

Cluster « Relèvement Immédiat »

Groupe de travail Logement-Quartiers

Réunion du jeudi 23 juin 2011 – 14h00

Compte Rendu

Réunion spéciale sur l'auto-reconstruction encadrée : Ordre du jour

1. Messages clés sur le cadre stratégique pour la reconstruction du logement (Jean-Christophe Adrian, ONU-Habitat)
2. Introduction au concept de reconstruction encadrée et rappel des objectifs de la réunion (Carolina Cordero, CARE)
3. Vidéo sur l'approche de reconstruction encadrée mise en œuvre au Pakistan
4. Messages clés sur le rôle des bénéficiaires – Participation et prise de décision informée (Carolina Cordero, CARE & Ugo Blanco, PNUD) – Discussion
5. Messages clés sur l'assistance technique et le contrôle de qualité (Elizabeth Hausler, Build Change & Birgit Vaes, Croix Rouge américaine) – Discussion
6. Messages clés sur l'assistance financière (Sasi Luxmanan, HAVEN) – Discussion
7. Débat
8. Perspectives

La réunion s'est tenue dans la Salle de Conférence du Palm Event à Pétionville et a été facilitée par Jean-Christophe Adrian, Coordinateur des Programmes ONU-Habitat en Haïti, et Carolina Cordero, CARE.

Carolina Cordero, CARE, a introduit la réunion. L'auto-reconstruction encadrée est un processus auquel nous n'avons pas toutes les réponses, sur lequel nous sommes d'accord/ pas d'accord. Comment le met-on en pratique en Haïti vu l'échelle ? Quelles sont les pratiques post-désastres, comment l'auto-reconstruction encadrée se fait-elle ? Les experts invités ont une expérience de l'auto-reconstruction encadrée dans des contextes différents, tels que le Pakistan, Aceh, le Sri Lanka, etc. Aussi quels sont les enseignements tirés dans ces contextes ? Qu'est qui fonctionne/ ne fonctionne pas, qu'est-ce qui peut être répliqué ? La réunion sera articulée autour de présentations rapides et de questions/ discussions. Si toutes les réponses ne peuvent être apportées dans le cadre de cette réunion, les questions seront dûment notées et des réponses fournies ultérieurement.

L'auto-construction, qu'est-ce que c'est ? C'est un processus flexible basé sur la confiance qui donne les moyens aux familles de reconstruire un logement plus sûr et qui permet de changer la culture de construction. Bien sûr, tout le monde ne devient pas un constructeur, mais le processus permet de responsabiliser les familles pour la prise en charge de la reconstruction de leur maison. A ce titre, les familles reçoivent une assistance financière (cash, matériaux, coupons) et une assistance technique (conception, suivi, contrôle de qualité) pour gérer la reconstruction. Des éléments cruciaux sont l'information de manière à ce que les familles puissent ainsi décider en toute connaissance de cause, et le développement d'une culture de confiance entre les différents partenaires. Le transfert de savoir-faire aux bénéficiaires, artisans, fournisseurs est également un paramètre fondamental pour la reconstruction et au-delà. Enfin, un tel processus garantit l'équité dans la valeur de l'assistance et des ressources pour tous.

Jean-Christophe Adrian, ONU-Habitat, a rappelé qu'en termes de reconstruction du logement et des quartiers, l'option préférée à ce jour est le retour au quartier d'origine, quand il est possible. Il s'agit de reconstruire en mieux (des maisons plus sûres dans des quartiers améliorés) ; cette approche assortie de mécanismes d'auto-reconstruction encadrée représente un consensus en Haïti (programme de réhabilitation des quartiers du Président Martelly, programmes de la Banque mondiale, de l'AFD, etc.). Il est à noter que l'approche retenue vise à identifier les bénéficiaires via l'énumération qui permet de valider les statuts d'occupation du bâti anté-séisme. L'assistance financière (montant et mécanismes) est pour l'instant envisagée à US\$3,500 pour 18m² ; ceci correspond à un coup de pouce initial devant permettre d'acquérir une unité de base de logement. Une étude de la Banque Mondiale est en cours pour affiner ces montants. Il sera important d'arriver très rapidement à un montant consensuel. Par ailleurs, des centres de ressources communautaires, devant être chapeautés par des centres de ressources communaux, sont en train d'être mis en place ; ce seront les centres de référence pour les mécanismes d'assistance financière et technique. Il est crucial que le MTPTC mette en place les mécanismes de contrôle de qualité et que le gouvernement prenne des décisions stratégiques pour garantir la qualité des matériaux de construction.

