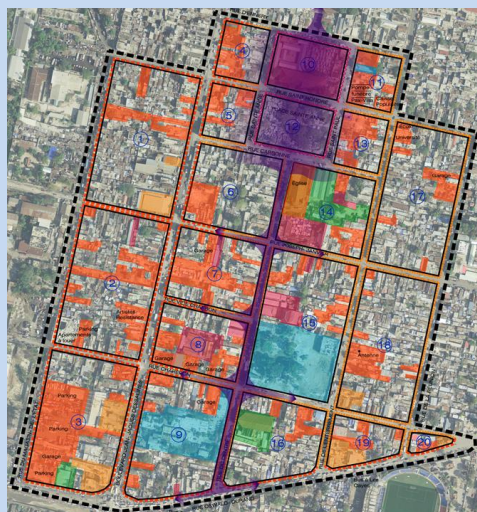

LES **CAHIERS**

DU FONCIER

DU CIAT

N° 1 Novembre 2014

Secrétariat Technique du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire



DEFINIR UNE POLITIQUE AGRO-FONCIERE POUR HAITI: ELEMENTS D'ORIENTATION

SYNTHESE

Les cahiers du foncier du CIAT
Dépôt Légal : Bibliothèque Nationale d'Haïti
DL : 14-10-482
ISSN 2409-3181

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



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation et l'agriculture



CIAT

Comité Interministériel
d'Aménagement du Territoire



- *Les cahiers du foncier du CIAT*

TABLE DES MATIERES

Avertissement.....	2
1. Préambule	3
2. Les grands constats	5
3. La sécurité foncière : les institutions	6
Le notariat	7
La conservation foncière	9
Le cadastre	10
Les arpenteurs	11
Articulations, recoupements et conflits	13
Les formations	15
Les textes	16
4. Les conflits fonciers	17
Les leçons du conflit Attié-Bricourt	19
Simplifier	21
Changer les procédures	21
Exécuter les décisions de justice	22
5. L'Etat et son domaine	23
Un état d'esprit	23
Domaine de l'Etat ou domaine communal	24
Orientation	29
6. Terre et économie	26
Le cadre macro-économique	26
Propriété et exploitation agricole : les leçons du terrain	28
Un pays microfundiaire	31
Les agriculteurs	35
7. Que faire ?	39
Scénario 1 : la réforme agraire	39
Scénario 2 : la réforme foncière	42
Scénario 3 : la réforme agro-foncière	42
8. Synthèse de la synthèse	45

Avertissement

Ce document est la synthèse d'un rapport de plus de 200 pages produit par l'Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO/ TCP/HAI/4553), la mission française de Coopération (SCAC) et la Banque Interaméricaine de Développement (BID/ ATN/SF-5259-HA) pour le gouvernement haïtien. Ce rapport a été remis officiellement en mai 1997 et n'a jamais fait l'objet de publication.

De janvier 1996 à mai 1997, une équipe pluridisciplinaire, nationale et internationale, dirigée par Michèle ORIOL, a conduit des travaux qui ont abouti à la formulation de propositions pour la définition d'une politique agraire nationale.

Ont participé à la conception et à la rédaction :

Michèle ORIOL, sociologue, coordonnateur
Yanick DAMOUR, économiste
Pierre André GUERRIER, agronome
Guy-Michel VINCENT, politologue
Corinne WIESER, graphiste

Ont participé à la collecte et au dépouillement des données:

Richard LAHENS, Ramus SAINVIL, juristes
Gladys BERROUET, aménagiste
Benoît de CORBIER, géomètre
Fritzner Pierre, agronome, informaticien
Hans CHARLES, Jean Sius FLERIUS, Marie Ardys MARCELLUS, Gary PAUL,
Rosemond PIERRE, étudiants en agronomie
Placide DAVID, Alexandra ROUMAIN DORMEVIL, Marie-Lourde VIAU, Alix Sandra
THOMAS, étudiants en droit
Ernst LUCCEUS, Abel CLERVIL, étudiants en sciences économiques et humaines

Les experts internationaux suivants ont appuyé l'équipe nationale de travail :

André-Marcel d'ANS, anthropologue
Pierre BECQUÉ et Xavier BLEICHER, notaires
Négib BOUDERBALA, Pierre-Henri DEGREGORI et Ali MEKOUAR, juristes
Pierre DELEBECQUE, spécialiste cadastre
Pierre FAURE, spécialiste foncier
Jean-Noël Ménard, CNASEA
Dominique PARADOL, géomètre
Jacques GASTALDI, coordonnateur de l'ANDAFAR
Daniel GILTARD, juge administratif

L'action du Secrétariat Technique du CIAT en matière de sécurisation foncière s'appuie sur les acquis et les orientations données par ce rapport.

1. Préambule

La tenure foncière apparaît aujourd'hui à tous comme un problème majeur, de nature à empêcher des investissements à long terme tant dans l'agriculture que dans les autres secteurs de l'économie haïtienne. Un hiatus semble exister entre les besoins d'une économie paysanne en pleine décapitalisation, les contraintes d'une écologie dégradée, les exigences d'une économie nationale en quête de relance, et les formes actuelles de la tenure foncière.

Compte tenu des dispositions de l'article 248 de la Constitution haïtienne de 1987 qui crée l'Institut National de la Réforme Agraire (INARA) et de la volonté exprimée à plusieurs reprises du gouvernement haïtien de se lancer dans une réforme profonde des structures de la tenure foncière (propriété et modes d'exploitation), le gouvernement a requis en 1995 l'assistance de la FAO qui s'est concrétisée par un programme de coopération technique financé à hauteur de US \$ 376 000. La recherche appliquée couvrait quatre domaines:

- la législation autour du foncier;
- les institutions de gestion de la propriété;
- l'économie dans ses rapports avec la réforme agraire;
- la création et la collecte de données sur des observatoires fonciers.

Deux partenaires ont rejoint la FAO :

- la Mission française de Coopération et d'Action Culturelle à hauteur d'US \$ 150 000, dont un tiers consacré à l'équipement de l'INARA et deux tiers à une Convention pour la prestation de services d'experts français via l'Association Nationale pour le Développement de l'Aménagement Foncier Agricole et Rural (ANDAFAR);

- la Banque Interaméricaine de Développement à travers un prêt non remboursable de coopération technique de \$ 600 000.

L'objectif principal du projet était d'aider le gouvernement à identifier une stratégie et un cadre institutionnel appropriés pour la mise en œuvre d'une réforme agro-foncière dont les grandes lignes auraient été dégagées à partir de consultations étroites et approfondies avec les exploitants agricoles et avec tous les autres groupes sociaux et professionnels concernés. La décision de démarrer une réforme agraire dans la vallée de l'Artibonite, cadrée par l'arrêté d'octobre 1996 est intervenu avant la finalisation des travaux, mettant fin au processus de définition de cette politique publique entamé.

2. Les grands constats

En matière de propriété, deux faits majeurs doivent être pris en compte en Haïti : la propriété privée y existe depuis l'époque coloniale ; les études des quarante dernières années démontrent bien qu'il n'a jamais existé les formes collectives de propriété que l'on retrouve en Afrique ni même les formes communales qui ont existé ici ou là en Europe. L'esclave africain devenu affranchi (pendant la période coloniale) ou libéré (pendant la révolution et après l'indépendance) s'est d'emblée inscrit dans cette logique de la propriété privée avec ses caractéristiques romaines (*usus, fructus et abusus*). L'aspiration à la propriété a été un moteur puissant pendant tout le XIX^e siècle haïtien qui a vu la constitution légale de la petite propriété paysanne conquise sur les terres données ou vendues par l'Etat, morcelées et vendues par les grands propriétaires urbains à leurs fermiers et à leurs métayers. La propriété privée est profondément ancrée dans l'histoire et les mentalités.

La plupart des travaux de terrain des quarante dernières années contredisent l'existence d'un grand domaine de l'Etat indûment approprié par les privés et qu'il suffirait de reprendre pour le rendre disponible pour une large redistribution. De même, l'existence d'une masse critique de grandes propriétés sous-exploitées d'urbains à la campagne qu'il suffirait d'exproprier pour faire place à une colonisation paysanne plus productive ne se vérifie pas sur le terrain.

Il existe en Haïti un corpus juridique important dont « l'épaisseur » historique ne fait aucun doute. Ce corpus est fait d'un mélange pas toujours très explicite de droit colonial, de Code Napoléon et de textes plus récents d'inspiration diverse. Différentes institutions et différents corps de métier se sont durablement maintenus de la période coloniale à la période nationale : notaires, arpenteurs, conservateurs fonciers, avocats, etc. Malgré les faiblesses de ces institutions et de ces corps de métiers, ils sont des interlocuteurs incontournables pour tout changement dans le système foncier.

Il existe un interventionnisme d'Etat en matière de propriété qui a laissé de mauvais souvenirs aussi bien dans l'Artibonite que dans d'autres régions du pays. Les gestionnaires de l'Etat doivent comprendre et accepter que leur autorité en matière de garantie foncière est tributaire de celle de leurs partenaires, délégataires ou non de puissance publique, notaires, arpenteurs et juges. La sécurisation du foncier ne viendra certes de l'action de l'Etat mais il faut également que les professions libérales impliquées dans la gestion du foncier, prennent des initiatives qui permettent de changer l'image de marque de ces professions et de recréer la confiance : hausser le niveau de qualification, assurer la discipline de la profession.

3. La sécurité foncière : les institutions

Qu'est-ce que la sécurité foncière? Quand on parle de sécurité foncière, cela suppose qu'aucun risque de dépossession ou d'expropriation résultant soit de la difficulté d'établir de façon certaine ses droits de propriété ou d'exploitation, soit des dispositions mêmes du droit de propriété. L'insécurité foncière ne se traduit pas nécessairement (et c'est le cas le plus fréquent) par une violence physique faite au possesseur ou au propriétaire. Elle se traduit le plus souvent par des procès onéreux, des procédures coûteuses de stabilisation d'un droit de propriété ou de possession, par la peur d'investir quand le détenteur du droit n'a aucune garantie de l'exercer sur la longue durée.

Dans les pays où elle existe, la sécurité foncière est garantie par le bon fonctionnement des institutions préposées à la gestion du foncier et des articulations cohérentes et efficaces entre ces institutions. Trois éléments sont essentiels à cette garantie foncière:

- l'identification des personnes;
- l'identification des biens;
- la définition des droits.

Les différentes institutions haïtiennes préposées à la gestion du foncier présentent des signes de dysfonctionnement grave. Cinq sources majeures d'insécurité foncière ont été identifiées:

- les faiblesses structurelles des institutions préposées à assurer la sécurité foncière: les notaires, les arpenteurs, le cadastre et la Conservation foncière, sans oublier d'autres institutions qui y sont étroitement liées telles que l'état civil;
- la mauvaise conception des articulations entre les différentes institutions préposées à fournir la sécurité foncière (passerelles administratives inexistantes, mal maîtrisées ou impossibles);
- toutes ces institutions (sauf la Conservation foncière) sont productrices de titres de propriété; auxquels il faut ajouter les actes sous seing privé et les actes judiciaires; il y a six sources d'émission de titres de propriété opposables les uns aux autres;
- un engorgement du judiciaire qui doit trancher de nombreux conflits fonciers, tant en matière de possession (entre 62 et 67% des cas portés devant le tribunal de paix de Thomazeau) que de propriété (entre 50 et 82 % des cas portés devant le tribunal civil de Port-au-Prince) mais qui sont l'un et l'autre fort peu outillés pour y faire face;
- les interventions volontaristes de l'Exécutif, grand producteur d'institutions nouvelles dans le domaine du foncier au cours des soixante-dix dernières années qui, d'une part, affaiblissent les

institutions et, d'autre part, n'apportent qu'une apparente résolution des problèmes et ne font qu'ajouter une nouvelle couche de problèmes à ceux déjà existants.

Le notariat

Le notaire est un professionnel qui a exercé son office à Saint-Domingue pendant toute la colonisation française. En quittant Haïti en 1804, les Français ont laissé des clercs rompus aux pratiques notariales qui prennent la relève. Le notariat haïtien a assuré depuis l'indépendance une grande continuité dans la transmission des droits réels immobiliers et une sécurité relative du droit de propriété, dans un contexte où le Code Civil et le droit de propriété restaient immuables et donc ne suivaient pas l'évolution de l'économie et de la société et où la justice était démographiquement submergée et institutionnellement affaiblie. Enfin, ses archives constituent un fonds incontournable.

Tous les actes translatifs de droits de propriété sont de leur compétence: donation, testament, échange, vente simple, vente à réméré, promesse de vente synallagmatique ou déclaration de vente, vente de biens de mineurs, dation en paiement, constitution et cession d'usufruit, etc. Le notaire est, en principe, le juge incontestable des titres de propriété.

Le décret du 27 novembre 1969 fait du notaire "un officier public exerçant une juridiction volontaire et amiable". Le rôle du notaire ne se limite plus à la réception des actes et contrats des parties. Il peut désormais être chargé des mandats judiciaires (art. 1^{er}). Il est nommé (commissionné) à vie par le Président de la République. Les notaires ne peuvent s'associer au sein d'une même étude. Son ressort de compétence est limité à la seule commune pour laquelle il a été commissionné et ne peut exercer que dans son étude, qui y est obligatoirement située. Les parties ayant domicile ailleurs que dans la commune de commission peuvent se déplacer chez le notaire pour y signer un acte.

La principale faiblesse de la profession viendrait de l'inexistence de toute véritable organisation professionnelle. Le texte de 1969 prévoyait la mise en place d'un Conseil Supérieur du Notariat "*chargé à titre honorifique et consultatif de fournir ses lumières au Secrétaire d'Etat à la Justice sur le régime et l'organisation professionnelle du notariat*". La profession est restée dans l'attente d'une initiative de l'autorité politique, initiative qui n'a jamais été prise.

