comme une « action collective » devant être entreprise par l'État en collaboration avec le gouvernement local et la société civile. Le décret créé également une structure institutionnelle globale pour le secteur de l'environnement et pose une bonne pratique consistant à instituer des « unités techniques » au sein des différentes institutions gouvernementales afin d'intégrer les questions environnementales dans d'autres secteurs.

Cadre juridique proposé pour les évaluations d'impact environnemental: Haïti possède déjà un cadre juridique simple, mais significatif, en matière d'évaluation de l'impact environnemental, avec une capacité relativement limitée au niveau national pour l'appliquer. À condition qu'il existe une volonté politique suffisante derrière les propositions, la création d'un Bureau national d'évaluation environnementale, soutenue par un cadre juridique solide et un système d'orientation secondaire, spécifique à chaque secteur, pourrait contribuer à garantir que la RRC soit considérée dans les projets pertinents et puisse soutenir les efforts de RRC en Haïti.



La protection des forêts dans le droit: malgré le manque d'exécution et de capacité dans le secteur, il existe un large corpus de lois relatives à la protection des forêts en Haïti, et visant à limiter l'impact humain sur les forêts appauvries d'Haïti, et à prévenir les risques de catastrophe tels que les incendies de forêt.

Éducation et sensibilisation en matière de RRC: bien que la RRC n'ait pas encore été intégrée dans le programme national d'enseignement, on observe des bonnes pratiques. L'éducation environnementale fait partie du programme d'enseignement et représente une opportunité pour inclure des éléments de la RRC. Les ONG participent activement sensibiliser aux risques de catastrophes et à la RRC dans les écoles de certaines régions. En termes de sensibilisation du public, la DPC supervise un réseau considéré comme efficace et étendu d'information publique, et il existe une quantité importante d'initiatives et de formations en matière de RRC dirigées par la DPC et la plupart de ses partenaires.

4.2 Les lacunes du cadre juridique en matière de RRC

De manière générale, l'État haïtien souffre d'un manque de financement et dépend d'un certain nombre d'arrangements financiers bilatéraux et multilatéraux : plus de 50 % du budget du gouvernement provient de l'aide internationale. Cela représente un défi primordial pour l'État, surtout en ce qui concerne l'application de la loi et de la réglementation existante. Cet état de fait est en définitive insoutenable et, à mesure que les partenaires internationaux cherchent à réduire davantage leurs engagements financiers, on peut se demander quelle sera l'évolution sur le long terme. Le manque de financement stable et à long terme au sein du gouvernement entraîne une remise en cause des efforts de RRC et de de la planification des activités autres que celles liées à l'intervention d'urgence.

Les personnes interrogées évoquent souvent un autre défi pratique pour la mise en œuvre et l'application de la loi et de la réglementation, lequel est étroitement lié à la question des déficits de financement: les lacunes en termes de capacité aux niveaux national, départemental, municipal et local. Le manque de personnel formé a pour conséquence une mauvaise mise en œuvre et une mauvaise application de la législation. Dans des secteurs importants tels que la construction, l'environnement et l'aménagement du territoire, cela se traduit par une incapacité à contribuer à la RRC.

L'absence d'un cadre juridique en matière de RRC et d'un système national de GRC: l'absence d'un cadre juridique solide est à l'origine de bon nombre de lacunes et de problèmes du système national. En outre, le PNGRD et le PNRU se sont révélés être des documents cadres utiles mais insuffisamment détaillés, qui demeurent excessivement concentrés sur l'intervention en cas de catastrophe. Ils sont par ailleurs insuffisamment mis à jour pour intégrer les recommandations du Cadre d'action de Hyogo (et son successeur, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe). La DPC est en outre dans l'incapacité de planifier efficacement ses activités en raison de l'incertitude actuelle quant à son statut juridique et à sa dépendance vis-à-vis du ministère de l'Intérieur, ce qui a une incidence sur sa capacité opérationnelle. Son statut a aussi pour conséquence

qu'il est difficile de trouver un consensus intersectoriel et interministériel, et en l'absence d'une autorité juridique claire, les décisions des comités sont souvent considérées comme non contraignantes.

Le concept de l'intégration minimale de la RRC: en général, le SNGRD et d'autres secteurs concernés en Haïti sont encore très axés sur les activités de préparation et d'intervention plutôt que sur les efforts de RRC à long terme. Il y a un manque flagrant d'intégration de la RRC dans les ministères sectoriels et les plans de développement. Les fonctionnaires de la DPC au niveau national comprennent et, dans la mesure du possible, appliquent le concept mais les autres ministères et organismes n'ont pas encore assimilé ni intégré la RRC dans leurs propres responsabilités.

Responsabilité et reddition des comptes en matière de RRC: il n'existe pas de mécanisme juridique permettant d'engager la responsabilité et de garantir une reddition des comptes des individus ou des entités en cas d'agissements non conformes à leur mandat, de défaut d'alerte de catastrophe ou de dommages à la propriété. Bien que certaines dispositions générales existent dans la Constitution et le Code civil, elles ne sont pas invoquées et des doutes persistent quant à leur applicabilité en matière de RRC et de gestion des catastrophes en général. Un cadre juridique solide permettant d'assurer la reddition des comptes et la responsabilité en matière de RRC permettrait de créer un climat de confiance au sein du gouvernement et d'améliorer les performances des personnes impliquées dans le secteur. On ne peut qu'espérer que ces éléments seront envisagés dans la législation future.

Systèmes d'alerte précoce et cartographie des risques: dans l'ensemble, les efforts visant à créer un système d'alerte précoce et de cartographie approprié des risques sont contrariés par le manque de coordination, du fait notamment de l'absence de cadre juridique. Haïti bénéficie d'un certain nombre de systèmes d'alerte précoce mais ceux-ci sont fragmentés, sous la responsabilité d'institutions différentes à des niveaux différents et, tout comme en ce qui concerne le système d'alerte précoce en cas d'inondation, ils sont largement tributaires du financement extérieur. Il manque également de mécanismes juridiques, politiques ou institutionnels clairs permettant de faire le lien entre cartographie des risques et systèmes d'alerte précoce. On observe également un manque de régulation et de coordination pour la collecte et la publication des données démographiques de base dans les zones à hauts risques.

