

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 24 • Mai 2017

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

La politique foncière haïtienne : état d'avancement, enjeux et défis du programme de sécurisation foncière et cadastre

Cette réunion du CTFD consacrée à la situation foncière haïtienne, s'inscrit dans la continuité du programme « Cadastre et sécurisation foncière » qui a été mis en œuvre de 2010 à 2016 avec l'appui technique et financier de la France (MEAE et AFD), et du « Programme de sécurité foncière en milieu rural – Phase I » de la Banque inter-américaine de développement (BID). Cette note fait la synthèse des présentations et débats de cette journée, qui a permis de faire un bilan des actions menées dans le cadre de ce qui pourrait être le prélude à une réforme foncière haïtienne, et de pointer les défis à venir pour la conduite d'un nouveau cycle de financement des partenaires techniques et financiers, auquel la France souhaite s'associer dans les prochains mois.

La journée a été introduite par Michèle Oriol (secrétaire exécutive du CIAT) qui a présenté l'état d'avancement de la politique de sécurisation foncière et cadastre en Haïti, et les enseignements tirés des travaux menés dans ce cadre depuis 2010. Alain Rochegude et Véronique Dorner (Université Paris 1 – la Sorbonne) ont ensuite partagé leur analyse des enjeux, défis et points d'achoppement de la gestion foncière en Haïti à partir de travaux et enquêtes menés dans le cadre des mêmes programmes, sous l'autorité du CIAT, sur les textes, et sur le terrain (tant en milieu rural qu'en milieu urbain).

La deuxième partie de la journée a permis de revenir en détail sur les étapes de réalisation du Plan foncier de base dans la commune de Sainte-Suzanne (département du

Nord-Est), conduites par le cabinet Geofit Conseil, et présentées en salle par Jean-Philippe Lestang. Enfin, Pierre Clergeot (FIEF), Gilles Berteau (DGFIP), Dominique Lorentz (CSN) et Daniel Giltard ont rendu compte des travaux qu'ils ont réalisés, dans le cadre des deux projets, pour le compte et à la demande du CIAT, de mise en cohérence du cadre législatif et réglementaire haïtien concernant les institutions impliquées dans le foncier.

> LA CONSTRUCTION DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE EN HAÏTI

Une lutte pour l'indépendance qui a forgé un récit national autour de la propriété et de l'égalité

À partir de 1697 et le début de la colonisation française, le territoire de Saint-Domingue¹ se structure progressivement en grandes plantations : les colons s'installent sur de grands espaces, d'une centaine d'hectares en moyenne, pour y développer la culture du café, de la canne à sucre et de l'indigo. Le système prospère grâce au recours massif aux esclaves. L'absence totale de liberté² et la grande hétérogénéité culturelle de ces esclaves ne leur permettent pas de développer ou de reproduire un mode spécifique d'appropriation du territoire. Le droit colonial a donc prévalu dès le XVII^e siècle, et reposait essentiellement sur le régime des concessions royales. Certains esclaves pouvaient détenir, à des fins alimentaires, une petite parcelle concédée

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

1. Nom d'Haïti à partir de la colonisation française.

2. Par exemple, le code noir de 1685 était un ensemble de textes juridiques qui réglait la vie des esclaves noirs.

par un colon, mais toujours de manière individuelle, et sans jamais l'acquérir de plein droit.

À partir de 1789, les idées de la révolution française se diffusent sur l'île, et viennent remettre en cause cette organisation : les révoltes d'esclaves se multiplient. Les propriétaires des plantations sont alors rapidement obligés de quitter l'île et leurs terres sont réquisitionnées par l'administration révolutionnaire française. La France finit par abolir l'esclavage dans la colonie de Saint-Domingue en 1794. La guerre qui suit la tentative de le rétablir, aboutit à l'indépendance et à la création d'une nation d'anciens et de nouveaux libres, excluant toute présence coloniale.