Un embryon d'organisation a vu le jour en 1992 avec la création de l'Association Syndicale des Notaires de Port-au-Prince (ASNOP), syndicat professionnel réservé exclusivement aux notaires respectant à la lettre les conditions légales d'accès à la profession dans la capitale. C'est là un premier maillon d'organisation professionnelle devant laquelle s'ouvre aujourd'hui deux voies: s'ouvrir aux notaires de province et/ou prendre l'initiative de la mise en place du Conseil Supérieur du Notariat.

De ce qui ressort des différentes rencontres avec l'ASNOP et ses membres, la seconde voie leur semble la plus prometteuse. En effet, c'est elle qui leur permettrait de faire face à la seconde lacune reconnue : l'absence de toute discipline professionnelle organisée. Les textes prévoient le contrôle des notaires par le Parquet mais ce contrôle est plus théorique que réel. Le Conseil Supérieur du Notariat, conçu de façon bien plus large que dans le texte de 1969, pourrait assumer ce rôle disciplinaire qui est aujourd'hui perçu comme central par l'ASNOP dont les membres se sentent aujourd'hui menacés par les actes douteux de confrères indécents dont la mauvaise réputation rejaillit sur l'ensemble de la profession.

En matière de garantie du client, la seule obligation du notaire est de verser un cautionnement à la Banque Nationale de la République d'Haïti. Ce cautionnement, fixé à 5 000 gourdes à Port-au-Prince, est, aux termes de la loi, *"affecté à la garantie des condamnations prononcées contre le notaire par suite de l'exercice de ses fonctions"*. C'est la troisième faiblesse identifiée de la profession: la garantie illusoire offerte par le cautionnement. Il n'existe aucune obligation de souscrire une assurance de responsabilité civile, aucune Caisse de garantie.

Enfin, la formation des notaires est la quatrième insuffisance grave du notariat haïtien. Il n'existe aucun centre spécialisé de formation professionnelle (sauf l'Ecole du Notariat de Saint-Marc dont les conditions de fonctionnement laissent augurer un niveau d'enseignement plutôt rudimentaire). La formation du futur notaire se fait donc, après la licence en droit, par un stage chez un notaire. Si les notaires de Port-au-Prince détiennent pour la plupart une licence en droit et de formations complémentaires faites à l'étranger, ce n'est pas le cas de la plupart des notaires ruraux.

Il est possible d'affirmer de façon à peu près certaine que l'on compte aujourd'hui 353 notaires en Haïti. Les notaires de la région métropolitaine de Port-au-Prince sont au nombre de 37, dont 22 pour la commune de Port-au-Prince. Comme ceux des grandes villes (Cap, Cayes, etc.), ils se distinguent par maints aspects de leurs confrères ruraux. Ils sont des généralistes qui dressent toutes sortes d'actes. La plupart semblent tirer un revenu important des obligations hypothécaires. Certains amorcent une spécialité comme, par exemple, la rédaction de statuts de sociétés. D'autres développent une activité de conseils. Certaines études sont importantes (5 à 6 employés). Beaucoup sont des études familiales. Quelques-uns se sont dotés de moyens informatiques.

Le notariat rural est composé de petites structures avec un ou deux employés travaillant souvent dans des conditions difficiles: pas de moyens mécanographiques ou informatiques, peu ou pas de documentation juridique. Beaucoup de notaires ruraux n'ont pas la licence en droit et exercent un notariat routinier, principalement axé sur des actes simples de vente ou de succession. La qualité de conservation des archives est médiocre, déplorable. Le notaire rural est isolé, sans organisation professionnelle, sans échanges qui pourraient faire évoluer la profession.

Bon nombre de notaires commissionnés pour une résidence donnée exercent en fait leurs fonctions dans une sorte de bureau secondaire situé à la grande ville la plus proche. C'est le cas à

la Croix-des-Bouquets, centre économique important au cœur d'une zone en pleine urbanisation sauvage à la périphérie de Port-au-Prince, qui attire les notaires ruraux périphériques qui se contentent d'officier dans leur résidence quelques jours par semaine, voire seulement le jour du marché. L'essentiel de l'activité se trouve au bureau secondaire souvent devenu la vraie résidence du notaire. L'implantation géographique des études manque de réalisme.

La conservation foncière

Les attributions de la DGI sont de deux sortes:

- les unes liées directement au recouvrement des fonds et au contrôle des mécanismes de perception ;
- les autres, surajoutées, découlent de la mission de la DGI : administration du séquestre¹, conservation foncière, gestion des biens de l'Etat et représentation de l'Etat en justice.

La Direction de l'Enregistrement et de la Conservation Foncière relève de ces attributions dérivées de la mission principale de la DGI qui ne sont pas remplies et se sont, au fil du temps, assimilées à des fonctions de perception. La question pertinente est donc la suivante : la DGI remplit-elle ce rôle majeur que la loi lui attribue dans la sécurisation foncière?

Partout où elle existe, la Conservation Foncière s'appuie sur l'existence d'un cadastre national, permettant l'identification précise des parcelles dont la mutation est projetée. Malgré des précisions apportées par les notaires dans les actes, ils ne peuvent remplacer la précision d'un cadastre. L'absence de matrice ou de plan cadastral rend donc les mutations incertaines et fragilise les titres de propriété délivrés par les notaires. Le certificat d'inscription établissant l'état hypothécaire d'un bien est de ce fait également sujet à caution.

La Direction de la Conservation Foncière fait également l'expertise des biens à enregistrer et à transcrire. En effet, la Conservation Foncière est juge de l'évaluation du bien vendu et peut la contester, voire faire expertiser les dits biens. Pour ce faire, les notaires doivent remettre les minutes de leurs actes, après signature des parties, et en vue de l'enregistrement, pour permettre ce contrôle a priori. Ce dessaisissement des minutes, en opposition avec la loi qui édicte que "*les notaires sont tenus de garder minute de tous actes qu'ils recevront*" paraît discutable aux yeux des professionnels et contraire à la mission de conservation des actes, l'un des fondements de l'institution notariale. Les minutes des notaires y sont retenues pendant des mois, voire des années, sous prétexte de sous-évaluation des immeubles soumis à l'enregistrement et à la transcription. Il n'est pas certain que l'Etat trouve son compte dans la sévérité affichée du Service d'Expertise qui pèse d'un pouvoir discrétionnaire sur les mutations foncières.

¹ Le Service du Séquestre présente un certain intérêt en matière de foncier, mais son action concerne très peu les espaces ruraux. Il n'y a donc pas d'analyse de ce service.

L'enregistrement est un acte complexe et surtout très long (une moyenne de deux ans est reconnue au niveau de cette Direction).

Le cadastre

L'ONACA essaie depuis sa création de mettre en place un cadastre à buts multiples qui veut réunir en même temps des informations topographiques, juridiques et fiscales et qui veut émettre des certificats d'immatriculation qui sont des actes constitutifs de droits réels immobiliers. C'est un hybride s'inspirant à la fois du modèle allemand² de système et du système d'immatriculation en vogue en Afrique suivant le modèle Torrens. Il présente l'inconvénient majeur d'être inutilement lourd, d'empiéter sur le rôle des notaires et de rendre inutile le travail des arpenteurs-géomètres. C'est pour cela qu'il a été impossible d'établir des passerelles avec la Conservation Foncière, les notaires et arpenteurs, malgré la bonne volonté des uns et des autres. Ce type de cadastre ne peut s'intégrer à un système de sécurité foncière dont tous les autres éléments s'inspirent du modèle français axé sur les notaires et la Conservation Foncière.

Le cadastre en cours est particulièrement difficile à mettre à jour. Le lever parcellaire est rapide et ne pose que des problèmes techniques toujours faciles à résoudre. Puis le cadastre s'enlise dans l'établissement des droits des propriétaires. La preuve en est bien que le cadastre a été repris trois fois sur les mêmes sites dans l'Artibonite sans qu'il soit possible de le mettre à jour entre deux relevés financés par l'étranger.

La Banque Interaméricaine de Développement finance actuellement, à travers l'ODVA, l'actualisation du cadastre d'une région de 14 km x 14 km dans la Vallée de l'Artibonite. Cette opération va coûter US \$ 520 000, dont 40% sont consacrés à l'achat de matériel. La moyenne des parcelles atteint dans cette zone 30 ares. Sur les 6 000 ha du périmètre à arpenter, un nombre de 20 000 parcelles est attendu. L'assistance technique est fournie par la GTZ. Les informations à collecter constitueront 15 couches d'informations superposables (canaux, rivières, pistes, limites, maisons, etc.) et informatisées. De nouveaux outils ont été financés pour l'ONACA par la Mission Allemande de coopération : théodolites avec distance-mètres, équerres optiques, jalons sur trépied. Parallèlement ont été mis sur pied un service de traitement automatique des données, un service de dessin et de reproduction de cartes et un atelier de réparation des instruments géométriques.

La contradiction majeure entre cadastre et conservation Foncière vient de leur inspiration différente sinon contradictoire, en tous cas impossible à concilier. D'un côté, au cadastre, les procédures sont allemandes dans leur conception, donc adéquates dans un pays où la publicité Foncière est assurée par un Livre foncier. D'un autre côté, une Conservation Foncière définie pour

² Introduit par les conseillers techniques allemands qui ont fourni l'assistance qui a donné naissance à l'ONACA et qui continuent sporadiquement à appuyer l'ONACA.

assurer une publicité Foncière à la française, c'est-à-dire se basant sur la prescription trentenaire, l'acte authentique et la transcription.

Un consensus technique s'est dégagé sur les points suivants :

- la définition administrative du territoire haïtien, commune, section rurale et habitation est un accompagnement nécessaire sinon un préalable à la mise en place d'une politique foncière et, a fortiori, d'un cadastre;
- le cadastre ne peut s'imaginer sans des limites de communes, sections communales et habitations redéfinies avec une toponymie revue et corrigée, limites dans lesquelles le cadastre proprement viendrait se caler;
- aujourd'hui un cadastre est nécessaire. Encore faut-il s'entendre sur sa nature, son étendue et les nécessaires rapports qu'il doit entretenir avec les autres institutions de gestion du foncier;
- une définition technique nouvelle du cadastre, de ses modalités de réalisation, de ses étapes et de ses objectifs est pressante, urgente;
- un cadastre à objectif unique, l'identification des parcelles, est en même temps un outil simple de connaissance de la situation foncière et un rouage indispensable à la sécurité foncière;
- le format souhaitable pour le cadastre rural est un ensemble de plans au 1/2 000, réalisé à partir d'un fonds d'orthophotos au 1/10 000.
- le cadastre ne peut s'imaginer sans une définition légale et spatiale claire du domaine tant privé que public de l'Etat, notamment dans les régions où un important travail d'infrastructure a été fait (propriété des canaux d'irrigation, des différents niveaux de routes, etc.).

Enfin, l'Office National du Cadastre devra être sous la tutelle du Ministère des Finances afin de faciliter ses relations obligées avec la Conservation Foncière, à la DGI qui relève également de ce Ministère. Il pourrait continuer à être un organisme autonome avec un Directeur Général afin de sauvegarder un dynamisme propre. Il semble acquis que, malgré sa dimension technique, sa place n'est pas au ministère des Travaux publics dont la vocation première n'est ni l'aménagement du territoire ni la gestion du foncier.

Les arpenteurs

Le décret-loi du 26 février 1975 compte 72 articles regroupés en 14 chapitres. Ce texte est un curieux mélange de recommandations techniques précises (mesure de l'écart angulaire acceptable, orientations magnétiques compensées, etc.) qui seraient plus à leur place dans un manuel technique officiel, de formalités légales à respecter, de normes professionnelles, de dispositions disciplinaires et de précautions pour éviter les conflits identifiés en milieu paysan.

L'arpenteur est défini par le décret de 1975 comme un officier public assermenté aux tâches définies: "*mesurer les terres, quelle qu'en soit l'affectation, d'en calculer les surfaces et d'en fixer les bornes*". Il est commissionné par le Président de la République pour une commune déterminée. Il peut opérer sur d'autres communes de la juridiction dont il relève avec l'autorisation du Doyen et du Commissaire du Gouvernement du Tribunal de Première Instance de la juridiction.

Il est possible d'avancer avec une relative certitude que l'on peut compter 356 arpenteurs instrumentant à travers le pays. Bien des arpenteurs, faute d'un volume suffisant d'activités, se replient sur la grande ville la plus proche de leur lieu d'affectation ou ils exercent réellement leur profession sous la signature complaisante d'un confrère. En ville les arpenteurs sont topographes, travaillent pour des bureaux d'études d'ingénieur ou architectes. Ils ont souvent des activités qui n'ont aucun rapport avec leur métier (comptable notamment), celui-ci devenant une activité annexe. A la campagne, c'est également une activité parmi d'autres, parfois une activité secondaire. Les arpenteurs sont spéculateurs en denrées, instituteurs.

Les corporations prévues dans les textes n'ont jamais été mises en place. Les arpenteurs sont livrés à eux-mêmes. C'est seulement à Port-au-Prince qu'on peut observer un embryon de regroupement associatif avec l'ASSAJUP (Association des Arpenteurs de la Juridiction de Port-au-Prince) à vocation plutôt syndicale. La profession ne peut donc assurer sa propre discipline et ne peut non plus contrôler le niveau de qualification de ses membres. En matière de contrôle, l'interlocuteur privilégié de l'arpenteur a été le juge de paix jusqu'en 1968. Aujourd'hui, c'est devant le Doyen du tribunal civil qu'il prête serment, de lui qu'il obtient les autorisations d'arpenter, c'est encore lui qui intervient pour concilier les parties quand opposition est faite à un arpentage en cours. Depuis 1968, il n'y a guère que la conciliation à l'opposition d'arpentage qui reste du ressort du juge de paix.

Les arpenteurs ont d'abord été formés à l'Ecole Industrielle puis à l'Ecole d'Arpentage, liée à l'Ecole des Sciences Appliquées qui est aujourd'hui la Faculté des Sciences. Le diplôme de l'Ecole est resté longtemps une condition sine qua non d'accès à la profession d'arpenteur. A partir de 1968, il est légalement accepté qu'un stage de deux ans chez un arpenteur en exercice remplace la formation académique et suffit à donner accès à une commission d'arpenteur. Dans les différents centres d'enseignement technique de niveau universitaire, il existe un cursus sur deux ans visant à préparer des ingénieurs-topographes et non plus des arpenteurs.