Le régime foncier: le défaut d'engagement des réformes juridiques et institutionnelles pourtant nécessaires, ainsi que le manque évident de capacité et de financement du système d'enregistrement foncier et du cadastre expliquent la faiblesse du système actuel en matière d'enregistrement de la propriété foncière en Haïti, avec pour conséquence des incertitudes concernant la propriété des terres privées et publiques. Il en résulte que ces questions sont régies par la pratique informelle coutumière. Bien que la propriété foncière coutumière ne soit pas nécessairement en soi un obstacle à la RRC, dans de nombreux cas, l'absence de titres incontestables et exécutoires de propriété sur la terre explique que les petits propriétaires et les locataires soient moins incités à investir dans la résilience de leurs terres et de leurs constructions. Malheureusement, la majorité de la population haïtienne



ignore le système cadastral officiel et est réticente à enregistrer formellement les titres de propriété, en raison de la complexité des procédures, les coûts des honoraires professionnels et de la fiscalité.

Des établissements informels et précaires: Compte tenu de la présence d'un nombre très significatif d'établissements informels et précaires en Haïti et de l'immense population qui les habite, le manque de réglementation de ces établissements constitue une lacune importante. On observe un certain nombre de déclarations positives dans les documents de politique, mais celles-ci ne sont pas exécutées et il est incertain qu'elles soient prises en compte dans le processus de décision officielle. Le gouvernement est engagé dans la régularisation de certains de ces établissements, mais il n'existe pas de cadre juridique encadrant ce processus et assurant une responsabilisation adéquate.

4.3 Efficacité de la mise en œuvre au niveau communautaire

La participation de la communauté dans le contexte du SNGRD vise essentiellement la préparation et la réponse aux catastrophes. La RRC est une approche relativement nouvelle qui doit encore être intégrée dans les lois et la réglementation pertinentes, et s'appliquer du niveau national, au niveau de la communauté. Bien que le PNGRD souligne l'importance du renforcement des capacités locales pour assurer la mise en œuvre de la GRC, la structure de la DPC/du gouvernement s'arrête au niveau de la section communale, et doit donc compter sur ses partenaires internationaux et les ONG pour mobiliser les communautés dans les activités de RRC et de GRC. Le cadre juridique et politique est peu développé, en ce qui concerne les dispositions affectant les communautés, et ne prévoit pas de moyens clairs pour assurer la participation ou veiller à ce que les communautés reçoivent une information adéquate et, en temps utile sur les risques naturels.

Les entretiens ont révélé qu'il n'y avait pas de base formelle permettant de prendre en compte les vues des communautés au sein des comités de la DPC. Par ailleurs, ces derniers ne sont pas élus et peuvent souvent favoriser, des autorités, des connaissances des CASEC, des ASEC et des maires, sans s'assurer que les membres représentatifs de la communauté locale participent aux réunions et à la prise de décision. On soulignera en outre que sauf en ce qui concerne les EIC, les femmes sont largement sous-représentées dans les comités officiels.

Toutefois, certains développements tels que les structures des EIC établis dans de nombreuses communautés représentent des avancées positives lorsque ces dernières sont correctement soutenues et intégrées à la DPC, et lorsqu'elles suivent des exigences de coordination solides, contribuant ainsi de manière significative à la RRC dans les communautés et établissent un point de jonction essentiel entre la structure formelle de la DPC et les communautés locales. Une partie du problème reste la gestion efficace des nombreux organismes internationaux et ONG travaillant sur les programmes de RRC au niveau communautaire, alors que; l'État manque de moyens financiers et de capacité et qu'on observe un manque de coordination globale au niveau local concernant les questions et la programmation relatives à la RRC.

L'État étant relativement absent dans la vie de la plupart des communautés, il n'est pas surprenant que de nombreuses questions soient régies par la coutume et les traditions, y compris les questions liées à la propriété et au régime foncier. Cependant, comme illustré par l'exemple exposé ci-dessus (voir la section 3.6.1) — un groupe de CASEC à Léogâne développant des «lois» locales, en consultation avec leurs communautés afin de régler des questions locales —, cela représente une opportunité pour sensibiliser aux questions juridiques en matière de RRC dans les communautés, et impliquer ces dernières dans l'élaboration d'une législation répondant aux besoins locaux. On espère que l'intégration d'un plus grand nombre d'autorités et de hauts fonctionnaires au niveau local dans ces processus permettrait à ce que d'autres communautés promeuvent la RRC et des cadres juridiques locaux efficaces en matière de RRC au sein des communautés.

En dehors du SNGRD, le cadre juridique est minimal en ce qui concerne la participation de la communauté dans certains processus importants tels que la planification de l'utilisation des terres et les évaluations d'impact environnemental. La participation limitée — et la quantité limitée d'informations partagée avec les communautés — demeure un des principaux obstacles à la mise en œuvre. En ce qui concerne le processus d'évaluation d'impact environnemental, il est à espérer que les réformes institutionnelles et juridiques proposées contribuent à une amélioration de la situation. Des initiatives visant à réformer et à améliorer le régime de planification de l'aménagement du territoire en Haïti sont à l'œuvre, mais elles manquent d'incitations et de coordination suffisante pour aller au-delà d'une politique de haut niveau. Il est primordial que les communautés touchées participent activement à la conceptualisation de l'aménagement du territoire par pour atteindre les objectifs de la réduction des risques.

4.4 Recommandations

Ce rapport propose des recommandations visant à améliorer le cadre juridique d'Haïti en matière de RRC. Elles sont regroupées selon trois catégories principales:

1. La création d'un comité intersectoriel;
2. La revue et la mise à jour des politiques relatives à la RRC; et
3. Le développement d'une loi nouvelle sur la gestion des risques de catastrophes et la consolidation des lois existantes.

On y distingue des recommandations à court terme et à long terme:

Les recommandations à court terme sont spécialement conçues pour palier, au moins provisoirement, aux lacunes les plus urgentes dans la politique et la pratique relatives à la RRC en Haïti. De manière générale, ces options pourraient être mises en œuvre sans la nécessité de développer et d'adopter de nouvelles lois ou de réorganiser de manière significative les responsabilités et les cadres



institutionnels. Bon nombre des recommandations à court terme, énoncées ci-dessous, devraient être intégrées dans un document unique au niveau national, tel que le PNRU ou le PNGRD.

Les recommandations à long terme sont en grande partie en adéquation avec les plans gouvernementaux existants de réforme juridique et institutionnelle (y compris concernant le logement, le régime foncier et l'aménagement du territoire). Elles portent sur les grandes réformes juridiques et institutionnelles qui permettraient de créer un cadre juridique plus favorable à la RRC en Haïti. La principale recommandation «à long terme» réside dans l'adoption par le gouvernement de mesures par visant à élaborer une loi nationale nouvelle en matière de gestion des risques de catastrophe.