À l'indépendance du pays en 1804, Haïti hérite donc de cette structure agrofondière de grandes plantations, mais n'a pas les moyens de la relancer en l'état : les structures productives ont été détruites par quinze années de guerre ; le pays se retrouve isolé politiquement et sans capitaux pour investir, depuis le retrait de la France. La jeune République haïtienne, qui s'instaure dans l'Ouest et le Sud du pays, fait alors le choix de démanteler ces anciennes plantations coloniales, pour les vendre et les attribuer aux militaires et aux cultivateurs, créant ainsi une large classe de petits propriétaires³. Près de 100 000 hectares sont ainsi redistribués

entre 1811 et 1822, opérant, en quelque sorte, la première réforme agraire d'Amérique latine, et ces distributions ont ensuite continué. Les terres de mornes, plus reculées et enclavées, sont présumées appartenir au Domaine de l'État, et relèveraient de ce fait du « Domaine national ».

Les premiers présidents qui se succéderont (Pétion, Boyer qui réunifiera le pays, etc.) vont progressivement confirmer l'ancrage du pays dans la propriété privée, notamment en adoptant un Code civil en 1825 directement inspiré du Code civil français⁴. Ils actent ainsi les modes de gestion hérités de la période coloniale où aucune forme de propriété collective de la terre n'était autorisée⁵. L'affirmation de la propriété privée, couplée à la notion d'égalité dans un contexte de liberté fraîchement acquise, vont forger la petite propriété paysanne haïtienne, dès le début du XIX^e siècle.

.....

3. Pour être précis, il faudrait ici distinguer le régime mis en place au Nord, de celui du Sud, pendant les premières années. En effet, dans la partie nord d'Haïti, le Roi Christophe tentera pour sa part de rétablir la grande plantation sous son contrôle.

4. Qui définit la propriété privée selon les principes d'*usus*, *fructus*, *abusus*.

5. Cf. Michèle Oriol, Bruno Jacquet, Anastasia Touati, cf. bibliographie.

Plaine rizicole, Saint-Louis du Sud © Sandrine Vaumourin



Les grandes caractéristiques des modes d'appropriation et d'occupation de la terre

La transmission de la terre en Haïti repose sur le principe d'un partage strictement égalitaire entre les héritiers. Ce principe est directement issu du Code civil. Il amorce rapidement une dynamique de fragmentation aiguë de la terre qui s'accélère sous l'effet de la croissance démographique. On parle ainsi de *minifundia* pour décrire la structure foncière haïtienne.

Cette structure foncière se caractérise également par le maintien de nombreuses parcelles sous le statut de l'indivision, du fait des règles d'héritage en vigueur. Cette indivision relève d'une propriété foncière individuelle, personnelle, et légalement établie comme telle, qui demeure celle du défunt. Sur cette parcelle, les ayants droit, membres de la succession familiale, exercent des droits de même nature, mais sa division n'est pas matérialisée. La parcelle n'est pas formellement partagée⁶, mais les héritiers « s'approprient informellement » une partie de celle-ci.

Cette pratique permet à certains héritiers présents d'utiliser la terre, avec l'accord implicite ou non des héritiers absents : ces derniers ne s'imaginent souvent pas faire valoir formellement leurs droits (qu'ils tiennent cependant à conserver), en empêchant ceux restés sur la terre de la cultiver. Par ailleurs, pour de nombreuses familles, partager la terre familiale reviendrait à laisser penser aux voisins qu'il y aurait des « divisions » dans la famille. Enfin, le moment du partage est celui où les divisions et les conflits latents émergent au grand jour. Dès lors, le risque est grand de voir émerger des conflits graves et durables si on précipite ce partage.

Le territoire haïtien est aussi composé, outre la propriété privée, d'un domaine privé de l'État, correspondant aux terres qui n'ont pas fait l'objet d'un transfert de propriété par l'État à la population après l'indépendance du pays. Aucun droit de propriété privée n'est censé s'exercer sur ces terres domaniales. Une de leurs spécificités résulte de l'histoire, laquelle, est émaillée de distributions et appropriations de parcelles plus ou moins grandes et nombreuses, pour de la location (fermage). Cependant, ces distributions sont mal documentées, et n'ont pas toujours fait l'objet d'opérations d'arpentage, ni d'établissement de titres reconnaissant lesdits droits fonciers. Il en résulte une situation globale d'absence de maîtrise par l'État de la consistance de son domaine.