Le niveau de compétence technique est disparate: de l'ingénieur au niveau le plus élémentaire de la géométrie appliquée. Le niveau de compétence juridique, à quelques rares exceptions près, est faible. L'équipement traduit les niveaux de formation:

- la boussole montée sur trépied;
- le ruban d'acier ou double décamètre;
- les jalons;
- le fil à plomb.

Les arpenteurs de la région de Port-au-Prince et les anciens diplômés de l'Ecole d'Arpentage sont plus familiers du transit et des mires parlantes. Outils et formation sont à comparer avec ceux de l'ONACA, qui sont à la pointe de la technologie la plus moderne (GPS, DAO, etc.). Une distribution récente d'équerres optiques et jalons (GTZ) avec l'espoir d'intégrer les arpenteurs locaux dans l'actualisation du cadastre ne semble pas avoir changé les habitudes et... le niveau de formation de ces arpenteurs.

Le rôle de l'arpenteur semble avoir été jusqu'ici de suppléer à l'absence de cadastre. L'intervention des arpenteurs sur le terrain permet d'identifier les immeubles à l'égard des personnes présentes sur le terrain mais ne saurait être opposable aux tiers absents. Leur intervention fait illusion quant aux garanties des droits. Ils procèdent de la même façon que l'ONACA: délimitation contradictoire et bornage.

Articulations, recoupements et conflits

Arpenteurs et notaires sont enserrés, de par la loi et de par l'inexistence du cadastre, dans des rapports de dépendance étroite. L'article 31 du décret-loi de 1969 sur le notariat stipule que *"les notaires ne peuvent passer vente d'aucune propriété urbaine ou rurale, sans qu'au préalable, cette propriété n'ait été arpentée. Le contrat de vente devra comporter les désignations contenues au procès-verbal d'arpentage et mention d'icelui »*. Le Code Rural confirme : *"toutes énonciations relatives à un partage amiable d'immeuble entre paysans majeurs, toutes énonciations de vente d'immeuble à un paysan contenues dans un acte d'arpentage de fonds rural, feront foi de cette vente ou de ce partage avec la force probante d'un acte sous-seing privé"*. Dans la procédure de confection du cadastre par l'ONACA dans la loi de novembre 1984, il est mentionné qu'en ce qui concerne les biens ruraux appartenant à des paysans, les plans et procès-verbaux d'arpentage ont valeur de titre de propriété et suffisent à l'immatriculation d'une parcelle.

Au fil des textes, un concept *sui generis* du titre de propriété semble se dessiner. S'il est communément admis que les droits de propriété immobilière doivent être établis à la fois par un procès-verbal d'arpentage et un acte notarié, le procès-verbal d'arpentage s'est peu à peu présenté comme un titre de propriété suffisant en milieu rural.

Cette tendance nous semble d'une grande logique en milieu analphabète où l'arpentage sur le terrain, porté à la connaissance des voisins limitrophes par voie d'huissier, avec l'assistance d'un membre du Conseil d'Administration de la Section Rurale (Code Rural) et d'un représentant de la police rurale (depuis le 19^e siècle) constitue finalement la seule forme de publicité foncière à laquelle le paysan a vraiment accès. D'autant plus que la loi fait obligation à l'arpenteur de se faire présenter ses titres de propriété ainsi que les plans et procès-verbaux antérieurs, s'il y en a, avant toute opération d'arpentage.

Des attributions définies pour les différentes institutions étudiées et du fait de certains textes, on peut conclure qu'il existe six sources de production de titres de propriété qui sont opposables les uns aux autres. Si l'on y rajoute les dispositions du Code Civil qui fait du partage un droit imprescriptible, il n'y a en Haïti aucune garantie ou sécurité foncières réelles opposables à tous.

Les titres de propriété et leurs producteurs

Qui?	Quoi?	Référence(s) légale (s)
Particuliers	Actes sous seing privé	article 327 du Code Rural 1962
Arpenteurs	Procès-verbal d'arpentage	article 327 du Code Rural 1962
Notaires	Actes notariés (actes authentiques translatifs de droits de propriété)	article 1 du décret du 27 novembre 1969
Tribunal	Actes judiciaires (jugements et arrêts), adjudications, licitations	Code Civil
Exécutif	Dons nationaux, biens ruraux de famille	article 328 du Code Rural 1962
ONACA	Certificats d'immatriculation	article 38 du Décret du 39 novembre 1984

Arpenteurs et cadastreurs sont étrangers l'un à l'autre. L'un, officier ministériel, relève, pour sa discipline, du Commissaire du Gouvernement et donc du Ministère de la Justice tandis que l'autre, fonctionnaire public, dépend soit de la DGI (Bureau du Domaine) soit du Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications. Ces différents univers semblent évoluer en vase clos même s'il est prévu que des copies des plans d'arpentage des arpenteurs peuvent être sollicités par la DGI ou doivent être expédiés à l'ONACA. Ni les instruments, ni les façons d'opérer ne sont communs. Il y a là un effort d'harmonisation évident si l'on veut aboutir un jour à la confection d'un cadastre pour Haïti (et surtout en assurer la mise à jour une fois les financements extérieurs épuisés et que le seul homme de terrain restera l'arpenteur).

Toutes les tentatives de cadastre sont venues échouer sur cette rive dangereuse: l'identification des droits. Alors que le dessin parcellaire est souvent réalisé rapidement (orthophotoplans et/ou GPS), les "brigades" formées aux enquêtes d'identification des droits ont, évidemment, des difficultés insurmontables pour mener à bien leur tâche, qui relève en fait de la compétence des notaires.

La documentation du service de publicité foncière (la Conservation Foncière) et celle du

service du cadastre sont étroitement liées. C'est à leur jonction que le droit de propriété, établi par le notaire, est garanti par l'Etat. Or, cette liaison fondamentale n'existe pas, réduisant la publicité foncière à un vœu pieux.

Il faut donc, à cette phase:

- redéfinir de façon précise et réaliste la mission et les attributions de chacune de ces institutions et les placer dans une perspective de sécurisation foncière;
- assurer de façon progressive une qualification correspondant aux missions et attributions des différentes institutions;
- aider à la mise en place des structures professionnelles qui permettent aux institutions d'assumer leurs responsabilités dans le processus de sécurisation Foncière;
- définir de façon précise mais souple les articulations nécessaires entre les différentes institutions impliquées dans la gestion du foncier.

Les formations

L'obstacle majeur auquel on se heurte, quelle que soit la profession ou l'administration considérée, c'est le manque de formation, pour ne pas dire l'absence de formation qui jette un doute majeur sur la capacité de prise en charge des réformes nécessaires. Si les réformes doivent être axées sur la qualification et la responsabilité, la formation, initiale et continue, doit jouer un rôle de premier plan dans la mise en place de la sécurité foncière.

En termes de calendrier, il est nécessaire d'avoir une période d'un à deux ans pour définir des programmes, identifier et former des formateurs, pour:

- une chaire d'enseignement du droit de la propriété dans toutes les Facultés de Droit (privées et publiques) du pays;
- créer une Ecole du Notariat, soit à la Faculté de Droit de l'Université d'Etat d'Haïti, soit à la Faculté des Sciences Juridiques de l'Université Quisqueya;
- créer une Ecole d'Arpentage, du Cadastre et de l'Aménagement Foncier, à cheval sur l'Institut national de Formation Professionnelle et la Faculté des Sciences de l'Université d'Haïti.

Toutes ces formations s'inspireront certes de l'existant mais seront élaborés en fonction du nouveau système foncier à mettre en place et qui doit faire, parallèlement, l'objet d'un débat structuré et très large.

Chez les notaires, la formation aura trois objectifs :

- faire une mise à niveau pour tous les notaires ne répondant pas aux critères définis par la loi, au terme de laquelle un examen sanctionnera leur maintien ou leur radiation;

- faire une formation pour l'ensemble des notaires aux nouvelles règles du jeu de la sécurité foncière et leur permettre de faire face à leurs responsabilités nouvelles;
- assurer, dans le plus long terme, la relève tant au niveau du notariat qu'au niveau du cléricat.

Depuis la fermeture de l'Ecole d'Arpentage, un réel problème de formation se pose au niveau des arpenteurs qui, n'ont, dans le meilleur des cas, qu'une formation de topographe. La mise en place d'une Ecole d'Arpentage, du Cadastre et de l'Aménagement Foncier permettra de créer les compétences adaptées aux nouvelles dispositions légales et de produire les professionnels indispensables. L'Ecole prendra également en charge la mise à niveau des arpenteurs actuellement en exercice et la formation permanente dans le nouveau cadre légal défini.

Les textes

En amont de toute réforme foncière, il serait opportun de créer une Commission de Révision du Droit de la Propriété qui:

- harmoniserait les dispositions de la Constitution, du Code Civil, du Code Rural, du Code de procédure civile et les différentes lois touchant à la propriété;
- adapterait la législation touchant à la propriété aux réalités sociales et économiques et ferait de la propriété une institution au service de la modernisation du pays;
- transformerait l'ensemble des dispositions pour que justiciables et juges en aient une claire compréhension et en fassent un bon usage.
- définirait des étapes dans la mise en place de la réforme.

La structure d'un avant-projet de loi révisant les dispositions des Codes Civil, de procédure, pénal et rural en matière de règlement judiciaire des conflits fonciers pourrait comporter les titres suivants:

Titre I. Du droit de propriété

Titre II. De la structure et des attributions de la Justice de Paix

Titre III. De la structure et des attributions du Tribunal de

Première Instance

Titre IV. Du rôle des intermédiaires en justice

Titre V. Des procédures en vigueur en matière de règlement des conflits fonciers

4. Les conflits fonciers

La propriété, au sens moderne du terme, est clairement et fermement établie par le Code Civil. La propriété est en principe individuelle. En cas de copropriété ou d'indivision, l'immeuble, quoique faisant partie intégrante du patrimoine commun, appartient à chaque copropriétaire sur une quote-part idéale et abstraite sur laquelle chacun exerce un véritable droit de propriété. Il peut jouir individuellement de sa part et parfois l'aliéner sans le consentement des autres copropriétaires.

Le Code Civil (article 572, 573) dénombre cinq modes d'acquisition de la propriété : la succession (testamentaire ou ab intestat), la donation entre vifs, l'effet des obligations contractuelles (les gages), délictueuses, (dédommagement en nature), légales (vente), l'accession ou incorporation, la prescription.

La propriété se perd de six façons nettement identifiées: l'usucapion (grande prescription de vingt ans (article 2030 du Code Civil), l'expropriation forcée en faveur d'un créancier (article 1971 du Code Civil), le retrait de concession faite par le gouvernement, l'aliénation volontaire, la succession (dépossession volontaire), l'expropriation pour cause d'utilité publique (article 449 du Code Civil).

Les limites du droit de propriété sont les classiques du droit français et prévues tant par la loi que par les Codes Civil et Rural: les servitudes légales d'utilité publique (article 548 du Code Civil), les expropriations liées aux grands travaux d'utilité publique (loi du 11 mai 1981), l'obligation de mise en valeur des terres agricoles (article 41 du Code Rural).

La propriété est gérée par l'appareil judiciaire suivant deux règles:

- la préséance du possessoire (possession) sur le pétitoire (propriété): le possessoire se juge avant le pétitoire, une fois une action engagée au niveau du pétitoire, les parties ne peuvent plus se présenter en possessoire;
- le non cumul du pétitoire et du possessoire: le pétitoire se juge au niveau du tribunal de paix et le possessoire au niveau du tribunal civil.

La distinction entre pétitoire et possessoire place les juges devant des subtilités byzantines. Comment, en effet, faire preuve de possession paisible, avec l'interdiction plus que centenaire de l'enquête supplétive, sans évoquer les droits de propriété et/ou avoir les titres de propriété pour référence? La règle de non-cumul du pétitoire et du possessoire est, à notre avis, l'une des causes de la difficulté du prononcé de jugement au niveau des tribunaux de paix qui, la plupart du temps, doivent référer au niveau du tribunal civil qui va se retrouver engorgé d'affaires foncières. Cette règle se conjugue avec la règle du non-cumul du pétitoire et du possessoire pour faire de la possession un droit de moindre valeur, ne pouvant en aucun cas déboucher sur l'usucapion.

Ces grands principes doivent être utilement comparés aux pratiques identifiées par les uns et les autres, juristes et anthropologues. Ainsi, le Code Civil spécifie dans son article 2030 la définition de la grande prescription ou prescription acquisitive ou usucapion. Cette disposition légale est rarement utilisée, sauf par les autorités administratives et judiciaires dans des cas très spécifiques. Il en a été ainsi au moment de la réalisation du cadastre de l'Artibonite en 1950-1952 pour justifier le droit de propriété dans les cas où les titres de propriété avaient été perdus ou détruits parce que trop anciens. En règle générale, le titre de propriété aura toujours prééminence sur la possession, qu'elle soit **vingtenaire** ou plus ancienne. Par ailleurs, aucun dispositif légal ne permet de faire dresser constat de la jouissance paisible et à titre de propriétaire. L'usucapion, disposition du Code Civil français repris par le Code Civil haïtien en 1826, n'a pu s'imposer, dans les faits, face à la vieille tradition coloniale de prééminence du titre sur la possession.

La preuve du droit de propriété (et donc la difficulté d'établir des titres de propriété) se heurte enfin à cet obstacle majeur : l'antagonisme entre prescription acquisitive et prééminence des titres de propriété, confusion qui se résout généralement avec la prééminence des titres de propriété. En d'autres termes, le détenteur d'un titre de propriété gagne toujours contre un possesseur - même si celui-ci peut faire état d'une filiation, d'une possession trentenaire paisible.

Deuxième point fort, l'indivision et son corolaire, le partage. On les retrouve au cœur de la plupart des conflits fonciers. Elle doit faire l'objet de considérations particulières.