Il conviendra de s'assurer que la réglementation nouvelle soit appliquée en considération de son objectif final (à savoir, l'augmentation de la capacité des communautés à faire face aux conséquences de catastrophes naturelles). Par ailleurs, cette réglementation nouvelle devra s'intégrer dans une stratégie plus globale de réforme, dès lors qu'elle ne saurait à elle seule constituer une stratégie efficace alors que le pays fait face à des défis institutionnels et en termes de capacités.

Créer un comité intersectoriel

Court terme:

- Il est recommandé que le gouvernement haïtien établisse un comité intersectoriel avec pour mandat de:
 - Superviser la revue des politiques existantes relatives aux diverses thématiques examinées dans le présent rapport, et travailler à la consolidation des politiques avec les ministères et les organisations impliquées dans la RRC;
 - Promouvoir l'élaboration d'une loi nouvelle sur la gestion des risques de catastrophe, tel qu'expliqué ci-dessous;
 - Identifier les meilleures pratiques et travailler avec les communautés et les acteurs locaux à la promotion d'une application plus efficiente des lois existantes.

Il est absolument primordial de promouvoir le dialogue entre les différents acteurs concernés par la réduction des risques de catastrophe en Haïti, au moins pour ce qui concerne les différentes problématiques traitées ci-dessous, afin d'éviter une duplication des efforts et d'assurer une supervision et une coordination adéquates. Compte tenu de la structure actuelle du système national en matière de GRC, il serait approprié qu'un tel groupe soit placé sous l'autorité du MICT et de la DPC. Il devrait rassembler des fonctionnaires compétents des directions et des ministères concernés, ainsi que de la société civile haïtienne incluant la Croix Rouge haïtienne, les organisations communautaires, les ONG et les acteurs internationaux humanitaires et de développement.

Évaluer et mettre à jour les politiques de RRC

Court terme

- La DPC planifiant actuellement, avec ses partenaires, un examen du PNGRD et du PNRU, il est recommandé d'envisager l'opportunité d'intégrer les recommandations pertinentes à court terme dans la version révisée du PNGRD. Le PNGRD et le PNRU devraient entre autres:
 - Inclure une définition complète et intégrer la notion et les principes de RRC;
 - Examiner, et quand c'est possible, intégrer les recommandations du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe;
 - Promouvoir une plus forte implication de la société civile et des communautés (notamment des femmes, des groupes vulnérables, et des comités de gestion des risques de catastrophe aux niveaux départemental, municipal et local) dans le SNGRD et au niveau de l'échelon local de la prise de décision;
 - Promouvoir des meilleures pratiques entre les comités de gestion des risques de catastrophe aux niveaux départemental, municipal et local;
 - Simplifier le système actuel de responsabilité et de reddition des comptes pour les activités de GRC et de RRC menées par le gouvernement haïtien (au sein de la DPC et entre les ministères gouvernementaux concernés);
 - Énoncer les grandes lignes d'une structure de « haut niveau » d'un SAP national multirisques en Haïti, en précisant quels sont les acteurs responsables de la mise en œuvre, et comment l'information et les alertes circulent entre les différents niveaux du SAP; en particulier, envisager comment intégrer la coutume et la pratique des communautés dans le système;
 - Adopter des dispositions créant des mécanismes de coordination institutionnelle clairs entre la DPC et le ministère de l'Environnement, afin de promouvoir la collaboration et de façonner les futures décisions politiques entre les deux secteurs;
 - Adopter des dispositions concernant la responsabilité et la promotion de la sensibilisation de la communauté en matière de GRC et de RRC à tous les niveaux. Le PNGRD pourrait également servir de référence pour proposer une «vision» afin d'intégrer les problématiques de sensibilisation et d'éducation en matière de GRC et de RRC dans le système éducatif traditionnel.
- Envisager la cartographie de tous les SAP actuellement en place en Haïti afin d'évaluer leur viabilité en termes pratiques et financiers et de s'assurer que la cartographie des risques soit en lien avec les systèmes d'alerte précoce.

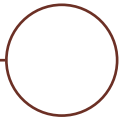


Développer une loi nouvelle sur la gestion des risques de catastrophes et consolider les lois existantes

Long terme

- Élaborer et adopter une loi nouvelle sur la gestion des risques de catastrophe qui définisse le cadre institutionnel et les responsabilités du SNGRD et qui intègre les mises à jour pertinentes du PNGRD (par exemple, l'intégration de la RRC en tant que concept, le Cadre de Sendai, etc.). Assurer un processus de rédaction pleinement consultatif au niveau national impliquant un large spectre de parties prenantes incluant l'État, le secteur privé et la société civile. Le mandat, le rôle et la responsabilité de la DPC devrait être aussi clarifiés dans ce cadre institutionnel. La loi nouvelle sur la gestion des risques de catastrophes devrait, entre autres:
 - Inclure des dispositions exigeant une reddition des comptes transparente et établissant des mécanismes de contrôle parlementaires clairs;
 - Prévoir des sanctions administratives et une responsabilité juridique (cela pourrait inclure le développement de procédures internes/ protocoles du gouvernement et l'accès aux tribunaux administratifs) en cas de manquement par les responsables gouvernementaux à leur devoir ou en cas de négligence grave (sans que l'exception de «bonne foi» puisse être utilement invoquée);
 - Prévoir, lorsque c'est opportun, la responsabilité juridique des particuliers et des entreprises privées, en particulier concernant le respect des règles de sécurité et des normes de construction telles que prévues dans le Code national du bâtiment;
 - Définir clairement les rôles et les responsabilités nécessaires au sein de la DPC et du SNGRD (à tous les niveaux) pour un SAP multirisques national et un processus de cartographie des risques intégré, qui s'étende depuis le niveau national jusqu'à la communauté. Plus particulièrement, la loi devrait prévoir des mécanismes efficaces permettant de prendre en compte les communautés et les pratiques coutumières de SAP;
 - Envisager de faire porter la responsabilité globale de l'éducation et de la sensibilisation en matière de GRC/RRC au ministère de l'Éducation, avec une possible délégation de pouvoirs à une unité d'éducation au sein de la DPC, ou à une unité spéciale de GRC au sein du ministère de l'Éducation;
 - Exiger d'intégrer la sensibilisation en matière de GRC/RRC dans l'agenda national et dans la politique éducative future;
 - Prévoir dans la loi l'affectation de ressources spécifiques à la RRC au sein des budgets de GRC. Cela pourrait par exemple être réalisé par des fonds nationaux et/ou locaux spéciaux dédiés à la RRC et recueillis à partir de différentes sources de financement;