Résumé des discussions

- Quid des parcelles de 10m² ? Dans ces cas, on peut considérer de construire un RDC et un étage.
- Quid des quartiers où on ne pourra pas reconstruire ? La Banque mondiale mène présentement une étude détaillée sur les zones à risques. Dans ces cas, il conviendra d'initier la densification de certains quartiers, d'identifier des zones de proximité propres à la construction, ou de relocaliser si besoin.
- Les familles ayant reçu une assistance pour un logement de transition seront-elles éligibles à l'assistance financière pour la reconstruction permanente ? Beaucoup d'idées sont actuellement discutées avec le Gouvernement. Des directions seront données ultérieurement.
- Le processus d'auto-reconstruction laisse le choix aux communautés/ familles de procéder individuellement, ou de joindre leurs efforts et de se mettre ensemble pour l'achat et le transport des matériaux de construction, etc. (organisation type konbit). Il demeure important de respecter le choix des familles mais aussi d'éviter les risques de corruption (par exemple, si un groupe a tous les moyens pour la reconstruction).
- Quelles sont les bonnes pratiques avérées en termes d'auto-reconstruction encadrée et de restructuration de quartiers ? Quid de la maîtrise d'ouvrage déléguée – quels sont les modèles qui pourraient être suivis ?

- Il a été rappelé que le code de construction (version internationale avec des annexes haïtiennes) est en cours de finalisation. Dans le cas des quartiers précaires, ce sont les lignes directrices pour la reconstruction des petits bâtiments (incl. R+1 et R+2) du MTPTC qui s'appliqueront.

La vidéo sur l'auto-reconstruction encadrée a été diffusée. En amont, quelques données significatives ont été rappelées :

Pakistan

600.000 maisons à reconstruire, coût moyen par maison = USD 2,500, 26 organisations d'appui, durée de la reconstruction : 3 ans, coût de la reconstruction : USD 1,4 milliard

Aceh

120.000 maisons à reconstruire, coût moyen par maison = USD 12,000, 127 organisations d'appui, durée de la reconstruction : 4 ans, coût de la reconstruction : USD 1,8 milliard

Résumé des discussions

- L'assistance financière pour la reconstruction ira-t-elle aux seuls propriétaires ?
- Quid de l'intervention des communes dans le contrôle de qualité de la construction ?
- Doit-on considérer le maintien du montant du loyer payé par le locataire ? Si oui, comment ?
- La tenure foncière : comment le problème a-t-il été résolu au Pakistan ? En fait, il ne s'est pas posé.
- Il est important d'impliquer les communautés tant pour la reconstruction du logement que des quartiers, les modalités (type contrats communautaires ou individuels) devraient être liées.
- Quels sont les critères de sélection des bénéficiaires ?
- Quid de la prise en compte des personnes handicapées ? Justement l'auto-reconstruction encadrée permet le choix par le bénéficiaire et dès lors la prise en compte des besoins physiques et architecturaux spécifiques, en cela c'est aussi un plus.
- Les familles ayant déjà commencé la reconstruction de leur logement seront-elles éligibles à l'assistance financière, ou seront-elles remboursées pour les frais engagés ? Les propriétaires devraient certainement les soutenir.

Ugo Blanco, PNUD, a présenté l'initiative du PNUD consistant à établir des Centres d'Appui pour le Renforcement de Maisons Endommagées (CARMEN) à Carrefour Feuille (1), Leogane (1) et trois des seize quartiers prioritaires définis dans l'initiative de réhabilitation des quartiers d'origine du Président Martelly. Ces centres seront mis en place au sein des quartiers et permettront un accès à l'information sur la réparation et la reconstruction. Des appuis techniques et conseils seront prodigués par les ingénieurs du MTPTC (brigades mobiles) qui pourront aussi effectuer des visites de chantiers dans les quartiers. Les centres faciliteront l'accès à des matériaux de qualité (coupons—CEMEX).