Dans la pratique, on constate sur le domaine privé de l'État une transmission souvent informelle des droits de fermage d'un défunt à l'un ou plusieurs de ses enfants, sans modification du nom du fermier sur les registres ; des changements d'affectation des terres affermées, de parcelles agricoles en parcelles

loties par exemple, sans régularisation des sous-fermiers qui ont bâti dans ces nouveaux quartiers ; et enfin, des transactions foncières réalisées à l'initiative d'occupants sans droits ou de particuliers détenteurs de droits théoriquement incessibles⁷.

Enfin, un autre constat en matière de droit sur la terre en Haïti est celui de la distinction entre la propriété du bâti et de celle du sol qui le supporte : en zone urbaine ou sur les terres d'État, on trouve fréquemment des maisons construites sur un sol obtenu en location d'un tiers. En pratique, il est fréquent que le bail (*fèmaj* ou *fèmaj sou pri dacha*) entre le preneur et le détenteur du terrain ne soit pas formalisé, le contrat restant oral et reposant sur la confiance. Pour autant, ces situations semblent peu conflictuelles. Dans le cas des terres privées, la confiance manifestée par les propriétaires de maisons dans le fait qu'ils seront, au pire, dédommagés par le propriétaire du terrain si celui-ci souhaitait « reprendre » sa terre est même assez étonnante. La sécurité ressentie semble paradoxalement forte, alors même que le Code civil haïtien prévoit, comme le Code civil français, que « la propriété du dessous emporte celle du dessus ».

Un cadre législatif et institutionnel inadapté et dysfonctionnel

Le cadre institutionnel haïtien relatif au foncier a peu changé depuis l'Indépendance, et est très largement inspiré du modèle français : il repose sur des professions libérales, les notaires et les arpenteurs, qui ont une délégation de service public pour établir des actes de propriété, dont la légalité est garantie par des institutions publiques.

Les droits de propriété privée sont formalisés en principe par un arpentage suivi de la rédaction d'un acte notarié, ces deux actes devant être enregistrés et transcrits à la Direction générale des Impôts (DGI). Avant chaque opération, un dossier de demande d'autorisation d'arpentage doit être adressé au tribunal de première instance de la juridiction dont dépend la parcelle concernée. En pratique, ces différentes étapes ne sont très souvent pas réalisées, les acheteurs, surtout en milieu rural (et d'interconnaissance) se contentant d'un « reçu » du notaire constatant l'échange ou d'un procès-verbal d'arpentage (qui est réputé légalement suffisant pour attester des droits de propriété sur les parcelles rurales).

Les terres domaniales sont également gérées par la DGI. Le domaine privé de l'État peut être mis en location, vendu ou donné à des personnes privées, à l'inverse du domaine public, qui est inaliénable.

6. En suivant toute la procédure qui requiert notamment les services d'un notaire et d'un arpenteur.

7. Des titulaires de « biens ruraux de famille » ou sur des parcelles obtenues au titre d'aide aux « rapatriés » (à Port-au-Prince).

INSTITUTIONS EN CHARGE DU FONCIER EN HAÏTI⁸

Organisme	Date de création	Ministère de rattachement	Fonction
Direction générale des Impôts⁹	1964	Économie et finances	Enregistrement et dépôt de tous les titres de propriété. Administration des terres d'État : formalisation des baux à ferme par un travail d'arpentage effectué par ses propres arpenteurs.
Office national du Cadastre¹⁰	1984	Travaux publics, transports et communications	Procéder à l'enregistrement national des terres, et mettre à jour le cadastre.
Institut national de la Réforme agraire	1997	Agriculture, ressources naturelles et développement durable	Organiser la refonte des structures foncières et mettre en œuvre une réforme agraire au bénéfice des exploitants de la terre.