- Imposer une représentation spécifique de la société civile et des communautés (notamment les femmes, les groupes vulnérables et les comités de gestion des risques de catastrophes aux niveaux départemental, municipal et local) dans les institutions et les processus de GRC aux niveaux national et local. Il faudrait également envisager d'inclure la reconnaissance des règles et de la pratique coutumières et traditionnelles pertinentes à la GRC et à la RRC.
- La RRC et la GRC devraient être considérées non pas comme des secteurs en soi, mais comme des problématiques horizontales prévues dans les lois, les règlements et les programmes sectoriels de développement.
- Le comité intersectoriel devrait enquêter sur la possible collecte et l'harmonisation de toutes les lois haïtiennes actuelles, en vue de développer un projet visant à recueillir, codifier et numériser l'ensemble des lois en vigueur. Le ministère de la Justice et de la Sécurité publique pourrait conduire ce comité avec les contributions de différents acteurs, incluant de hauts responsables et des experts privés familiarisés avec le système juridique d'Haïti. Le comité pourrait d'abord se concentrer sur le Code civil, le Code rural et le Code de procédure civile. Cela servirait non seulement de base pour évaluer, amender ou abroger les lois concernées, mais pour améliorer l'état de droit et garantir que la législation soit accessible au public.
- En ligne avec la volonté de réforme exprimée par le gouvernement haïtien et en particulier par le CIAT, il serait opportun d'examiner et de rationaliser les lois relatives à la planification de l'aménagement du territoire. Comme solutions juridiques à long terme, le gouvernement devrait envisager l'élaboration d'une loi nouvelle générale et/ou l'abrogation ou la modification des lois existantes, afin de conférer plus de clarté et de mieux définir les rôles et les responsabilités institutionnelles à tous les niveaux du gouvernement.
- Comme pour toute réforme juridique, il est recommandé que la législation prévoie la réduction des risques de catastrophes naturelles en tant qu'exigence pour la planification de l'aménagement du territoire dans les zones enclines aux catastrophes à tous les niveaux.
- Les problèmes fonciers d'Haïti constituent des obstacles à la réduction efficace des risques et aux activités de secours en cas de catastrophe dans de nombreux domaines. Par exemple, en décourageant les mesures de réduction des risques sur les terres, créant alors des obstacles à la fourniture d'abris d'urgence. Le gouvernement haïtien, et en particulier le CIAT, travaille actuellement sur la nature et la mise en œuvre des réformes possibles dans ce domaine. Dans le cadre de cette réforme, le gouvernement devrait envisager les points suivants comme des moyens qui permettraient de soutenir la RRC.
 - adopter une législation nouvelle ou des directives visant à établir un système national moderne et informatisé d'enregistrement foncier et cadastral. En termes pratiques, cela pourrait d'abord se concentrer sur les terres de l'État puis se développer en ce qui concerne les terres privées. Bien que la responsabilité institutionnelle du cadastre



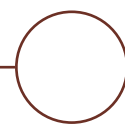
incombe à l'ONACA, la responsabilité institutionnelle de la gestion et de l'accès du public aux registres de titres fonciers devrait également être clarifiée;

- envisager de prévoir dans la loi le transfert de la responsabilité de l'enregistrement de la propriété aux autorités locales, en vue de préserver la capacité au niveau central, mais aussi de bénéficier de la connaissance spécifique de la zone par les autorités locales. Dans le même temps, l'État devrait envisager de transférer un degré raisonnable de contrôle aux autorités locales pour qu'elles puissent gérer leurs systèmes d'enregistrement, tel que l'incorporation de systèmes et de pratiques coutumières.
- Entreprendre un examen complet des cadres juridiques et des politiques affectant les établissements informels et précaires, afin de déterminer comment ils pourraient être mis en œuvre plus efficacement pour réduire les risques de catastrophe dans les établissements urbains informels, et afin d'identifier les voies possibles pour une future réforme juridique. Cela devrait inclure l'analyse des problématiques concernant les droits des résidents, et les options permettant une régularisation progressive sous la gouvernance locale, la communauté et la participation de la société civile.
- Assurer que le cadre juridique et procédural proposé pour l'évaluation de l'impact environnemental soit finalisé et adopté dans les délais les plus brefs possibles.
- Envisager d'établir les capacités et les ressources institutionnelles nécessaires afin de rendre opérationnel le nouveau système d'évaluation de l'impact environnemental proposé en Haïti. Le gouvernement devrait veiller à ce que la documentation secondaire (comme l'orientation concernant les critères d'évaluation) comprenne des critères spécifiques sur les risques de catastrophes naturelles ainsi que l'exigence d'impliquer pleinement les communautés touchées et les organisations de la société civile dans le processus d'évaluation.

Comment la loi et la réglementation contribuent
à la réduction des risques de catastrophe
Haïti - rapport d'étude de cas

Annexe A

Liste des personnes et des groupes consultés



Gouvernement d'Haïti

Niveau national

MICT

- Rose Luce Cadot-Prevot, avocate, spécialiste en GRC, Direction de la protection civile.
- Sharina Lochard, coordonnatrice, Unité de réglementation et de contrôle.

ONACA

- Joab Thelot, coordonnateur, chef du Secrétariat général.
- Benedict Sonatus, coordonnateur adjoint, responsable des relations publiques.

MARNDR

- Dr. Heliot Amilcar, coordonnateur, Programme national sur le système national d'alerte précoce, Service national des ressources en eau.
- Emmanuel Moliere, directeur, Centre des opérations techniques, Office régional d'eau potable et d'assainissement (département de l'Ouest.)

UCLBP

- David Odnell, directeur, Division du logement.

Ministère de l'Environnement

- Gedeon Charles, ingénieur et urbaniste, Division du logement.
- Gagery Bidault, directeur, Direction des ressources en eau, ministère de l'Environnement.
- Marie-Carmel St. Cloud, chef d'unité, Direction des ressources en eau, ministère de l'Environnement.
- Edna Blanc Civil, directeur national, Projet de soutien au renforcement de la capacité, ministère de l'Environnement.

- Tanya Merceron, assistante technique, Projet de soutien au renforcement de la capacité, ministère de l'Environnement.

DINEPA

- Raoul Toussaint, responsable du DRU.
- Roosevelt Pauris, Assistant du responsable du DRU, DINEPA.

Niveaux départemental et communal

Ministère de l'Environnement

- Arcene Bastin, directeur, ministère de l'Environnement, départements du Sud et du Sud-Est.

Commune of Bainet

- Pierre-Ironce Bourgoïn, secrétaire général, Comité de la protection civile communautaire, commune de Bainet.
- Clive McCalla, coordonnatrice, Comité de la protection civile communautaire, Direction de la protection civile, commune de Bainet.