Troisième point fort, la spoliation. Avec le dysfonctionnement des institutions de sécurisation foncière, la difficulté pour le système judiciaire de trancher rapidement et durablement les conflits, la pression démographique et son corolaire la pression sur la terre, et donc les conflits violents et les occupations sauvages de terre, les juristes ont dû créer, avec le décret du 30 septembre 1983, un "délict de spoliation". Son contexte est nettement établi dans les considérants: "*Considérant la multiplicité des cas de spoliation commise après des décisions de justice rendues en matière immobilière*". Sa définition est la suivante: "sera reconnu coupable du délict de spoliation... quiconque, par force ou violence, se sera *emparé d'un immeuble, maison d'habitation, parcelle ou pièce de terre d'où il a été expulsé en exécution d'un jugement définitif*". Ce décret contient un double aveu: la difficulté pour la justice de prononcer un jugement qui soit accepté et respecté, la multiplication des cas de spoliation en cette année 1983 qui marque le début des troubles politiques qui allaient amener la chute de Duvalier.

Les leçons du conflit Attié-Bricourt

Le conflit Attié-Bricourt, l'un des plus célèbres de la vallée de l'Artibonite, tend à démontrer **l'impossibilité** qu'il y a, dans l'état actuel des institutions, de trancher dans un sens ou dans un autre de façon crédible et acceptable pour celle des parties qui succomberait. En effet, l'affaire Attié-Bricourt met en lumière de façon quasi-caricaturale toutes les insuffisances institutionnelles analysées tout au long de ce rapport et qui structurent l'insécurité foncière en Haïti.

1. D'abord **les insuffisances de l'identification des personnes**. Qui est Sylvio Bricourt? Est-il ou non héritier Bricourt? L'état actuel de l'état civil ne permet ni de l'affirmer ni de l'infirmier.

2. Ensuite, **l'absence d'identification des biens**. L'habitation Villarceaux-Bricourt est-elle totalement distincte mais contigüe de l'habitation dite Attié? L'arpentage de 1948 comme les actions en justice Bordes contre Attié tendent à le démontrer. Mais comment en administrer la preuve en l'absence de cadastre?

3. L'existence de **l'imprescriptibilité du partage**. L'action de Sylvio Bricourt n'intervient légalement que trente (30) ans après l'arpentage de 1948 qui consacre l'existence et les droits de 4 héritiers Bricourt. Pourquoi intervenir si longtemps après? Pourquoi l'usucapion ne joue-t-elle pas? La prescription acquisitive, renforcée des droits dévolus par héritage devrait jouer contre l'imprescriptibilité du partage.

4. **La fragile base technique des décisions de justice et l'impossibilité de faire exécuter celles-ci**. Aucun recours à des experts (notaires, arpenteurs) n'est signalé. Les décisions se multiplient sans que les espaces concernés soient clairement identifiés. Il ne reste aux parties en conflit que le recours aux armes.

5. La politisation du conflit est évidente dès le départ. Les Attié, réputés liés à Magloire, se font attaquer sous Duvalier. Les héritiers Bordes, liés à Duvalier notamment par leur associé Jacques Fourcand, ne sont attaqués qu'à la chute de Duvalier. Les grandes actions (en justice ou sur le terrain) ont le même calendrier que les changements de gouvernement, jusqu'à la perte de contrôle total de la situation avec la dégradation des institutions qui s'accélère à partir de 1993-1994. La fibre nationaliste et noiriste a même été utilisée en faisant ressortir la qualité de libano-syrien des Attié. La situation se complique aujourd'hui des analyses des observateurs de la MICIVIH ostensiblement favorables aux Bricourt version Sylvio.

6. **L'existence de deux conflits parallèles**, l'un alimentant l'autre. Du fait des couts élevés de production en zone rizicole, les terres sont cédées en faire-valoir indirect plutôt qu'exploitées directement. Du fait des grandes superficies concernées, les exploitants en faire-valoir indirect sont nombreux. Tout changement de propriétaire implique donc aussi bien un changement d'intermédiaire (le ou les gérants) que d'exploitants. Une réclamation touchant 1 130 carreaux (les

955 Bricourt et les 175 Attié) et qui reste dans le flou quant à la localisation de la part d'héritage en jeu plonge dans l'inquiétude **tous** les exploitants sur les 1 130 carreaux. Parallèle au conflit entre prétendants à la propriété se développe donc un conflit entre exploitants ou candidats exploitants, les uns voulant continuer à jouir de leur droit d'exploiter, les autres soutenant le candidat qui leur donnerait accès à l'exploitation. Il n'y a donc pas le cas de figure latino-américain "peones" contre latifundiste. A chaque occupation de fait du terrain, les exploitants changent. Entre-temps, un différend entre propriétaire et exploitant devient ingérable. **Les exploitants se battent entre eux** et ce combat durera tant que planera l'incertitude quant au réel propriétaire.

On voit d'ailleurs au fil des documents légaux les exploitants se présenter au tribunal avec les propriétaires et être comptés au nombre des "héritiers Bricourt" ou Attié. Le jeu semble faussé jusque dans la notion de parenté et dans les rapports entre propriétaires et exploitants. On assiste à une montée en puissance de ces "héritiers" qui changent d'ailleurs volontiers de camp. On retrouve les mêmes individus appuyant tantôt l'un tantôt l'autre prétendant. La situation se complique d'autant plus que des ventes auraient été consenties informellement à certains individus directement impliqués ou non dans la réclamation. On comprend mieux alors l'acharnement de certains belligérants.

Bien des pièces manquent à ce puzzle. On ne sait notamment pas ce qui s'est passé à Attié-Bricourt du fait de la loi du 28 Juillet 1975. On reste néanmoins sur l'impression d'une guerre absurde qu'un état civil bien tenu ou un cadastre même fort simple auraient permis d'éviter. Tant que les institutions n'auront pas repris leur vigueur, les conflits de type Attié-Bricourt sont sans solution durable.

La réforme judiciaire dans les contours pris depuis 1986 semble courir deux dangers:

- elle vise des changements partiels, prenant en compte des problèmes isolés, sans les articulations qui en assuraient la cohérence;
- elle part de l'idée que les problèmes de la justice sont déjà identifiés et donc les solutions connues (corruption et/ou mauvaise formation des juges) et donc les solutions déjà trouvées (la création de l'Ecole de la Magistrature et la distribution d'équipement).

Le fond de la question ne semble pas être la traduction en créole des textes de loi et un débat en créole dans les prétoires. Il y a une réelle nécessité, en ce qui touche au moins au droit de propriété, de simplification du droit lui-même de façon à en rendre les règles claires, univoques et prévisibles. Le foncier peut et doit alimenter la réforme judiciaire qui a consommé en vingt ans des sommes formidables pour des résultats douteux.

Simplifier

Le premier obstacle majeur identifié dans la résolution des conflits fonciers est l'existence de deux instances (justice de paix et tribunal d'instance), entre lesquelles les compétences sont distribuées avec des limites imprécises ou sophistiquées (possessoire et pétitoire), semble appeler à la réunion de ces compétences au niveau des tribunaux civils qui gèreraient l'ensemble du possessoire et du pétitoire (sauf la dénonciation de nouvelle œuvre et autres points précisés plus loin). Ceci implique notamment une modification de l'article 84 de la loi sur l'organisation judiciaire. Une fois définies les nouvelles modalités de délivrance de titres de propriété, un texte devrait préciser les attributions du Tribunal du Paix comme celles du Tribunal Civil en matière de conflits fonciers et établir les nouvelles procédures.

Le juge de paix auquel on aura enlevé son statut d'officier de police judiciaire et dont le mandat aura été fixé (deux revendications majeures issues du Colloque organisé en 1996 par ARD/USAID/Ministère de l'Agriculture) jouera en matière de conflit foncier, le rôle du conciliateur, en matière de pétitoire comme de possessoire et la justice de paix constituera la première étape obligée de tout différent foncier.

En faisant du tribunal civil l'unique instance compétente en matière de foncier, comme c'est le cas au Vénézuéla, il y a de nécessaires aménagements à prévoir:

- la création d'un tribunal civil par arrondissement, soit quarante tribunaux civils au lieu des quinze existant actuellement;
- une chambre terrienne sur le modèle de celles de Saint-Marc et Gonaïves dans chacun des tribunaux civils;
- des audiences foraines une ou deux fois par semaine dans chacune des communes de l'arrondissement, tant que les conflits fonciers garderont leur poids actuel dans l'encombrement des tribunaux.

Changer les procédures

Deuxième obstacle majeur à la résolution des conflits fonciers: la difficulté sinon l'impossibilité d'arriver à un prononcé de jugement. Si le vocabulaire donne une apparence "française" aux procédures, les réalités sont fort éloignées des pratiques françaises ou la maîtrise du droit par les magistrats et les professionnels qui gravitent autour de la justice fait toute la différence. Il faut assumer la nécessité de changements profonds dans les procédures, d'un apport formel d'expertise aux juges par les professionnels de la propriété, notaires et arpenteurs pour permettre de trancher valablement les conflits fonciers, de mettre en cause un tiers (pour gérer la question des terres "mal achetées" du fait d'un vendeur indélicat).

Exécuter les décisions de justice

Troisième obstacle majeur: la difficulté de faire exécuter les jugements, les mandements exécutoires dépendant de l'exécutif et non du judiciaire. Ceci renvoie à toute la problématique police/justice (débat qui n'a pas sa place ici) mais surtout pose la création de la police judiciaire comme un passage obligé, un impératif à l'efficacité de la justice, une urgence. En souhaitant que l'on ne reproduise pas avec la police judiciaire les erreurs commises dans la création et la gestion de la police administrative.

Un niveau minimal de formation doit être requis pour une meilleure maîtrise de la question foncière. Les juges de paix, les greffiers et les officiers d'Etat Civil devraient être recrutés sur la base d'une capacité en droit plus un an de formation spéciale, les juges au civil et les parquetiers sur la base d'une licence en droit plus deux ans de formation spéciale. Quarante heures de cours en droit de la propriété devraient constituer un préalable pour tous les juges, parquetiers, avocats et fondés de pouvoir.

Réforme judiciaire et réforme foncière doivent être dans une nécessaire complémentarité. L'orientation actuelle de la réforme judiciaire ne s'inspire pas d'un diagnostic précis, ou le foncier et le règlement des litiges fonciers tient une place importante, vu le grand nombre de cas que l'appareil judiciaire doit prendre en charge, soit au niveau du civil (juridiction naturelle du foncier), soit au niveau du pénal (étant donné les violences générées par certaines affaires foncières). Une révision des procédures et de la mission du Commissaire du Gouvernement en matière de foncier rural sont impératives. En attendant la mise sur rail de nouvelles formes de garantie de la sécurité foncière, des Chambres Terriennes devraient être créées au niveau de tous les tribunaux civils pour permettre d'évacuer, suivant des normes à établir, les litiges fonciers qui encombrant actuellement les tribunaux. Malgré ses dysfonctionnements avérés, il est hautement décommandé de contourner l'appareil judiciaire dans le règlement des litiges fonciers. Ceci aboutirait à des solutions de type exceptionnel qui ont déjà prouvé leur capacité à produire des arbitrages encore plus graves que ceux que l'on voulait combattre.

5. L'Etat et son domaine

Le trait principal de la gestion du foncier par les pouvoirs publics au cours du XX^e siècle semble être la mise en place de mesures dites d'exception, qui visent à gérer le conjoncturel, l'urgent, et pas le structurel, le long terme.

Quand on étudie l'évolution des attributions des Commissaires du Gouvernement en matière de possession et de propriété et la mise en place de structures ou de mesures extraordinaires (Commission Présidentielle Agraire, loi de Juillet 1975), trois points attirent l'attention. Tous les décrets et lois ont un même alibi (la protection du "justiciable paysan"), une même stratégie (les mesures exceptionnelles) et des conséquences similaires (faire passer la gestion des statuts et des conflits fonciers du Judiciaire à l'Exécutif et la concentration de pouvoir au plus haut niveau de l'Exécutif). Tout se passe comme si la gestion de l'urgence favorisait la création d'organes d'exception.

L'imprescriptibilité du domaine privé de l'Etat est un premier élément de cet arbitraire de l'Exécutif qui fait de l'Etat un propriétaire au-dessus des autres. Il est certain que l'imprescriptibilité du domaine est établi au XIX^e siècle mais tous les gouvernements du XX^e siècle la maintiendront et elle nous semble faire partie intégrante de cet "état d'esprit" d'exception qui amènera peu à peu à considérer la propriété d'Etat comme une catégorie à part et conduira à créer l'idée que dans certaines régions toute propriété privée a été acquise aux dépens de l'Etat et justifiera les interventions musclées contre la propriété privée.

Un état d'esprit

La prescription contre l'Etat est supprimée par Geffrard avec l'article 4 de la loi du 29 octobre 1864. Cette disposition est confirmée par plusieurs textes ultérieurs: 1877, 1927, 1964. Avec la loi de 1864, un tournant est définitivement pris. L'Etat entend désormais garder son domaine privé, le gérer et arrêter la politique de donation et vente qui avait été la sienne depuis l'indépendance.

Avec la loi du 26 juillet 1927, c'est l'escalade. Outre l'imprescriptibilité des terres de l'Etat, ce texte prévoit la possibilité pour l'Etat de prescrire contre les privés. Le principal mécanisme de récupération des terres privées et de leur intégration dans le domaine privé de l'Etat est la dénonciation à la vacance explicitée dans la loi du 26 juillet 1927. Le "dénonciateur" fait sa déclaration au Bureau des Contributions qui fait paraître un avis dans le journal officiel, Le Moniteur. Trois mois après la parution de l'avis, le dénonciateur peut réclamer et obtenir la jouissance de la terre dénoncée à titre de fermier de l'Etat. Cette terre deviendra propriété de l'Etat après dix ans, si aucune action n'est intentée en justice dans ce délai.