Carolina Cordero, CARE, a souligné l'importance de la participation des bénéficiaires et les mécanismes à mettre en place pour que les bénéficiaires puissent prendre leur propre décision vis-à-vis la reconstruction en toute connaissance de cause. Il est en effet absolument nécessaire que les familles aient accès à l'information (ce à quoi les familles sont éligibles ; quelles sont leurs responsabilités, les risques, etc.). Les mécanismes d'auto-reconstruction en groupe sont aussi à explorer ; dans tous les cas, la gestion individuelle ou gestion collective doit demeurer le choix des familles. A noter, une contribution des familles ne devrait pas être un pré-requis pour ceux qui n'en ont pas les moyens.

Birgit Vaes, Croix Rouge américaine et Elizabeth Hausler, Build Change ont détaillé les mécanismes d'assistance technique et de contrôle de qualité qui sont essentiels pour reconstruire mieux et de manière plus sûre.

S'agissant de la conception des maisons, on peut envisager une conception individualisée ou un menu d'options. Les ingénieurs qui accompagneront le processus d'auto-reconstruction seront en mesure d'appuyer la réalisation des dessins techniques pour les types de maison, si requis par les bénéficiaires. Sur le plan financier, les familles devront s'interroger sur ce qu'elles peuvent se permettre en termes de contribution propre. Jusqu'où aller en termes d'appui : suivi régulier, supervision de type mensuel, au moment des paiements ? Les premiers en ligne de front sont les familles bénéficiaires qui doivent être informées, les artisans qui devront être formés et les ingénieurs et les gestionnaires de chantiers qui devront également être formés pour s'assurer de qui doit être fait.

Le respect des standards de construction parasismique est une nécessité absolue, les normes doivent être respectées, d'où le besoin des inspections, notamment aux étapes clés de la construction, à définir (avant de couler le béton, au niveau des poutres, etc.). Le paiement par tranche est nécessaire pour s'assurer de la qualité de la construction. On doit prévoir des visites fréquentes d'assistance technique avec ingénieurs et des gestionnaires de chantier sur site (ceci diffère des inspections mais garantit un appui continu). A noter, ces mécanismes d'appui technique et de supervision peuvent aussi s'appliquer aux travaux de mise aux normes (retrofitting).

La construction parasismique nécessite une main d'œuvre qualifiée et les temps nécessaires pour développer ou renforcer les savoir faire des artisans doivent être considérés. On doit aussi dès lors s'interroger sur le contenu minimum des formations.

Sasi Luxmanan, HAVEN, a présenté les aspects liés à l'assistance financière, celle-ci doit être en quantité suffisante et intervenir au moment opportun. Il convient d'être clair sur ce que le montant attribué couvre (gestion des attentes) et de s'assurer qu'il est suffisant pour couvrir l'ensemble des étapes de reconstruction. Les montants requis pour chacune des phases de la reconstruction doivent être agréés et les versements doivent impérativement correspondre à ces étapes spécifiques de la construction. Il est à noter que les montants versés doivent bien sûr être suffisants mais pas trop importants en termes de volume. Des formations à l'endroit des familles bénéficiaires pour la gestion de l'assistance financière peuvent être d'ailleurs mises en œuvre. L'assistance financière peut prendre des formes diverses, cash, coupons, matériels, etc. et peut être distribuée selon des modalités variées, cash, banque, téléphone mobile, etc. Des questions demeurent : doit-il y avoir une limite dans le temps ? Temps alloué aux familles bénéficiaires pour finaliser la construction ?

A partir de là, comment se mettre d'accord sur les méthodes, le montant alloué, l'éligibilité ?