CASEC

- Pierre-Louis Joseph Voltaire, Coordinator, Cormier.
- Augustin Johny, coordonnateur CASEC, Palmiste à Vin.

Directorate of Civil Protection

- Nadia Lochard, coordonnatrice technique, Direction de la protection civile, département de l'Ouest.

OREPA

- Ronald Agervil, directeur, Centre technique de l'eau, OREPA (Léogâne).

Niveau communautaire

- Les membres de la communauté représentant la commune de Bainet, arrondissement de Bainet, département du Sud-Est.
- Un groupe de femmes de l'Organisation des femmes de Bainet, commune de Bainet, arrondissement de Bainet, département du Sud-Est.
- Des membres de l'Équipe d'intervention communautaire, dans la section communale de Cormier, commune de Léogâne, département de l'Ouest.
- Des membres de l'Équipe d'intervention communautaire, dans la section communale de Palmiste-à-Vin, commune de Léogâne, département de l'Ouest.

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FIRC)

IFRC

- Ines Brill, représentante en Haïti.
- Elisabeth Verluyten, représentante adjointe en Haïti.
- Luis Luna, consultant en droit relatif aux catastrophes dans l'île d'Hispaniola, Port-au-Prince.

British Red Cross

- Wendy McCance, directeur de programme,
- Melvin Tubbett, chef de délégation,
- Jethro Sereme, coordonnateur des communications et de la sécurité.

French Red Cross

- Ianis Proal, chef de délégation adjoint.

Haitian Red Cross

- Delice Ronald, Agent Executif.
- Luxarma Ducarmel, mobilisateur de communauté.

Netherlands Red Cross

- Pamphil Claudy, agent de liaison.
- Ruben Wedel, délégué RRC et moyens de subsistance.

Swiss Red Cross

- Harald Bier, délégué RRC et moyens de subsistance.

Nations Unies

UNOPS

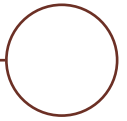
- Adriana Navarro-Sertich, conseillère du logement et de la planification urbaine.
- Claude André-Nadon, gestionnaire du programme 16/6 logement et réhabilitation urbaine.
- Nazaire Johnson, juriste en chef.

PNUD

- Fenella Frost, responsable de l'Unité pour la prévention des catastrophes.
- Thomas Pitaud, conseiller technique en chef pour le Système national de gestion des catastrophes.

UNOCHA

- Johan Peleman, responsable de bureau,
- Elizabeth Diaz, responsables de l'Unité de coordination et des communication.



Organisations humanitaires et de développement, et autres institutions

- Alex Fischer, directeur associé, programme d'Haïti, Columbia University Earth Institute.
- Paola Kim-Blanco, chercheuse associée, Programme Haïti, Columbia University Earth Institute.
- Frédérique Siegel, (précédent) coordonnateur du groupe de travail sur le droit foncier en Haïti, Architecture for Humanity.
- Jane Charles-Voltaire, avocat, Cabinet Leblanc et Associés, et membre du comité directeur du Groupe de travail sur le droit foncier en Haïti.
- Jay Pendergrass, avocat et co-directeur des programmes, Environmental Law Institute.
- Ben Noble, chef de projet, Internews Europe.
- Bruno Jacquet, spécialiste en développement rural, Banque interaméricaine de développement.
- Denis Gravel, spécialiste principal eau et assainissement, Banque interaméricaine de développement.
- Marie-Claude Jean-Baptiste, directrice de programme, Cyrus R. Vance Center for International Justice.
- Alberto Preato, chef de solutions de logement durable, Organisation internationale pour les migrations.
- Priscilla Phelps, conseillère au soutien pour la reconstruction et le relèvement post catastrophe.
- Facilité mondiale pour la prévention des risques de catastrophes et le relèvement, Banque mondiale (ancienne conseillère senior, soutien la reconstruction des logements et des quartiers, Commission intérimaire de reconstruction d'Haïti).

Remarque:

Outre les personnes citées ci-dessus, ce rapport a également bénéficié de la contribution indirecte des intervenants et des groupes interrogés pour le rapport d'étude de cas de la FICR sur l'impact des obstacles réglementaires à la fourniture d'abris d'urgence et de transition après une catastrophe.²⁷⁹ La liste complète des personnes et des groupes consultés dans le cadre de la présente étude figure à l'annexe A du rapport.

²⁷⁹ Disponible sur [<http://www.ifrc.org/dl>].

Comment la loi et la réglementation contribuent
à la réduction des risques de catastrophe
Haïti - rapport d'étude de cas

Annexe B

Bibliography



1. Liste des textes législatifs

a. Lois, décrets et autres dispositions législatives

- Code civil de la République d'Haïti, 1825 (tel que modifié).
- Code rural de la République d'Haïti, 1865.
- Arrêté du 10 janvier 1933 sur la protection et la conservation des forêts.
- Loi du 4 juin 1936 prévoyant des mesures pour visant à mettre fin à la déforestation.
- Loi du 22 juillet 1937, relative à l'aménagement des villes et des campagnes.
- Décret-loi du 23 juin 1937 sur la réglementation des forêts.
- Loi du 17 août 1955 réglementant la coupe, le transport et le commerce du bois en four à chaux.
- Loi du 19 septembre 1958 protégeant le sol contre l'érosion, déterminant l'étendue des zones et réglementant l'exploitation forestière.
- Code rural de la République d'Haïti, 1962.
- Loi du 29 mai 1963 établissant des règles spéciales relatives à l'habitation et à l'aménagement des villes et des campagnes en vue de développer l'urbanisme.
- Décret du 22 septembre 1964 sur le fermage des biens du domaine privé de l'État.
- Loi du 6 septembre 1966 créant le Fonds d'urgence.
- Décret du 27 septembre 1969 créant du Conseil national des télécommunications (Journal officiel de la République d'Haïti, Le Moniteur n° 105, le 30 octobre 1969).
- Décret du 12 octobre 1977 accordant à l'État haïtien le monopole des services de télécommunications.
- Décret du 30 septembre 1977 sur la conservation foncière et l'enregistrement.
- Loi du 19 septembre 1982 relative à l'adoption d'une politique cohérente d'aménagement du territoire et de développement.
- Loi du 21 septembre 1983 portant création et organisation de l'Organisation pré-désastre et de secours (OPDES).
- Loi organique du 18 octobre 1983 du MTPTC.
- Décret du 10 décembre 1984 créant l'organisme autonome dénommé «Office national du cadastre».
- Constitution de la République d'Haïti, 1987 (telle que modifiée en 2012).
- Décret redéfinissant la mission du Conseil national des télécommunications (Journal officiel de la République d'Haïti, Le Moniteur n° 68 du 20 août 1987).
- Loi organique du ministère des Travaux publics, des Transports et de la Communication, 18 octobre 1987, Journal officiel de la République d'Haïti, Le Moniteur du 20 octobre 1987.