On est passé d'une phase conservatoire des biens du domaine privé de l'Etat à une phase d'agressivité contre la propriété privée. Nous ne savons pas, dans l'état actuel de la recherche, si cette disposition a souvent été utilisée. Mais elle est révélatrice d'un état d'esprit que nous retrouvons dans la plupart des mesures législatives du XX^e siècle vis-à-vis de la propriété en général: mesures d'exception, fortes interventions de l'Etat dans les questions foncières, qu'il s'agisse du rôle des commissaires du gouvernement, de la création de la Commission Présidentielle Agraire ou de la loi d'exception. Encore une fois, la continuité historique est claire de 1864 à nos jours. Ce sont de fortes tendances, inscrites sur un temps long, et l'analyse objectivante ne suffira pas à en briser l'élan.

Domaine de l'Etat ou domaine communal ?

Le domaine public, comme le domaine privé, de l'Etat pose problème en termes de droit et en termes institutionnels, surtout au regard des nouvelles dispositions constitutionnelles touchant aux collectivités territoriales. La Constitution de 1987 fait des communes les « *gestionnaires privilégiés des terres de l'Etat* » situées dans leur aire. Mais aucun texte n'est venu préciser la nature de ces droits de gestion ni même la nature des droits que les différentes composantes de l'Etat - collectivités territoriales et l'Etat central - exercent sur le domaine, domaine privé comme domaine public. Le texte du décret du 22 septembre 1964 devrait donc prévaloir : *"L'administration des biens du domaine privé de l'Etat relève de l'Administration Générale des Contributions"*.

Or, l'ambiguïté législative ainsi créée a encouragé des dérives qui prennent des proportions inquiétantes, au niveau notamment des mairies de Delmas (pour prendre un cas urbain) et de Milot (pour nous référer à une situation rurale). Des terres privées sont déclarées "réputées" terres de l'Etat par des mairies qui en prennent possession pour en disposer d'une façon privative (installation d'agriculteurs ou édification de résidences) ou communautaire (création de marchés notamment).

Dans un tout autre registre, il se pose des problèmes quasi-insolubles aussi bien au niveau de l'entretien des routes que de la gestion d'un système d'irrigation. Une route classée communale est-elle la propriété de la commune ou de l'administration centrale? De qui relève son entretien? Un canal d'irrigation et son emprise sont-ils du domaine public de l'Etat? En ce cas, appartient-il à l'Etat central ou à la section communale où elle est située ou à la commune dont fait partie la section communale où elle est construite? Les réponses à ces questions ne sont pas neutres en termes fiscaux, en termes de responsabilité, en termes de gestion. L'indéfinition du domaine nuit à sa bonne gestion.

Orientation

Il semble y avoir une convergence de vues sur les points techniques suivants:

- la toute première action à entreprendre concernant le domaine de l'Etat, est la définition de la nature des droits et des modes d'intervention de chaque niveau de collectivité territoriale et de l'administration centrale tant au niveau du domaine public que du domaine privé de l'Etat;
- l'interdiction de prescrire contre l'Etat et la possibilité pour l'Etat de prescrire contre les privés sont deux dispositions légales de nature autoritaire qui devraient être abrogées pour que l'Etat devienne un propriétaire comme les autres;
- les ressources tirées par l'Etat de son domaine privé et la gestion en faire-valoir indirect ne justifient pas l'existence de ce domaine privé; Le destin de ces terres devrait être étudié, débattu pour une meilleure utilisation de cette ressource rare.

6. Terre et économie

Le cadre macro-économique

Les documents officiels recueillis dans le cadre de cette recherche n'ont pas permis de trouver des références claires et précises du contenu donné par le gouvernement au cadre macro-économique et à la politique économique actuelle. L'analyste reste sur l'impression qu'il y a confusion entre programme d'ajustement structurel et politique économique, les moyens de l'un s'assimilant abusivement aux objectifs de l'autre. Ceci entraîne la réduction de la politique économique à des mesures fiscales, budgétaires et financières. Il est difficile de situer une politique agricole intégrant un volet agro-foncier si le cadre global de l'économie dans lequel elle devrait s'insérer n'est pas défini. Il serait donc urgent de définir, pour les quatre à cinq prochaines années, les grandes options de la politique économique du gouvernement et la place relative de l'agriculture dans cette politique.

Le gouvernement a fixé les objectifs: un taux de croissance de 4.5%, la réduction du taux d'inflation (le ramenant autour de 10%), la reconstitution progressive des réserves internationales de change, pour les amener à un niveau équivalent à trois mois d'importation³. Mais, l'énoncé de tels objectifs suppose que les secteurs sur lesquels repose cette croissance soient identifiés et les moyens et stratégies à mettre en œuvre clairement énoncés.

L'option générale qui se déduit des mesures annoncées et/ou prises depuis fin 1994 est une option d'économie ouverte, néo-libérale, à la fois par le jeu des forces économique internationales et par choix interne. Ceci signifie que la politique agricole doit impérativement intégrer dans ses options cette note dominante de l'économie. On connaît les effets des options néo-libérales sur les agricultures peu performantes, surtout quand les pays touchés ont une forte population urbaine à nourrir:

- augmentation des importations de produits alimentaires vendues à meilleur marché possible qui entrent en concurrence avec les produits nationaux de même type;
- désarticulation du secteur agricole du fait que les agriculteurs doivent supporter des coûts de production élevés et doivent aligner leurs prix avec le prix des produits agricoles importés;

3. Intervention du Ministre de l'Economie et des Finances à la réunion du Groupe Consultatif au Kinam II, Port-au-Prince, en avril 1997.

- coût plus élevé du loyer de l'argent qui renforce la décapitalisation des exploitations agricoles.

Ajoutés aux problèmes structurels internes (dysfonctionnement des institutions d'appui à l'agriculture, niveau de formation peu élevé des agriculteurs, taille peu significative des exploitations agricoles, instabilité des exploitations, etc.), la politique néo-libérale peut être dévastatrice pour l'agriculture haïtienne.

Le secteur agricole en Haïti se trouve dans un profond déséquilibre, avec une production agricole, forestière et pastorale insuffisante et en diminution, accompagnée d'une dégradation écologique marquée. Au nombre des hypothèses formulées pour expliquer cet état de choses, on peut signaler l'accroissement de la population et un régime foncier défavorable qui auraient conduit à une utilisation non appropriée des terres, au morcellement accentué des exploitations, à l'absence de renouvellement de la fertilité des sols et à une absence d'investissement pour la conservation et l'amélioration des terres.

Si on part du principe que l'agriculture sera productive quand elle assurera des revenus décents aux paysans, on peut définir la politique agricole comme une politique de revenus paysans. Celle-ci passera nécessairement par une politique des structures, définissant le ou les modèles d'exploitation agricole que l'Etat veut développer, en tenant compte certes des aires agro-écologiques mais en tenant compte surtout du type de production porteur sur le marché national et international.

Les encouragements à l'implantation et/ou à l'amélioration des performances d'agro-industries peuvent aider à :

- développer, maintenir certaines filières (canne à sucre/sirop/clairin/rapadou);
- apporter une valeur ajoutée ;
- garantir (sous certaines conditions) des débouchés et un prix rémunérateur pour le travail paysan);
- créer des emplois durables pour la main d'œuvre libérée par l'augmentation de la taille des exploitations agricoles et une productivité plus grande.

Le marché foncier enfin. Il manque totalement de transparence du fait que l'essentiel des transactions se fait dans l'informel. La formation du prix de la terre ne semble avoir aucune relation avec la valeur d'usage de la terre et encore moins avec le bénéfice que l'exploitant peut en tirer. Les terres sont mises sur le marché du fait de la précarité de la situation économique de l'exploitation. La décapitalisation en terre se fait pour des raisons de consommation plutôt que de production. En d'autres termes, on vend une terre pour payer des funérailles plutôt que pour acheter de l'équipement.

Face à cette situation, il est inutile d'envisager des actions directes sur le marché foncier, dont la connaissance devra être affinée. Ce sont les actions sur l'économie qui détermineront un rôle différent, plus économique, pour le foncier. De même que ce sont les actions sur les institutions qui amèneront une meilleure connaissance du marché foncier et, le cas échéant, des ressources fiscales plus consistantes pour l'Etat.

Propriété et exploitation agricole : les leçons du terrain

Neuf observatoires fonciers ont initialement été définis pour la réalisation des études de terrain. Il s'agissait de :

- Colonie à Grand-Bassin, dans le Nord-Est ;
- Cadouche à Quartier Morin, dans le Nord ;
- Débauché à Saint-Michel de l'Attalaye, administrativement situé dans l'Artibonite, géographiquement logé dans le Plateau Central ;
- Déseaux à Petite Rivière de l'Artibonite, dans le Centre ;
- Etang-Manneville à Thomazeau, dans l'Ouest ;
- Bleck à Thiotte, dans le Sud-Est ;
- Durand à Chantal, dans le Sud ;
- Duverger à Aquin, dans le Sud ;
- Mare-Bois d'Orme à Baie de Henne, dans le Nord-Ouest.

Les recherches n'ont pu se poursuivre que sur les six premiers observatoires. Il manque donc à notre échantillon les situations suivantes : terres de l'Etat à l'intérieur d'un Parc National Naturel (Durand), terres privées de bord de mer où les productions dominantes sont le charbon et le sel, terres au statut indéterminé où l'agriculture est itinérante et extrêmement extensive (Mare Bois d'Orme). Les caractéristiques des six observatoires qui ont fait l'objet d'enquêtes approfondies sont synthétisées à la page suivante.

Les chiffres tirés des enquêtes d'exploitation nous font le tableau d'une agriculture décapitalisée, n'apportant que des revenus très faibles que l'agriculteur doit compléter par des activités de transformation, des activités non-agricoles, des apports de parents à l'extérieur. Il ressort également qu'il n'y a pas un lien direct entre la superficie des exploitations et le niveau de revenu dégagé par les agriculteurs. Pour être plus précis, on peut affirmer que, en fonction de l'aire agro-écologique considérée, les petites superficies ne donnent aucune chance de s'assurer un revenu même médiocre (même si l'on augure que la productivité par unité de surface y est plus élevée) mais que les grandes superficies observées (c'est-à-dire dépassant rarement plus de trois carreaux) ne sont pas non plus une

garantie de revenus paysans satisfaisants. Les blocages majeurs seraient plutôt à rechercher du côté du capital d'exploitation dont le foncier constitue l'essentiel et dont les équipements, les bâtiments constituent une part insignifiante.

De même, les coûts de production traduisent une agriculture peu compétitive. Ils sont constitués essentiellement par des coûts de main d'œuvre et où les intrants, les achats et amortissements de matériel n'entrent que très peu pour ne pas dire pas du tout.

Les informations apportées par les enquêtes d'exploitation aussi bien que par les enquêtes de parcellaire, permettent d'affirmer un caractère local très marqué du foncier. L'histoire et l'écologie ont apporté les éléments constitutifs de situations très particulières (Colonie, Déseaux, par exemple). Pour d'autres observatoires, le faciès agraire est une combinaison spécifique de traits communs à tous. Chaque fois qu'il sera question des grandes catégories classiques de la tenure foncière (achat, héritage, indivision), il faudra les replacer dans le contexte particulier de chaque observatoire.

Présentation synthétique des observatoires

	Colonie	Cadouche	Débauché	Déseaux	Etang Manneville	Bleck
aire agro-écologique	collines sèches	plaine semi-humide	plateau sec	plaine irriguée	plaine irriguée	montagne humide
activités dominantes	manioc, élevage mixte, charbon	canne/clairin, banane	sorgho, pois congo, riz pluvial	riz	banane, élevage, 11 cult.vivrières	café, banane
Taille moyenne des parcelles (en ha)	0.82	1.50	0.68	0.37	0.16	1.10
Régime de propriété	achat (63%)	indivision (59%)	achat (86%)	achat (40%)	achat (55%)	achat (51%)
% propriétaires non-résident	0%	21 %	64%	34%	20%	8%
Sécurité foncière	51% reçu Comité	61 % acte notarié et/ou procès-verbal d'arpentage	75% acte notarié et/ou procès-verbal d'arpentage	64% sans titre de propriété	37% sans titre de propriété	69% acte notarié et/ou procès-verbal d'arpentage
Mode de faire-valoir	79% de FVD	84% de FVD	75% de FVD	53% de FVD	39% de métayage	99% de FVD
S.A.U. (en cx)	1.93	1.27	2.07		0.68	2.91
Taille moyenne des exploitations (en cx)	3.35	1.78	2.54	3.17	1.60	4.46
Rev. agr. moyen	3 341	20 323	5 809	30 733	8 569	28 413
Rev. total moyen	6 431	28 027	10 526	47 904	17 827	45 724
Groupe d'âge des exploitants	45 à 75 ans	35 à 75 ans	30 à 65 ans	plus de 30 ans	plus de 30 ans	(50% de plus de 50 ans)

Un pays microfundiaire

La petite propriété paysanne⁴ est largement dominante dans les observatoires pris en compte et ses caractéristiques actuelles confortent certains faits observés par d'autres méthodes.

- Les parcelles sont petites; 42 à 97 % de l'espace des observatoires est occupé par des parcelles de moins d'un carreau, soit 64 ares.
- La petite propriété paysanne se présente sous forme de terres achetées (entre 31 et 86% de la surface des parcellaires), ou en indivision (entre 13 et 59% de la surface des observatoires).
- Le faire-valoir direct est largement dominant: entre 65 et 93% de la superficie des observatoires. Deux exceptions notables, toutes deux en zones irriguées, Thomazeau où le faire-valoir direct représente 37% des surfaces cultivées et Déseaux où il représente 48%.

Des comparaisons utiles peuvent être faites entre les différents observatoires autour de trois éléments : le morcellement de l'espace, le régime de propriété et les modes de faire-valoir.

- les deux observatoires les plus radicalement opposés sont les observatoires de l'Etang Manneville avec un grand nombre de petites parcelles (microfundia) et de Bleck où l'on peut enregistrer les parcelles les plus grandes;
- Déseaux, Cadouche et Débauché affichent des valeurs plutôt moyennes;
- les observatoires qui comptent le plus grand nombre de petites parcelles sont Colonie et l'Etang Manneville.