Les institutions en charge de la gestion du foncier en Haïti souffrent globalement d'un manque de personnel, de compétences et de moyens matériels, pour mener à bien leurs missions. La DGI ne dispose pas de registre national centralisant les informations foncières collectées au niveau communal. L'Office national du Cadastre (Onaca), 35 ans après sa mise en place, n'a réussi à mener à bien sa mission que sur des petits fragments du territoire : moins de 5 % de celui-ci est aujourd'hui cadastré, et la mise à jour de ce cadastre n'est que très partielle. Par ailleurs, l'Office peine à travailler en lien avec les autres acteurs de la chaîne foncière. Les arpenteurs et notaires sont souvent des pluriactifs, leur activité principale n'étant pas suffisamment rémunératrice, particulièrement en milieu rural. Ces professions sont souvent exercées de père en fils. Par ailleurs, la formation juridique et technique de ces professionnels est aujourd'hui d'autant plus faible qu'il n'existe plus d'école de formation des arpenteurs et que de nombreuses communes, n'étant pas assez intéressantes pour les notaires, doivent se contenter d'interventions ponctuelles ou de la prise en charge de l'étude, par du personnel non formé, par exemple par un ancien clerc qui remplace le notaire décédé.

Enfin, la Constitution de 1987, ayant inscrit dans le droit une réforme agraire, une politique de redistribution des terres à destination des petits paysans, afin de pacifier certaines situations foncières tendues, a conduit à la création de l'Institut de la Réforme agraire (Inara). À travers l'Inara, l'État haïtien a tenté de mettre en œuvre cette politique entre 1995 et 1999. Si le texte est de portée générale, son application est restée très locale, puisque seule la Vallée de l'Artibonite a vu la réforme aller jusqu'à son terme. Cette politique a permis

néanmoins de redistribuer, dix ans après sa promulgation, 2 829 hectares de terres irriguées de l'Artibonite, à 2 058 bénéficiaires¹¹. Pour autant, le manque d'appui aux paysans concernés et les changements politiques ultérieurs ont largement contrarié une réelle avancée dans ce cadre.

> LE PROGRAMME DE SÉCURISATION FONCIÈRE ET CADASTRE

Origine, objectifs et phasage du programme

C'est pour répondre aux différents défis énoncés précédemment que le Gouvernement haïtien s'est lancé au lendemain du séisme de 2010, dans un

8. L'institution judiciaire n'est habituellement pas prise en compte parmi les institutions en charge du foncier. Pourtant, comme cela vient d'être évoqué, l'arpentage qui est la première démarche nécessaire pour une mutation ou un partage, demande la constitution d'un dossier préalable par l'arpenteur qui adressera sa requête au Tribunal civil de la juridiction où est située la parcelle et ne pourra instrumenter que s'il en obtient l'autorisation donnée par le Doyen du Tribunal civil après examen du dossier qui doit être vu également par le Commissaire du Gouvernement. Par ailleurs, les tribunaux de paix et les tribunaux civils se répartissent la charge des conflits fonciers, possessoires pour les premiers, le pétitoire – ayant trait au droit de propriété – étant dévolu aux seconds.

9. Auparavant appelée Administration générale des Contributions.

10. Il faut noter que le Cadastre de 1984 est juridique ; il a été très peu mis en œuvre. Les propositions actuelles comme les pratiques constatées vont à l'encontre de cette perception.

11. Cf. Dufumier M., « Agriculture paysanne, insécurité alimentaire et questions environnementales en Haïti », dans *Agriculture et paysanneries du tiers-monde*, France, Éditions Karthala, 2004.

travail de réforme globale du cadre régissant le foncier. Ce travail a d'abord été initié avec l'ambition d'inscrire le foncier à l'agenda des politiques nationales et de reconstruction du pays. Il s'agissait de faire reconnaître le caractère prioritaire d'une intervention sur le foncier, et d'une sécurisation des droits, pour assurer le développement durable du pays, l'aménagement de son territoire, et la productivité agricole ; mais aussi de réinstaurer un climat de confiance avec les populations autour de ce sujet, et d'appréhender la réforme foncière comme une réponse aux problèmes vécus, et non comme une menace.