-
- Loi organique du MPCE, 10 mars 1989.
 - Loi organique du ministère de la Planification et de la Coopération Externe, 10 mai 1989 [Décret du 10 Mai 1989].
 - Décret du 17 mai 1990 fixant les règles appelées à définir l'organisation et le fonctionnement du Ministère de l'Intérieur (Journal officiel de la République d'Haïti, Le Moniteur n° 48, 31 mai 1990).
 - Loi du 28 mars 1996 portant organisation de la collectivité territoriale de section communale.
 - Décret du 12 octobre 2005 portant sur la gestion de l'environnement et de régulation de la conduite des citoyens et des citoyennes pour un développement durable (Journal officiel de la République d'Haïti, Le Moniteur n° 11, 26 janvier 2006).
 - Décret du 1er février 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales haïtiennes.
 - Décret du 1er février 2006 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la collectivité départementale.
 - Décret du 6 janvier 1982 fixant les règles spécifiques relatives à l'habitation et à l'aménagement des villes et des agglomérations rurales et urbaines.
 - Loi du 9 septembre 2008 sur l'État d'Urgence (Journal officiel de la République d'Haïti, Le Moniteur n° 83, 10 septembre 2008).
 - Loi du 20 janvier 2009 sur l'organisation du secteur de l'eau potable et de l'assainissement (Journal officiel de la République d'Haïti, Le Moniteur n° 25, 19 mars 2009).
 - Arrêté du 30 janvier 2009 créant le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) (Journal officiel de la République d'Haïti, Le Moniteur n° 29, 25 mars 2009).
 - Loi portant amendement de la loi sur l'État d'urgence du 9 septembre 2008 (Journal officiel de la République d'Haïti, Le Moniteur n° 29, 19 avril 2010).
 - Projet de loi sur la création du Système national de gestion des risques et des catastrophes, 2012.
 - Projet de loi de finances pour l'exercice 2012-2013.
 - Loi du 5 mai 2010 sur l'intégration des personnes handicapées (Journal officiel de la République d'Haïti, Le Moniteur n° 79, 21 mai 2012).
 - Projet de loi de finances pour l'exercice 2013-2014.
 - Loi du 10 mai 2013 sur la prévention et la répression de la corruption (Journal officiel de la République d'Haïti, Le Moniteur n° 87, 9 mai 2014).
 - Arrêté déclarant comme «Aire Protégée de Ressources Naturelles Gérées des Trois Baies le complexe marin, côtier et terrestre, situé dans la moitié Est de la côte septentrionale d'Haïti» (Journal officiel de la République d'Haïti, Le Moniteur n° 54, 21 mars 2014).
 - Avant-projet de loi portant organisation et fonctionnement du ministère de l'Environnement, non daté.



b. Politiques gouvernementales, codes et autres documents officiels

- Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales/Direction de la protection civile, Plan national de gestion des risques et des désastres –, février 2001.
- Ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales/Direction de la protection civile, Plan national d'intervention d'urgence (document de travail), décembre 2001 (mise à jour de septembre 2009).
- Ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales/Direction de la protection civile, Plan national d'intervention d'urgence (document de travail), décembre 2001.
- MTPTC, Code national du bâtiment, 2012 (édition de janvier 2013).
- UCLBP, Politique nationale du logement et de l'habitat (document-cadre), octobre 2013.
- UCLBP, Politique nationale du logement, de l'habitat et du développement urbain (document pour commentaires et suggestions), 30 avril 2012.
- Gouvernement d'Haïti et Banque interaméricaine de développement, Haïti: Plan stratégique pour l'eau potable et l'assainissement, avril 2008.
- MARNDR, Politique sur la gestion des bassins versants, 1999.
- MARNDR, Plan national d'investissement agricole, mai 2010.
- DINEPA, Statuts des CAEPA, 2010.
- DINEPA, Schéma directeur pour la commune de Thiotte, département du Sud-Est, non daté.
- MARNDR, Coordination nationale de la sécurité alimentaire, Bilan alimentaire 2010, mai 2011.
- MARNDR, Coordination nationale de la sécurité alimentaire, Document cadre de l'Observatoire de la sécurité alimentaire en Haïti, septembre 2011.
- MARNDR, Conseil interministériel pour la sécurité alimentaire, Coordination nationale de la sécurité alimentaire, Actualisation du Plan national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, (version finale), mars 2010.
- MARNDR, Haïti: Plan stratégique pour le secteur de l'eau et de l'assainissement, rapport final (projet v1), avril 2008.
- MTPTC, DINEPA, Réforme du secteur de l'eau potable et de l'assainissement en Haïti, avril 2011.
- Secrétaire d'État à l'intégration des personnes handicapées, Plan quinquennal d'action stratégique en matière de handicap 2011-2016, mai 2011.
- Gouvernement de la République d'Haïti, Plan stratégique de développement d'Haïti (pays émergent en 2030), Document de consultation publique, mai 2012.

2. Liste des sources secondaires

a. Documents

- Boston College Law School, Bureau des Avocats Internationaux, Institute for Justice & Democracy in Haiti, Université de la Fondation Dr. Aristide, University of Miami School of Law Human Rights Clinic, Access to Judicial Remedies in Haiti, 12 septembre 2014.
- Caribbean Natural Resources Institute, Civil society involvement in forest management: the case of Haiti's terrestrial protected areas, juillet 2002.
- CHF International, Environmental Mitigation Plan & Report – Flood Control and Drainage, non daté.
- CIAT brochure départementale, Toward a sustainable and concerted planning of the Haitian territory [Document présentant la mission du CIAT], disponible sur http://www.ciat.gouv.ht/download/download.php?val=20_misson+ciat
- CIAT, MTPTC and UCLBP, Lois et règlements d'urbanisme, juillet 2013.
- CIAT, Toward a sustainable and concerted planning of the Haitian territory [Document présentant la mission du CIAT], [ce n'est pas le même qu'en haut?].
- Columbia University Earth Institute, CSI Strategic Planning and University Partnership: Brief on Initial Findings, 2011.
- Cynthia McCoy, University of Pennsylvania, Removing barriers to land security in Haiti, octobre 2011.
- Elizabeth Blake et Frédérique Siegel, Cross-sector collaboration creates transparent access to land rights for reconstruction and development: how-to guides to buy and sell land and secure land rights in Haiti, mars 2014.
- Environmental Law Institute, Haiti – Legal Overview and Environmental Law, 2009.
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Global Forest Resource Assessment 2010, National Report: Haiti, Rome, 2010.
- Frédérique Siegel, Towards Secure Tenure in Port-au-Prince, 2 août 2014.
- Germanwatch, Indice mondial du risque climatique 2015, novembre 2014.
- Gouvernement de la République d'Haïti, Rapport national de suivi sur la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo (2011 - 2013), 1er mai 2013.
- Glenn R. Smucker, T. Anderson White, Michael Bannister, Land Tenure and the adoption of agricultural technology in Haiti, octobre 2000.
- Groupe de travail sur les lois foncières en Haïti, Manuel des transactions foncières haïtiennes, vol. 1 (Vente légale de bien foncier en Haïti: un guide pratique), 26 juin 2012.
- Hernando de Soto, Le mystère du capital: Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs, 2003 [traduction: 2005].
- HPG Working Paper, Faire fi des réalités ! Problématiques foncières, institutions locales et action humanitaire après le tremblement de terre en Haïti, septembre 2012.