On évolue globalement dans un univers microfundiaire et quand on parle de grande parcelle, comme c'est le cas à Bleck, on parle rarement de parcelles de plus de trois à cinq carreaux.

En comparant le ***régime de propriété*** entre les différents observatoires, on peut faire les constats suivants:

- l'achat et l'indivision sont les modes d'appropriation les plus courants, ce sont même les seuls que l'on observe à l'Etang Manneville et à Débauché;

⁴ la valeur légale de cette propriété est attestée par des documents de valeur inégale, selon les procédés décrits plus haut.

- l'héritage légal est un phénomène quasi marginal, qui s'observe surtout à Cadouche et à Bleck où une rentabilité à partir des cultures d'exportation (café et canne à sucre) est assurée;
- seul Déseaux présente une catégorie "indéterminé", flou et incertitude créés par la situation particulière de la vallée de l'Artibonite.

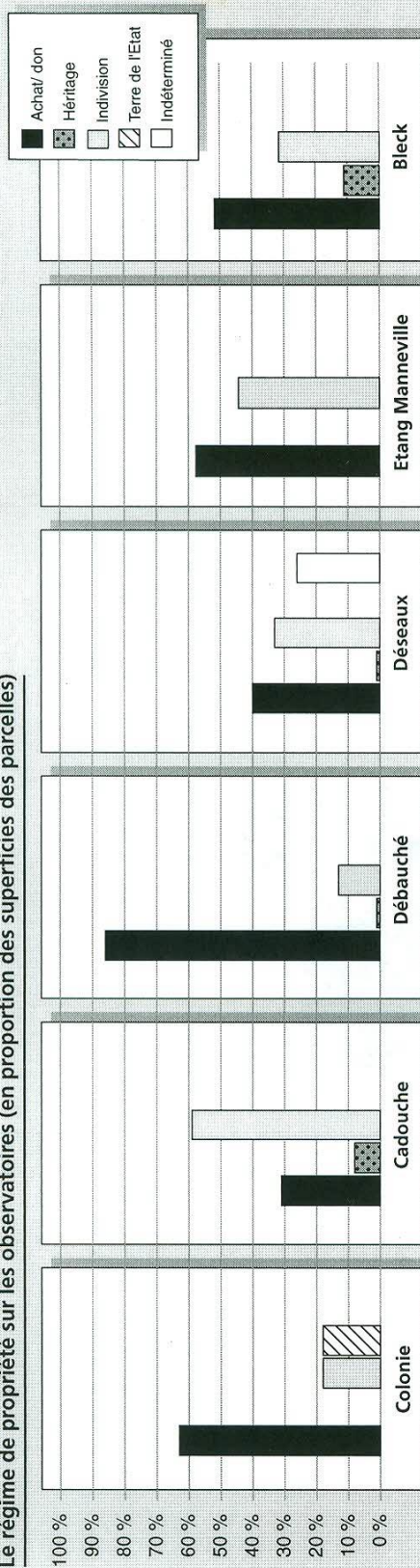
En ce qui concerne les ***modes de faire-valoir***, plusieurs éléments apparaissent:

- le faire-valoir direct est largement prédominant (plus de 60%) sauf sur les deux sites irrigués (Déseaux et Etang Manneville) où il atteint néanmoins plus de 50% à Déseaux et près de 40% à Etang Manneville;
- le métayage est un phénomène présent sur les sites de l'Etang Manneville, Déseaux et Cadouche, avec une présence très forte à l'Etang (40%);
- le mode de faire-valoir indirect plus courant à Déseaux est le fermage (près de 30%);
- les squatters sont peu nombreux et se rencontrent sur trois sites;
- le "plane" est une particularité de l'Artibonite, proche de l'antichrèse mais ne s'y assimilant pas.

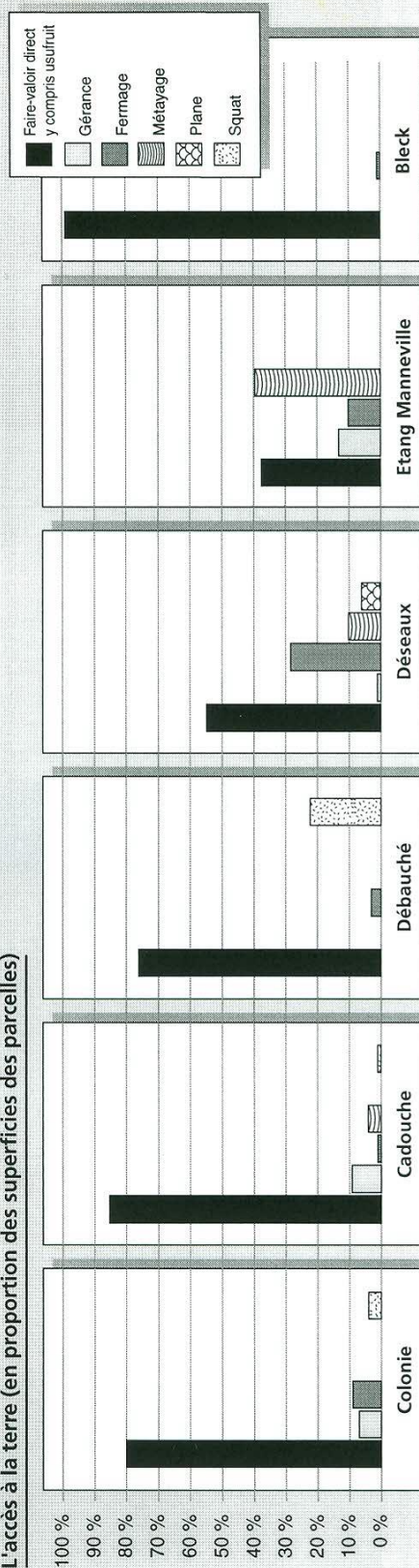
Le graphique suivant offre une synthèse de ces éléments de comparaison.

Régime de propriété et accès à la terre

Le régime de propriété sur les observatoires (en proportion des superficies des parcelles)

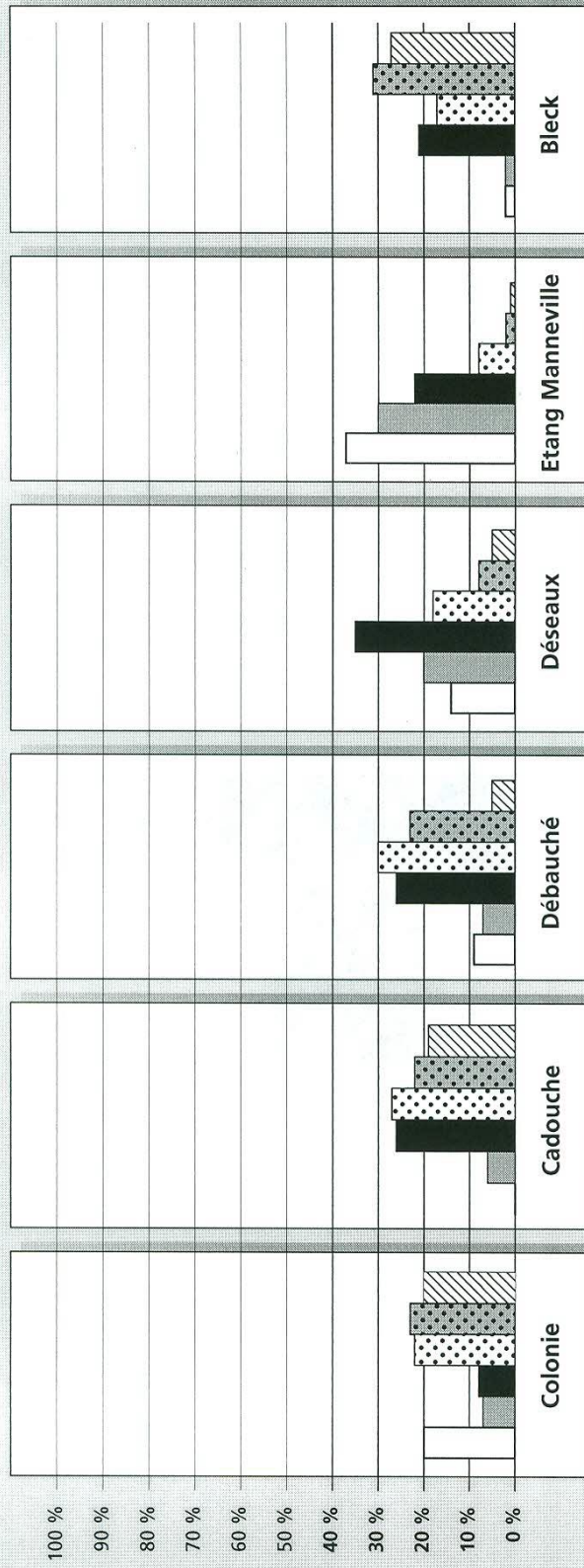


L'accès à la terre (en proportion des superficies des parcelles)

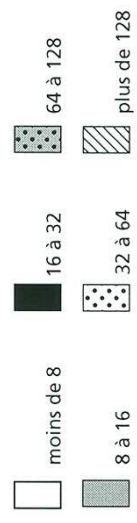


SOURCE: Enquêtes FAO/ BID, 1996-1997

Taille proportionnelle des parcelles dans les observatoires



ares (128 ares = 1 carreau)



SOURCE:
Enquêtes FAO/ BID, 1996-1997

Les agriculteurs

Si la vocation du Ministère de l'Agriculture est de permettre l'augmentation de la production agricole et d'assurer des revenus suffisants aux agriculteurs, si on peut imaginer pour l'INARA un rôle similaire à celui de la CNASEA (Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles) en France, il est de toute importance de définir, plutôt que des tailles d'exploitations, des profils d'agriculteurs et des structures d'exploitations agricoles aptes à répondre rapidement et efficacement aux incitations que ces institutions pourraient offrir.

Une typologie des exploitants agricoles, entrepreneurs paysans et citadins rencontrés sur les sites. Neuf profils, nécessairement schématiques mais qui permettent de comprendre aisément les modes de gestion et de vie en fonction des systèmes agro-écologiques identifiés. Ces profils-types n'existent évidemment pas; les exploitants réels s'en rapprochant plus ou moins. L'intérêt de l'exercice étant de permettre d'apprécier les potentialités offertes par chaque type en termes de capital foncier, équipement, charge en bétail, contraintes sociales (faire-valoir, charges, revenus) auxquelles ils sont confrontés et les objectifs poursuivis, au regard des systèmes agraires en place.

Tous les types ne se rencontrent pas sur tous les observatoires. Nous présentons, d'une part, la typologie telle que nous l'avons théoriquement définie et, d'autre part, un échantillon des éléments trouvés sur chaque terrain et qui semblaient correspondre aux types définis. Encore une fois, la spécificité de chaque observatoire joue à fond. On est joker avec des revenus plus importants à Déseaux qu'à Colonie et un notable de Débauché ne fait pas les revenus d'un jeune loup à Cadouche.

Deux interlocuteurs privilégiés dans une telle perspective: le jeune loup et le vétéran. On peut juger de l'importance et de la rentabilité de l'agriculture sur un site donné à partir de la présence ou de l'absence de ces deux types d'agriculteurs. Le premier dispose d'un potentiel important pour assumer une politique agro-foncière exigeante. Le vétéran contrôle un foncier important et représente un modèle social, le modèle de la réussite dans le monde rural. Toute politique agro-foncière visant, par exemple, à rajeunir le monde des agriculteurs, doit lui offrir une sortie honorable de l'exploitation et permettre de libérer des terres pour les plus jeunes. Il ne faut pas voir dans cette situation une injustice sociale. Il s'agit souvent d'une accumulation qui s'est faite sur 40 à 50 ans de dur travail. En privant ce groupe de ses revenus (même en faire-valoir indirect) et en privant leurs enfants de leur héritage, on risque de démotiver tous les jeunes agriculteurs, toutes catégories confondues. Une solution étant, vu les moyens limités de l'Etat, la mise au point d'un viager. Le jeune premier est, à un moindre titre, un interlocuteur valable et porteur d'avenir.

Trois types nous semblent d'emblée à écarter: le joker, le nomade et le vaincu. Le nomade a un objectif hors de l'agriculture qui n'est qu'un pis-aller. Il est difficile de fonder une politique agro-foncière sur un éternel absent. Joker et vaincu ont trop de charges pour que tout investissement ne soit automatiquement consommé. Nous ne voyons donc guère

comment les intégrer à une politique dont l'objectif est d'abord de permettre d'investir et... d'attendre un retour d'investissement pour relever le niveau de revenus - et donc de consommation.

L'habitant, l'entrepreneur et le notable sont des interlocuteurs incontournables. Malgré leur âge parfois élevé ils représentent un savoir-faire et une capacité de réponse aux stimuli économiques qui peuvent dynamiser assez vite une politique agro-foncière bien pensée.

Un type manque à notre typologie car n'existant pas sur les observatoires choisis, c'est le Gentleman Farmer. Il serait néanmoins dangereux de l'ignorer, vu son importance dans la vie économique nationale. Il s'agit du citoyen, universitaire ou non, souvent agronome, qui investit suivant le contexte économique national et international, dans des cultures d'exportation ou liées à l'agro-industrie: mangues, fleurs, légumes ou fruits de contre-saison, etc. Il contrôle souvent du foncier familial en indivision et peut supporter des coûts de production élevés, associés à un niveau de technicité nettement différent de celui du paysan. Ce type, en veillesse, en marge de la plupart des régions étudiées (Milot, Plaine de Léogane ou du Cul-de-Sac), autrefois structuré autour de l'Association des Producteurs Agricoles (APA), a subi de plein fouet l'impact de l'embargo et se sent limité par l'insécurité publique persistante et l'insécurité foncière grandissante (occupation sauvage de terre ou réforme agraire).