Cette réforme « holistique » a été définie et portée par le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT) avec l'appui de ses partenaires techniques et financiers dont la France, qui participe activement à la réflexion à travers la mise en place d'une Mission interministérielle pour la reconstruction en Haïti (MIRH). Elle s'est organisée en deux grandes composantes : une première prévoyant d'une part l'actualisation et la mise en cohérence des principaux textes de lois régissant le foncier, et d'autre part, la formation et la modernisation des institutions foncières et de leurs instruments. Une seconde qui concerne l'expérimentation d'une méthode pour la réalisation de Plans fonciers de base (PFB), sur plusieurs zones pilotes. Ces opérations pilotes doivent permettre de tester et d'affiner une approche à généraliser sur l'ensemble du territoire.

Le Plan foncier de base : pierre angulaire de la réforme

La réalisation d'un précadastre simplifié, prenant la forme d'un PFB, est au cœur de la réforme. L'établissement du PFB consiste à identifier, c'est-à-dire localiser et délimiter, chaque parcelle (à l'exception des terres en indivision qui n'ont pas été intégrées dans le PFB compte tenu de leur situation juridique non réglée) et à en recenser le propriétaire. Il permet de constater une présomption de droit de propriété sur les terres, sur la base de laquelle, arpenteurs et notaires ont ensuite la charge de délivrer des titres de propriété.

Des sites ont été identifiés pour tester la méthode dans différents contextes. Quatre communes ont ainsi été sélectionnées au Sud – Les Cayes, Camp Perrin, Maniche, Chantal –, et pour l'instant trois communes au Nord – Grande Rivière du Nord, Bahon et Sainte-Suzanne.

L'itinéraire technique retenu pour la réalisation des PFB est le suivant :

- **ÉTAPE 1.** La communication, comme préalable pour expliquer aux populations les objectifs et les étapes du PFB. Cette communication fait

La réforme du cadre institutionnel et l'appui y afférent

Une assistance technique a été réalisée par l'association FIEF¹², le Conseil supérieur du Notariat (CSN), et la DGFIP¹³, sur demande du CIAT, en vue d'appuyer la révision de cinq avant-projets de loi régissant :

- la réglementation des professions d'arpenteur et de notaire ;
- l'Onaca ;
- l'enregistrement des transactions foncières ;
- la Conservation foncière ;
- la fiscalité foncière.

Ce travail s'est appuyé sur un atelier interdisciplinaire et international (franco-haïtien) qui s'est tenu en mai 2015 et a permis de mettre en cohérence les différents textes et d'en harmoniser les principes comme les concepts utilisés. Les avant-projets actualisés ont ensuite été remis aux autorités haïtiennes en décembre 2015. Quatre projets de loi ont ainsi été soumis au Parlement en 2016 et pourraient être votés lors de la prochaine session parlementaire.

Ce travail a été complété par le CIAT (avec l'appui de différents acteurs) sous la forme de l'actualisation et du géoréférencement des limites de huit communes, de la réalisation de cycles de formation à destination de certains professionnels du secteur (juges, notaires, arpenteurs et agents de l'administration foncière), ainsi que par la mise en place d'un Système satellitaire de navigation globale (GNSS¹⁴), qui, combiné à une imagerie satellite 3D réalisée en 2014, constitue un outil essentiel pour la réalisation d'un précadastre.

l'objet de multiples étapes, passant de proche en proche après une première information auprès d'un certain nombre de « leaders » locaux et de professionnels, et jusqu'à une information au porte à porte. C'est une étape essentielle pour l'acceptabilité locale du projet.

- **ÉTAPE 2.** Le déploiement des équipes sur le terrain, pour le recensement (des parcelles, des propriétaires et possesseurs, et des droits fonciers), la mesure des parcelles et la collecte des documents (justificatif d'identité et de propriété). Les documents sont scannés sur place, pour éviter les allers retours entre les bureaux et le terrain.