- FICR, IDRL en Haïti, 2012.
- Banque interaméricaine de développement, Haïti: Renforcement et Réforme Institutionnelle du Secteur Agricole II, 2013.
- Banque interaméricaine de développement, Programme de mitigation de désastres naturels dans les bassins versants prioritaires I, proposition de subvention, non daté.
- Fonds monétaire international, Haïti : Document de stratégie de réduction de la pauvreté, juin 2014.
- Jean André Victor, PNUD, Code des lois haïtiennes de l'environnement, octobre 1995.
- Lawrence P, Meigh J, Sullivan C, The Water Poverty Index: an international comparison, Natural Resources Forum: a United Nations Journal (3), 2003.
- Bibliothèque du Congrès, Division de la recherche fédérale, Country Profile: Haïti, mai 2006.
- MARNDR et FEWSNET, Haïti : Cartographie de vulnérabilité multirisque juillet/août 2009, 2009.
- MARNDR, Politique de l'irrigation du MARNDR, juin 2012.
- Mercy Corps, Micro-insurance Catastrophe Risk Organisation, janvier 2013, disponible sur <http://www.mercycorps.org/sites/default/files/MiCROFactSheet.pdf>
- MICT, DPC, Jean André Victor, Vade Mecum sur la législation relative à la gestion des risques et des désastres, 2010.
- Ministère de l'Environnement, Rapport intérimaire - Aménagement du territoire, 4 avril 1996.
- Ministère de l'Environnement, PNUD, Institut de la Francophonie pour le développement durable, Élaboration du cadre juridique et institutionnel, de procédure générale et guides sectoriels de réalisation de l'évaluation environnementale à Haïti (résumé des principaux résultats), 2014.
- Ministère de l'Environnement, «Intégrer la gestion des bassins versants et des zones côtières en Haïti», Rapport national Haïti, septembre 2001.
- Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales, Direction de la protection civile, Analyse des capacités de préparation et de réponse du Système national de gestion des risques et des désastres, décembre 2013.
- Ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales/Direction de la protection civile, Saison cyclonique 2013 - Annexes du Plan de contingence national, juin 2013.
- Organisation des États américains, Modernisation du cadastre et de l'infrastructure des droits fonciers en Haïti, Proposition de projet, mars 2010.
- Oxfam, Cartes et étude de risques, de la vulnérabilité et des capacités de réponse en Haïti, 2001.
- Oxfam, Rapports de recherche, Adaptation au changement climatique : le cas d'Haïti, mars 2014.
- Richard Haggerty, Country Study of Haiti, 1989.
- [[Section 3.2.]]Ministère de l'environnement, Guide général sur la réalisation de l'EIES en Haïti (version préliminaire) 2014.

- Tran Phong and Bui Duc Tinh, 'Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation: enabling environment for integration', dans Community, Environment and Disaster Risk Management Volume 4, Climate Change Adaptation and DRR: Issues and Challenges, 2010.
- Tulane University, DRR and DRM Curriculum Database, non daté.
- Tulane University, Strengthening Leadership in Disaster Resilience in Haiti: Curriculum Mapping Report, non daté.
- UCLBP, Programme d'aménagement intégré de quartiers informels de Port-au-Prince : Martissant et Baillergeau (AIQIP), 2012.
- PNUD, Rapport sur le développement humain 2010.
- PNUD, Rapport sur le développement humain 2014.
- PNUD, Rapport de 2013 sur les objectifs du Millénaire pour le développement : Haïti - un nouveau regard, 2013.
- ONU-Habitat, A Situational Analysis of Metropolitan Port-au-Prince, Haiti – Summary Report, 2010.
- Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNISDR), Terminologie pour la réduction des risques de catastrophe, mai 2009.
- USAID, Environmental Assessment of the USAID/Haiti North Park Power Project, juin 2011.
- USAID, Watershed Management in Haiti: Recommended Revisions to National Policy, septembre 2009.
- OMS/UNICEF, Progrès en matière d'assainissement et d'alimentation en eau : rapport 2010, 2010, disponible sur http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563956_eng_full_text.pdf
- Winston W. Riddick, Economic Development and Private Ownership of Immovable Property: a comparison of Louisiana and Haiti, Electronic Journal of Comparative Law vol. 12, mai 2008, disponible sur <http://www.ejcl.org/121/art121-22.pdf>
- Banque mondiale, Social Resilience and State Fragility in Haiti, 27 avril 2006.
- Banque mondiale, Political Champions – Partnership for stimulating insurance penetration in lower income countries, Initial Market Surveys Summary Note, 2013.

b. Sites web

- AlterPresse, Haïti 2012/Économie: Beaucoup plus de taxes, mais pas plus d'avantages sociaux, <http://www.alterpresse.org/spip.php?article13875#.VLk6P8Ye2S0>, consulté le 3 janvier 2015
- Développement international Desjardins, Agricultural financing and insurance systems in Haiti (SYFAAH), <http://www.did.qc.ca/en/our-projects/agricultural-financing-and-insurance-systems-haiti-26/>, consulté le 14 décembre 2014