L'exploitant agricole a rarement moins de trente ans, est presque toujours un homme (seule exception notable: l'Artibonite ou les femmes chefs d'exploitation sont nombreuses) et gère des exploitations dont la viabilité économique n'est pas toujours évidente (faible productivité, charges trop lourdes, etc.). Peu d'exploitations sont en mesure de supporter le poids d'une modernisation de l'agriculture.

Cette typologie permet de rappeler une idée fondamentale. Toute orientation de politique agricole ou de politique agro-foncière ne sera pas perçue et reçue de façon uniforme dans le monde rural. Les potentialités sont différentes, la capacité de réaction aux incitations comme aux décisions inhibitrices également. Les responsables doivent être en mesure d'anticiper les réactions aux décisions administratives et/ou de fonder celles-ci en s'appuyant également sur une bonne connaissance des interlocuteurs.

Le conflit-type qui peut s'observer partout à l'exception de Durand, c'est la contestation de vente. Que les protagonistes soient parents ou non, le schéma est le même: au nom de l'imprescriptibilité du partage et du partage égalitaire, les parents et héritiers d'un individu ayant fait une transaction il y a dix, vingt, cinquante ans peuvent contester la transaction en prétendant que leur branche de la famille a été lésée. Ceci donne lieu à différentes réactions, dont la violence n'est pas exclue, mais qui se traduit le plus souvent par d'interminables démarches auprès des tribunaux et des parquets.

Un nouveau type de conflit est apparu depuis 1994: la contestation des droits des propriétaires au motif d'une usurpation de terres de l'Etat par les soi-disant propriétaires. C'est le cas à Milot, c'est le cas même pour certains conflits urbains, notamment à Port-au-Prince. Le schéma est simple: des individus (Milot) ou des institutions (les mairies le plus souvent) occupent illégalement des terres en évoquant une usurpation, sans qu'il y ait eu réclamation de l'Etat pour rétablir ou établir ses droits de propriété. Tout se passe comme si les "envahisseurs" se substituaient à l'Etat.

Pas d'observatoire sans conflit. Même si la nature du conflit change d'un observatoire à l'autre.

Typologie des exploitants agricoles

Le Jeune Premier + ➤ 25 à 40 ans ➤ Ecole primaire ou non ➤ Peu de charges ➤ Contrôle ½ à 1 carreau en faire-valoir indirect ou en indivision ➤ Prend du bétail en gardiennage ➤ Activités exclusivement agricoles ➤ Vend ou non sa main d'œuvre	Le Jeune Loup ++ ➤ 25 à 40 ans ➤ Ecole primaire ou plus ➤ Peu de charges ➤ Revenus appréciables tirés des récoltes et du bétail ➤ Activité non-agricole ou de transformation importante ➤ Contrôle plus d'un carreau en pré-héritage, usufruit, faire-valoir direct ou achat	Le Joker - ➤ moins de 55 ans ➤ analphabète ou non ➤ 5 à 6 bouches à nourrir ➤ revenu important tiré de la vente de sa main d'œuvre ➤ contrôle moins d'¼ de cx (métayer ou indivisaire) ➤ menu bétail ➤ va/peut mal tourner
Le Nomade - ➤ entre 25 et 40 ans ➤ analphabète ou école primaire ➤ à cheval sur P-au-P, la Rép. Dominicaine, l'Artibonite ou tentatives permanentes de migration ➤ vend sa mo ou non ➤ activités non-agricoles = activités agricoles ➤ exploite peu d'espace ➤ objectif: migrer définitivement ou accumuler du capital hors de sa zone d'origine	L'Habitant + ➤ 45 à 60 ans ➤ analphabète, primaire ou secondaire ➤ charges importantes mais moyens importants ➤ contrôle 2 à 5 cx ou plus (achat, héritage, gérance, etc.) ➤ revenus agricoles et activités de transformation ➤ achète de la main d'œuvre, utilise la traction animale ou mécanisée	L'Entrepreneur + ➤ 35 à 60 ans ➤ CEP ou plus ➤ citadin ou non ➤ contrôle un foncier important (achat, indivision) ➤ peu engagé dans l'agriculture (activités agro- industrielles plus importantes ou liées à l'agro-industrie qu'activités agricoles): guildivier, machokèt, borlette, etc. ➤ utilise une main d'œuvre importante
Le Notable + ➤ entre 50 et 70 ans ➤ revenus agricoles = revenus non-agricoles ou tirés de la transformation ➤ contrôle 5 cx ou plus (achetés, hérités) ➤ achète de la mo ➤ propriétaire de moulin, de canter, de voilier ou profession libérale (arpenteur, juge, etc.)	Le Vétéran * ➤ Plus de 65 ans ➤ Vieil exploitant en fin de parcours (ancien jeune loup, ancien habitant, entrepreneur ou notable) ➤ Peu de charges ➤ Achète de la mo, gère des restavec ➤ contrôle un foncier important cédé aux enfants illégitimes (enfants légitimes à P-au-P ou à l'étranger) ➤ Bétail donné en gardiennage	Le Vaincu - ➤ Plus de 40 ans ➤ Enfants et/ou petits-enfants à charge ➤ Contrôle peu de foncier, souvent cédé en pré-héritage ➤ Activité artisanale (chapeaux, chaises, etc.) ➤ A la limite de la sécurité alimentaire

7. Que faire?

Plusieurs voies s'offraient, en théorie, aux volontés de réforme. Nous en avons dégagé trois qui devront nécessairement faire débat.

Scénario 1 : la réforme agraire

L'axe fondamental de l'action gouvernemental est aujourd'hui le suivant: changer la propriété à la campagne. Le postulat de départ, exprimé à travers discours et pamphlets, est fort simple. Tous les modes d'appropriation, de 1804 à nos jours, sont considérés comme douteux sinon illégitimes. Ils se seraient construits aux dépens du domaine privé ou public de l'Etat. Il faut donc refonder les droits de propriété à partir, d'une part, de la récupération par l'Etat de son patrimoine foncier et, d'autre part, une redistribution égalitaire entre les supposés exploitants réels de la terre. Il s'agit donc bien d'une réforme agraire au sens propre du terme: redistribution de la propriété.

Les structures des exploitations agricoles ne changent pas. Il est implicite que propriété et exploitation se confondent. La politique agricole nationale ne change pas : gestion par projets, prééminence des ONG, appuis ponctuels en semences, engrais, mécanisation, crédit. Les options implicites de politique macro-économiques et financière sont maintenues: liberté d'importer et d'exporter, objectif taxation zéro au niveau des douanes, imprécision quant aux objectifs économiques et donc au choix des secteurs de support de ces objectifs.

Une politique de redistribution a été appliquée sur 1 000 hectares et doit encore en toucher 3 000, d'après ce qui a été annoncé par le gouvernement le 1^{er} mai 1997, avec trois caractéristiques importantes:

- distribution d'un demi-hectare par famille;
- statut légal indéterminé des bénéficiaires;
- statut légal indéterminé de l'action de l'INARA qui "prend possession".

Les premières actions ont bénéficié de l'octroi d'un fonds exceptionnel à partir du budget national, pour assurer travaux d'infrastructure (réfection de canaux, de drains, délimitation parcellaire), crédit (5 000 gourdes par bénéficiaire), intrants (semences et engrais).

Une telle réforme agraire s'inscrit dans un contexte d'agriculture déficitaire. Les exploitants agricoles, dans l'Artibonite comme ailleurs, du fait du cadre macro-économique et du fait des problèmes structurels de la production agricole elle-même, n'arrivent pas à tirer des revenus significatifs de leur production. Il est à craindre que le nivellement à partir de la superficie comme critère principal, ne mette tous les exploitants agricoles en situation de décapitalisation, sinon de survie précaire, et ne démobilise les paysans les plus

dynamiques de la production agricole. Sans aucun profit pour l'agriculture et les agriculteurs.

Si nous devons prendre les mots avec leur charge idéologique et leur valeur conceptuelle, une réforme agraire reste et demeure une distribution de terres devant rencontrer des objectifs économiques et de justice sociale. Il nous semble que le contexte ne se prête pas à une réforme agraire prise au sens strict car, sauf à remettre en question deux siècles d'attribution (ventes, dons, dons conditionnels, etc.) de terres de l'Etat et de transactions sur les privées et cent ans de politique d'affermage des terres de l'Etat, il n'y a que très peu de terres disponibles pour une distribution. Il existe certes des terres de l'Etat dans des régions où la propriété de l'Etat n'est pas contestée (contrairement à la situation de l'Artibonite, suite aux désordres introduits par la gestion administrative des conflits fonciers depuis 45 ans). Il en est ainsi des îles adjacentes et de différentes régions de moyenne et de haute montagne. Il est relativement facile d'organiser dans ces zones une attribution formelle en toute propriété des terres de l'Etat aux exploitants réels actuels, sous réserve de trouver un terrain d'entente avec les fermiers en titre lorsque ces fermiers ne sont pas exploitants directs. Mais il s'agit d'environ 10% du territoire national et qu'il ne s'agit pas nécessairement des terres les plus productives. Il n'y a pas de grandes superficies de terres de l'Etat à distribuer.

Il est important de dissocier l'application de la loi de réforme agraire (du ressort de la Direction Générale de l'INARA) du contrôle de la légalité, de l'opportunité et du respect de la politique définie par l'INARA (du ressort du Conseil d'Administration de l'INARA). En d'autres termes, les actions de la Direction Générale doivent se justifier par des décisions du Conseil d'Administration clairement définies et consignées par procès-verbal. Ceci pour dégager la responsabilité personnelle du Directeur Général dont les actions doivent refléter en même temps la politique gouvernementale et le consensus créé avec la société civile, également représentée au sein du Conseil d'Administration. Dans cette perspective, la constitution du Conseil d'Administration et la tenue de sa première réunion sont pressantes tant du point de vue de la définition de la politique de réforme que pour empêcher des dérives personnelles dans la mise en œuvre de la réforme et que celle-ci puisse bénéficier d'un large appui tant à l'intérieur du gouvernement que des représentants de la société civile à l'intérieur du Conseil d'Administration.

Un arrêté ne fait pas la légalité d'une décision administrative. La nature juridique des actions autorisées (et opérées) est floue: il ne s'agit ni de confiscation, ni d'expropriation ni d'aucune catégorie légale connue. Ce sont des "prises de possession". Les bénéficiaires ne sont ni des fermiers, ni des métayers, ni des propriétaires. La société civile, dans ses structures les plus concernées par le foncier (arpenteurs, notaires, juristes) a été tenue à l'écart. L'INARA ne peut continuer à évoluer dans un cadre légal douteux. Son décret d'organisation et de réglementation doit être soumis au Parlement. L'existence de l'INARA avec les missions et attributions qui lui ont été définies par le décret d'avril 1995 renforce, s'il en était besoin, l'impérieuse nécessité d'une loi-cadre qui fixe les rôles, statuts, missions et attributions des différentes institutions impliquées dans la gestion du foncier, notariat,

Conservation Foncière, Cadastre, etc. Le pouvoir donné à l'INARA de délivrer ou d'authentifier des actes translatifs de droits de propriété est de nature à renforcer l'insécurité foncière ambiante.

Il faut éviter de rechercher les solutions à l'imbroglio foncier hors des institutions dont la vocation est la gestion du foncier (des conflits fonciers notamment) et de leur substituer l'INARA, sur le modèle de ce qui avait été fait avec la Commission Présidentielle Agraire en 1971. L'INARA ne peut concentrer sur elle seule les responsabilités de la réforme agraire et outrepasser l'autorité et les compétences de nombreuses autres institutions impliquées dans la gestion du foncier. Sous peine de voir son action se heurter à l'ensemble des structures qui lui ont préexisté et être condamné à l'inefficacité, à l'inapplicabilité ou voir la pérennité de son action compromise à moyen terme.

Le Ministère de l'Agriculture, ministère de tutelle de l'Institut National de la Réforme Agraire, a un rôle d'une importance majeure à jouer dans la conceptualisation et la mise en œuvre de la réforme. La réforme agraire ou agro-foncière ne pourra définir ses objectifs propres que pour autant que l'agriculture aura défini les siens. En d'autres termes, les structures foncières à mettre en place dépendront des choix de politique agricole: moyenne et grande exploitation pour la production d'exportation ou petites unités familiales vivrières, ou les deux? La réforme agro-foncière ne constitue pas une fin en soi. Elle veut d'abord permettre aux structures agraires de répondre aux exigences économiques nouvelles.

Il faut créer, au Ministère de l'Agriculture, une division ou un service dont la vocation sera plus large que celle de l'INARA et qui constituera pour celle-ci un interlocuteur technique et assurera le suivi de la tutelle, déchargeant le Ministre de l'Agriculture de cette tâche qui lui incombe personnellement aujourd'hui. La Division du Développement Rural nous semble la structure adéquate, dans le format actuel du Ministère de l'Agriculture.

Il faut certes sécuriser le foncier, tant pour le propriétaire que pour l'exploitant. Nous ne partons pas, en Haïti, du point où était la France au moment de la promulgation des lois d'orientation de 1960 et 1962, c'est-à-dire d'une situation caractérisée par une stabilité bicentenaire de la propriété et une profession agricole forte. Comment un propriétaire peut-il aujourd'hui garantir un droit d'exploiter quand son droit de propriété n'est pas clairement établi et peut être contesté à tout moment?

Toute réforme visant la propriété des terres agricoles doit être précédée d'une réforme en profondeur des institutions qui la mettront en œuvre à tous les niveaux. Tout projet trop ambitieux, trop coûteux et dont la mise en œuvre s'inspire de l'urgence, est voué à l'échec. Le foncier doit être traité comme un sujet en soi, transversal au rural et à l'urbain. Ce n'est que dans un deuxième temps qu'il faut en décliner les implications pour l'agriculture et en dégager les lignes d'action spécifiques, dans une perspective de stabilisation des exploitations agricoles et de productivité agricole meilleure.