Résumé des discussions

- Il a été rappelé l'importance d'identifier en tant que communauté internationale, les pros et les cons par rapport à l'approche de l'auto-reconstruction encadrée ; le montant alloué et l'éligibilité devront être décidés par le Gouvernement.
- Le montant initial de 3,500 USD comprend la réalisation de fondations pouvant supporter plusieurs étages. Il a été discuté initialement de verser une assistance financière par propriétaire pour un logement. On peut se poser la question : est-il juste et équitable de verser l'assistance financière par dix fois si le propriétaire possède dix maisons ?
- Peut-on également considérer des constructions de type plus traditionnel (pas seulement en bloc) ? Dans le cadre de l'auto-reconstruction encadrée, les familles bénéficiaires seront en

mesure de choisir la structure et les matériaux qui leur conviennent à partir du moment où les lignes standards du MTPTC pour la reconstruction sont dûment prises en compte.

- Le BMPAD a partagé son expérience en termes d'appui à la reconstruction encadrée via le PRODEP. Il rappelle trois fondamentaux : la maison doit être habitable ; il faut éviter la corruption au plus haut niveau ; le zonage du quartier est crucial (pour déterminer des habitations – denses, en bois, en hauteur, etc.). Sur le plan technique, il convient d'associer la reconstruction familiale (auto-reconstruction encadrée) et l'amélioration des infrastructures communautaires (approche contractant avec utilisation de main d'œuvre locale). Sur l'aspect organisationnel, qui reçoit l'aide ? Qui contrôle et qui supervise ? Qui fait le ciblage des bénéficiaires ? Ici, c'est le conseil de projet de quartier, émanation des organisations de base du quartier. Certains groupes solidaires se forment (ex. groupe de dix familles en charge de l'auto-suivi des dix familles). C'est la communauté qui reçoit l'aide et la gère.
- Il est possible qu'il faille différencier les aides au niveau rural/ urbain.
- Certains participants insistent sur la nécessité d'avoir un montant suffisant pour finir la maison d'une part, et en conformité avec les standards requis d'autre part. Certains sont préoccupés par le fait les bénéficiaires pourraient construire plus grand, de manière sous-standardisée ou les constructions soient inachevées.
- Build Change a à ce titre mentionné son expérience en Haïti d'appui technique à environ 70 propriétaires (sans appui financier) ; l'expérience a dû s'interrompre faute de moyens des propriétaires pour compléter la construction suivant les normes parasismiques. Il est important de se mettre d'accord sur le montant devant permettre de reconstruire 18m2 en parasismique.
- Comment convaincre un donneur que le montant de l'assistance financière sera hypothétiquement complété par la famille bénéficiaire ?
- Les expériences dans d'autres pays montrent que les bénéficiaires investissent au moins l'équivalent de l'aide reçue. L'assistance financière pour 18m2 est un coup de pouce initial pour la reconstruction d'une unité de logement évolutive. Il faut proposer au Gouvernement des options réalistes et avoir en perspective le montant des ressources qui seront disponibles pour la reconstruction du logement. Si les options choisies permettent de reconstruire seulement 30% du stock de logement, alors l'opération de reconstruction sera un échec.
- L'augmentation des coûts de construction (notamment matériaux) serait à anticiper, un plaidoyer auprès du gouvernement pour qu'il puisse assurer le maintien et le contrôle des prix serait souhaitable.

Le partage d'expériences est un encouragement à aller de l'avant dans la mise en œuvre de l'auto-reconstruction encadrée. Sur les points à retenir :

- Information des bénéficiaires (éligibilité, règles, etc.)
- Bonne équipe d'ingénieurs pour la supervision et de gestionnaires de chantiers un appui technique continu
- Formation et mécanismes de conseil
- Mécanismes de règlement des litiges

Quelques points de réflexion pour conclure :

- Si l'auto-reconstruction encadrée semble complexe à mettre en œuvre, les programmes actuellement en cours (exécution directe par agence) ne le sont-ils pas plus ?
- L'auto-reconstruction encadrée suscite beaucoup de questions parmi les partenaires. L'auto-démolition se pratique tous les jours sous nos yeux. Doit-on attendre plus encore pour offrir un encadrement technique aux familles qui reconstruisent ou vont reconstruire sous peu ?

- Où met-on la barre pour l'assistance financière ? Une fois le montant adopté, il faudra le respecter de manière stricte pour garantir l'équité entre bénéficiaires et ne pas susciter des sérieux problèmes en termes de cohésion sociale.

D'autres réunions seront organisées ultérieurement sur des aspects plus techniques (transfert de l'assistance, supervision, etc.).