- DPC, SNGRD Historique, <http://protectioncivilehaiti.net/index.php/sngrd/historique>, consulté le 27 octobre 2014 <http://protectioncivilehaiti.net/index.php/sngrd/historique>
- Duke University Franklin Humanities Institute, Law & Housing in Haiti, <http://sites.duke.edu/lawandhousinginhaiti/>, consulté le 30 novembre 2014 <http://sites.duke.edu/lawandhousinginhaiti/>
- Fox News Latino, Caribbean Development Bank gives Haiti \$2.5 mn for disaster insurance, <http://latino.foxnews.com/latino/politics/2014/10/24/caribbean-development-bank-gives-haiti-25-mn-for-disaster-insurance/>, consulté le 12 décembre 2014 <http://latino.foxnews.com/latino/politics/2014/10/24/caribbean-development-bank-gives-haiti-25-mn-for-disaster-insurance/>
- Freedom House, Freedom in the world – Haiti (2012), <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/haiti#.VLUL3sYe0Rk>, consulté le 14 décembre 2014 <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/haiti#.VLUL3sYe0Rk>
- International Center for Journalists, Trouble enforcing building codes leads to dangers in Haiti, <http://www.icfj.org/news/trouble-enforcing-building-codes-leads-dangers-haiti>, consulté le 18 décembre 2014 <http://www.icfj.org/news/trouble-enforcing-building-codes-leads-dangers-haiti>
- irevolution.net, Using UAVs for Community Mapping and DRR in Haiti, <http://irevolution.net/2014/07/09/uavs-for-disaster-risk-reduction-haiti/>, consulté le 12 janvier 2015 <http://irevolution.net/2014/07/09/uavs-for-disaster-risk-reduction-haiti/>
- Le Nouvelliste, Logement: la Faiblesse de l'Etat reste patente, <http://lenouvelliste.com/article4.php?newsid=107134>, consulté le 5 janvier 2015 <http://lenouvelliste.com/article4.php?newsid=107134>
- Melissa Lafsky, The Power of Building Codes: Chile Death Toll Less than 1% That of Haiti, Infrastructurist, 1 March 2010, <http://www.infrastructurist.com/2010/03/01/the-power-of-building-codes-chile-death-toll-less-than-1-that-of-haiti>, consulté le 12 janvier 2015 <http://www.infrastructurist.com/2010/03/01/the-power-of-building-codes-chile-death-toll-less-than-1-that-of-haiti>
- MPCE, Direction de l'aménagement du territoire et du Développement local et regional, <http://www.mpce.gouv.ht/direction-de-lamenagement-du-territoire-et-du-developpement-local-et-regional>, consulté le 27 octobre 2014 <http://www.mpce.gouv.ht/direction-de-lamenagement-du-territoire-et-du-developpement-local-et-regional>
- Online Building Safety Journal, Performance of Buildings in the Haiti Earthquake, <http://bsj.iccsafe.org/april/features/haiti.html>, consulté le 12 janvier 2015 <http://bsj.iccsafe.org/april/features/haiti.html>
- Reuters, Haiti's road to reconstruction blocked by land tenure disputes, <http://www.reuters.com/article/2013/01/26/us-haiti-land-idUSBRE90P0BM20130126>, consulté le 27 octobre 2014 <http://www.reuters.com/article/2013/01/26/us-haiti-land-idUSBRE90P0BM20130126>
- The New Yorker, Who owns what in Haiti?, <http://www.newyorker.com/business/currency/owns-haiti>, consulté le 20 janvier 2015 <http://www.newyorker.com/business/currency/owns-haiti>

Comment la loi et la réglementation contribuent
à la réduction des risques de catastrophe
Haïti - rapport d'étude de cas

Annex C



Définition des termes clés

Ce rapport contient un certain nombre de termes clés relatifs à la gestion et à la réduction des risques de catastrophes. Ces termes sont définis ci-dessous, conformément aux définitions du Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNISDR) «Terminologie pour la réduction des risques de catastrophe»²⁸⁰:

Les aléas naturels, tels que les tremblements de terre, les tempêtes et les inondations, constituent des processus ou des phénomènes naturels pouvant entraîner la mort, des blessures ou d'autres conséquences sur la santé, causer des dommages à la propriété, entraîner la perte des moyens de subsistance et des services, des perturbations sociales et économiques, ou encore des dommages environnementaux.

Les catastrophes constituent de graves perturbations du fonctionnement d'une communauté ou d'une société, entraînant des pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales, contre lesquelles la communauté ou la société touchée n'a pas la capacité de faire face avec ses propres moyens.

La réduction des risques de catastrophes (RRC) est le «concept et la pratique de la réduction des risques de catastrophes grâce aux efforts d'analyse et de gestion des causes, incluant la minimisation de l'exposition aux risques, la diminution de la vulnérabilité des personnes et des biens, la gestion rationnelle des terres et de l'environnement et l'amélioration de la préparation aux événements nuisibles».

La gestion des risques de catastrophe (GRC) est le «processus de recours systématique aux directives administratives, aux compétences organisationnelles et opérationnelles, aux capacités de mise en œuvre des stratégies, des politiques et des capacités de réponse appropriées en vue d'atténuer l'impact des aléas naturels et des risques de catastrophes».

La gestion des urgences – souvent dénommée «gestion des catastrophes» –, constitue l'organisation et la gestion des ressources et des responsabilités visant à traiter de tous les aspects de situations d'urgence, et en particulier, de la préparation, de l'intervention et des premières mesures de rétablissement.

Aux fins de cette étude, les termes législation, loi, cadre juridique et réglementation se réfèrent aussi bien aux lois, à la législation, aux règlements, aux décrets ou aux actes réglementaires, ainsi qu'à la mise en œuvre des politiques et des lignes directrices, à tous les niveaux du gouvernement. Ils comprennent également le droit coutumier contraignant aux niveaux local et communautaire, qui pourrait ne pas être formellement documenté. Cependant, l'étude vise à établir une distinction claire entre la législation contraignante, et les politiques non contraignantes.

Ce rapport est une traduction de la version originale anglaise. Veuillez-vous référer à la version originale anglaise pour clarifier toute incertitude.

²⁸⁰ Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNISDR), Terminologie pour la réduction des risques de catastrophe, mai 2009.

Les Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Humanité / Né du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Il tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Il favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples.

Impartialité / Il ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes.

Neutralité / Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique.

Indépendance / Le Mouvement est indépendant. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leur pays respectif, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement.

Volontariat / Il est un mouvement de secours volontaire et désintéressé.

Unité / Il ne peut y avoir qu'une seule Société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans un même pays. Elle doit être ouverte à tous et étendre son action humanitaire au territoire entier.

Universalité / Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au sein duquel toutes les Sociétés ont des droits égaux et le devoir de s'entraider, est universel.



Fédération Internationale des Sociétés
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
www.ifrc.org Sauver de vies, changer les mentalités.