Scénario 2: la réforme foncière

Ce scénario propose de changer la gestion de la propriété sans changer les autres paramètres. Ceci signifie mettre en place l'ensemble des mesures institutionnelles prévues dans le chapitre consacré à la sécurité foncière. C'est le scénario le moins cher. Les mesures à mettre en place sont d'ordre légal, institutionnel, de formation. Il demande un gros effort de mise à plat des pratiques et des concepts en matière de publicité et de sécurité foncière, sa rentabilité sociale (en termes de diminution du nombre de conflits, violents ou non, de procès, notamment) et économique (en termes de sécurité des investissements immobiliers ou agricoles) ne sera pas immédiatement visible. Dans l'état actuel de l'économie et des institutions haïtiennes, c'est peut-être le scénario le plus raisonnable pour les cinq prochaines années.

Ce scénario implique certes de gérer une réforme foncière dans une agriculture qui ne rapporte pas des revenus suffisants aux agriculteurs. Mais l'agriculture n'est pas seule concernée, le monde urbain est aussi touché par le désordre foncier et pourrait constituer un moteur à la mise en place de cette réforme foncière dont il tirerait largement profit. Les ruraux en tireraient profit, sans qu'ils soient la cible privilégiée de cette réforme.

Scénario 3: la réforme agro-foncière

Il rajoute aux éléments du scénario deux une importante dimension de terrain: la création de zones-pilotes d'intervention en aménagement du foncier rural et structuration des exploitations agricoles, créant un espace privilégié pour un INARA dont la mission et les attributions auraient été revues et corrigées. Ce scénario prévoit des actions sur quatre paramètres :

- sur la propriété, en assurant la sécurité foncière la plus grande possible;
- sur l'exploitation agricole, en assurant la stabilité et la rentabilité les plus grandes possibles;
- sur la politique agricole: arrêter la gestion par projets et par filières pour intégrer le marché, les aides ciblées et les exploitations agricoles dans la définition des objectifs et des moyens de la politique agricole;
- sur la politique économique: protection différentielle et modulée de la production agricole nationale, primes à l'exportation, etc.

Un objectif stratégique peut être défini: créer les conditions qui favoriseront l'apparition d'exploitations agricoles pérennes à caractère familial ou non, entités économiques stables dont le processus de capitalisation n'est pas remis en cause par l'arrêt d'activité du chef d'exploitation. L'exploitation a une existence propre et ne s'identifie ni à la propriété du sol, ni à la personne qui la dirige, à condition de pouvoir être transmise sans démembrement ni décapitalisation.

Une implication essentielle de cet objectif est la limitation (et non la suppression) des droits de propriété de ceux qui "consomment" l'espace agricole sans être capables de créer de richesse

supplémentaire: propriétaires non-exploitants (mise au point de statut d'exploitation et de baux ruraux), attributaires de parcelles de terres en indivision non-résident ou non-exploitants, gérants qui n'exploitent pas directement. Il faut donc apporter de grands changements dans la gestion du foncier agricole et "découpler" propriété foncière et exploitation agricole. Tout se jouera sur une nuance fondamentale. La France a adopté sa loi d'orientation agricole alors que les problèmes de propriété étaient résolus depuis plusieurs siècles. Nous ne ferons pas l'économie de la sécurisation de la propriété pour entrer d'emblée dans un programme de sécurisation du statut de l'exploitant. Quelle sécurité un propriétaire peut-il offrir à un exploitant quand son droit de propriété peut à tout moment être remis en question par un héritier demeuré inconnu pendant deux ou trois générations? De quelle sécurité bénéficie un propriétaire *contre* un exploitant si celui-ci se révèle indélicat? C'est en garantissant le statut du propriétaire que celui-ci se sentira en confiance pour céder, sur le long terme, des droits d'exploitation.

Dans ce scénario, il faudra agir sur deux espaces en même temps:

- l'espace national, avec les mesures de sécurité foncière et de politique agricole;
- deux types de sites prioritaires d'intervention, par des mesures spécifiques de politique agricole, de structuration des exploitations agricoles et d'aménagement de l'espace rural:
 - des zones à haut potentiel économique;
 - des zones écologiquement fragiles.

Une loi d'orientation établira les objectifs, les instruments et les moyens de la réforme. On peut déjà en proposer quelques objectifs :

- **des objectifs territoriaux** : la restructuration de l'espace rural et des exploitations agricoles avec des points forts nettement ciblés: la délimitation des communes et sections communales; la vente/cession/attribution formelle des terres de l'Etat; l'agrandissement et la stabilisation des espaces de résidence; le fermage comme moyen d'amener à l'extinction du métayage et de l'indivision; les aménagements: chemins, terrasses, ouvrages hydrauliques, haies et talus.
- **des objectifs économiques** : préserver et développer le secteur "moderne" de l'agriculture ou le capital est le facteur de production majeur, tout en assurant une stabilité et une rentabilité des exploitations familiales paysannes; lutter en même temps contre les terres improductives (friche, promotion de l'amélioration foncière du type dépierrage, amendements divers, etc.) et le travail improductif (micro-parcelles);
- **des objectifs sociaux** : maintenir à la campagne dans des conditions acceptables des groupes dont on ne saurait que faire en ville, avec un objectif de restauration de l'environnement.

Les structures à mettre en place doivent être légères, incitatives: tous les contrôles administratifs trop fins ou trop contraignants relèvent aujourd'hui de l'utopie, étant donné la faiblesse de l'Etat et de son administration. il n'existe pas aujourd'hui d'organisations professionnelles de l'agriculture qui peuvent exprimer valablement les intérêts et des agriculteurs et

faire contrepoids à l'administration: les décideurs de l'administration doivent veiller eux-mêmes à ne pas tomber dans l'abus d'autorité et dans l'antiéconomique.

L'outil légal serait un schéma départemental des structures agricoles définissant:

- des exploitations=types par aire agro-écologique, principales productions et niveau de revenus;
- les orientations et les priorités de la politique agricole dans le département.

Ce schéma, révisé chaque cinq ans, aurait toute la force légale souhaitable une fois publiée au Moniteur. Il serait mis en œuvre conjointement par le MARNDR (Direction des Exploitations et/ou INARA) et les Directions Départementales de l'Agriculture.

Pas d'office foncier ou de SAFER. La fragilité de la situation de la propriété, la faiblesse de l'Etat comme celle de la société civile, n'encouragent pas la création de telles structures dont les dérives, en termes d'abus de pouvoir et de corruption, pourraient rapidement devenir ingérables.

Toutes les décisions devront être claires, univoques, prédictibles et convaincre de leur pertinence. En d'autres termes, le débat avec les autres composantes de l'Etat et la société civile ne saurait être indéfiniment éludé, de même que la dimension légale et juste que devront prendre, autant que possible, toutes les décisions.

Cette troisième voie suppose aussi bien des réformes institutionnelles au niveau national que des actions-pilotes de réforme agro-foncière comprise comme une politique de refonte des structures des exploitations agricoles et de restructuration de l'espace rural avec ses mesures d'accompagnement (politique des prix, politique des aides, crédit rural) à tester d'abord au niveau de 5 communes.

8. Synthèse de la synthèse

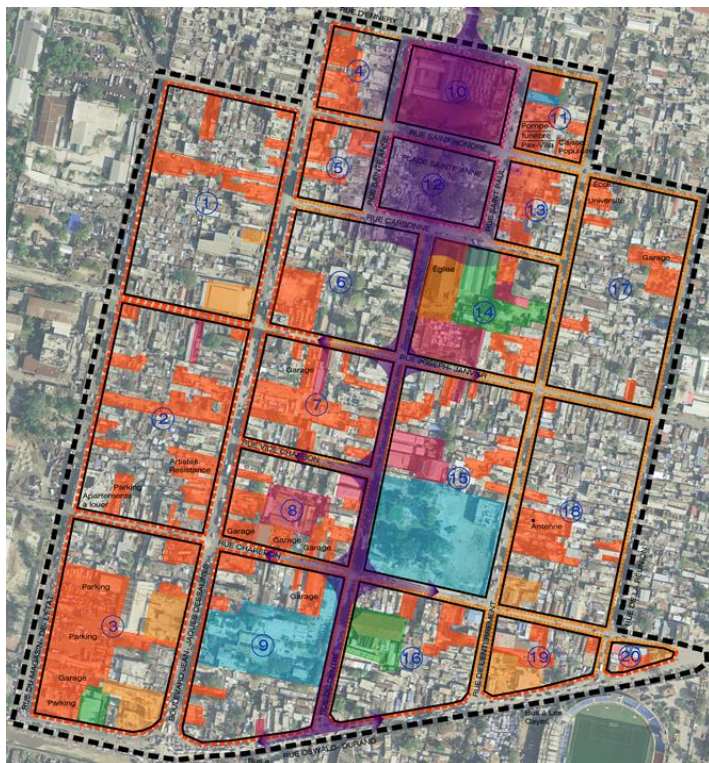


Créer la sécurité foncière

les options	les moyens institutionnels	les résultats escomptés
Une redéfinition du droit de propriété sur les terres agricoles	- révision de certains chapitres et/ou articles du Code Civil et du Code Rural - des chaires de droit de la propriété dans les Facultés de Droit et d'Agronomie	- réglementation de l'indivision - réglementation de la succession des terres agricoles - maîtrise du droit de propriété par les professionnels du droit et de l'agriculture
Une source unique de délivrance des titres de propriété: les notaires	- révision des Codes Civil et Rural, de certaines lois (organisation du notariat, de l'arpentage, de l'ONACA) - création du Conseil Supérieur du Notariat et d'une Ecole de Notariat	les actes sous seing privé, procès-verbaux d'arpentage et certificats d'immatriculation cadastraux n'ont plus valeur de titres de propriété, ce qui entrainera une diminution des conflits mettant différents titres de propriété en concurrence
Le cadastre et les arpenteurs-géomètres sont complémentaires	- redéfinition des compétences - mise en place d'un cadastre d'identification à l'ONACA rattaché au Ministère des Finances - création de l'Ecole Nationale d'Arpentage, du Cadastre et de l'Aménagement Rural	- la multiplication des arpentages, coûteux, sera évitée - des professionnels du foncier de bon niveau permettront une meilleure gestion du foncier - le cadastre, moins lourd, pourra être réalisé, au moins pour les zones d'intérêt économique majeur
La mise en place de la publicité foncière	une loi-cadre fixant les attributions respectives et les passerelles entre les notaires, les arpenteurs, le cadastre et la Conservation Foncière	. les droits de propriété seront clairement définis et actualisés, créant la sécurité foncière et donc évitant la multiplication des conflits coûteux
Une bonne gestion des conflits fonciers	- une réforme dans l'organisation judiciaire et dans le Code de Procédure Pénale (simplification des procédures et des structures) - changements dans les compétences des différents niveaux de tribunaux: possessoire (sauf quelques cas) et pétitoire au tribunal civil (un tribunal civil par arrondissement, une chambre terrienne par tribunal civil) - nouveau rôle du juge de paix: conciliateur des conflits fonciers (possessoire et pétitoire confondus) et juge des baux ruraux - expertise obligatoire de notaire et/ou arpenteur pour aider le juge à analyser les titres de propriété - des programmes longue durée à l'Ecole de la Magistrature - la révision de la loi sur la police	- une intervention judicieuse des tribunaux quand les autres institutions n'ont pu permettre d'éviter le conflit - meilleure compréhension de la problématique tant au niveau des professionnels du droit que des justiciables - permettre le prononcé de jugements et en faciliter l'exécution - permettre la gestion des statuts d'agriculteurs, de fermiers, de métayers - pas de statut privilégié du Commissaire du Gouvernement en regard du foncier rural

**Stabiliser et structurer des exploitations agricoles adaptées au contexte macro-économique
et assurant de bons revenus paysans**

les options	les moyens institutionnels	les résultats escomptés/attendus
Accompagner les réformes économiques entreprises par le gouvernement dans le cadre d'une économie ouverte	Ministère de l'Agriculture	définition d'une politique agricole intégrant aussi bien le contexte économique national et international que les faiblesses structurelles du secteur agricole
Promouvoir des exploitations-types, définies suivant les aires agro-écologiques et les principales productions locales pour atteindre un niveau donné de revenu paysan	schéma départemental des structures agricoles, avec les orientations et les priorités de la politique agricole départementale (DDA, DE ou INARA) approuvé par le Ministre de l'Agriculture et publié au Moniteur	• Une base légale et économique pour les actions du Ministère, à travers les DDA, la Direction des Exploitations ou l'INARA, les collectivités territoriales • Des exploitations agricoles performantes qui assurent des revenus suffisants aux exploitants agricoles
Répartir sur différentes institutions le contrôle du respect des normes fixées dans le cadre du schéma départemental	• les notaires et les arpenteurs sont responsables de la conformité des mutations foncières et des baux ruraux (soumis à l'enregistrement), la DGI exerçant un second contrôle • l'INARA/la DE appuie les actions des DDA et des collectivités territoriales dans les zones-pilotes et assure le suivi-évaluation	le contrôle le plus fiable et le moins lourd possible (indirect et en partie confié à des professionnels délégataires de puissance publique mais ayant une responsabilité civile directe) du respect des nouvelles règles du jeu
Créer la sécurité foncière comme toile de fond aux mesures sectorielles	moyens décrits au tableau précédent	sécuriser la propriété pour permettre l'émergence d'une sécurité de l'exploitation
Une forte complémentarité des actions sécurité foncière et pérennité des exploitations	Primature (chargé de mission) ou Ministre sans portefeuille	Coordination de l'ensemble des institutions qui interviennent aussi bien sur la sécurité foncière que sur les exploitations agricoles
Un rôle important des collectivités territoriales	• une loi-cadre définissant les compétences des différents niveaux de collectivités territoriales • la responsabilité de l'identification des exploitants et exploitations agricoles • une implication directe (financière et exécution) dans les travaux d'aménagement rural	Une bonne répartition des tâches entre le MARNDR et les collectivités territoriales, particulièrement dans la gestion du domaine public et privé de l'Etat



- *.Les Cahiers du Foncier du CIAT*

- *.Les Cahiers du Foncier du CIAT*