12. Fédération France International Expertise Foncière.

13. Direction générale des Finances publiques.

14. Global Navigation Satellite System.

- **ÉTAPE 3.** L'analyse foncière des résultats par l'équipe juridique du projet selon la méthode de la généalogie foncière.
- **ÉTAPE 4.** L'harmonisation des informations collectées et traitées : planches foncières, généalogie foncière, documents justificatifs d'identité et de propriété pour s'assurer qu'il n'y ait pas d'incohérence (des enquêtes additionnelles sont conduites le cas échéant).
- **ÉTAPE 5.** L'établissement des premières « planches » et des premières listes d'attributaires.
- **ÉTAPE 6.** La validation communautaire de chaque planche, « habitation » par « habitation »¹⁵, afin de corroborer l'analyse faite par l'équipe en charge de l'opération, avec l'ensemble des habitants.
- **ÉTAPE 7.** La production des planches et des listes définitives.
- **ÉTAPE 8.** La réalisation du bornage et l'établissement des procès-verbaux d'arpentage par les

arpenteurs commissionnés de la commune pour les parcelles éligibles, car les droits y afférents sont clairement établis.

- **ÉTAPE 9.** La mise à jour des données, pour l'actualisation du PFB.

Après des premiers tests sur différents quartiers de Port-au-Prince, dès 2010-2011, sur financement français, la poursuite du projet a été lancée en zone rurale avec l'appui de la BID, les premières opérations ayant abouti, en mai 2017, au recensement intégral des parcelles de la commune de Camp-Perrin et à celui d'une section communale de la commune de Chantal, ces deux opérations ayant été conduites directement par les équipes du CIAT et de l'Onaca. Pour celles-ci, les procès-verbaux d'arpentage sont progressivement délivrés à tous les détenteurs de droits fonciers. Les quatre opérations pilotes réalisées à Port-au-Prince, ainsi que celle actuellement conduite à Sainte-Suzanne (par le prestataire Geofit), dans le Nord, sont en cours de finalisation. Deux autres communes doivent être couvertes sur cette phase (d'ici juillet 2018) avec l'appui de la BID : Bahon (en régie directe par le CIAT) et Grand Rivière du Nord (en prestation de services par Geofit). Une seconde phase est en préparation, toujours avec l'appui de la BID, pour élargir les opérations d'établissement d'un PFB à huit nouvelles communes.

15. Terme désignant à l'époque coloniale l'ensemble des plantations appartenant à un colon et des bâtiments d'habitation et de transformation leur correspondant. Le mot *abitasyon* ou *bitasyon* est resté en créole comme un terme de désignation des lieux-dits, le toponyme associé étant souvent le nom du colon présent sur la zone avant l'indépendance.

La réalisation du Plan foncier de base dans la commune de Sainte-Suzanne

Financé par la BID, le PFB de Sainte-Suzanne a été lancé en 2010 par le CIAT qui en a confié une partie de la réalisation au cabinet Geofit, avec pour objectifs de :

- délimiter et cartographier les limites administratives des communes et sections communales;
- collecter et numériser les archives foncières existantes;
- sensibiliser la population sur la tenure foncière et les droits de propriété, notamment sur l'obtention de documents d'identité personnels;
- arpenter et délimiter 54 000 parcelles;
- collecter des données additionnelles sur la tenure;
- préparer l'avis légal pour les 54 000 parcelles;
- présenter publiquement les résultats et les faire valider par la communauté;
- émettre les procès-verbaux d'arpentage;
- et enfin enregistrer toutes les parcelles dans une base de données foncières (PFB).

L'expérience de terrain a montré l'importance des activités de communication, aux différentes étapes, pour rassurer les intéressés, tout en évitant de créer des attentes trop fortes vis-à-vis de l'opération et de propager de fausses informations sur celles-ci – en particulier vis-à-vis des autorités locales.

Elle a montré également l'importance de mettre en place des relations de confiance avec les habitants pour faciliter le travail de l'opérateur. Pour ce faire, le projet a dû procéder au recrutement de 150 personnes issues, pour beaucoup d'entre elles, du territoire de la commune, avec des enjeux de formation très forts et des effets d'aubaine pour les habitants, qui ne sont pas sans incidence sur leur adhésion au projet.

Par ailleurs, la phase d'analyse juridique des documents récoltés sur le terrain pour justifier de la propriété et de son origine, a soulevé de nombreuses questions. Elle a été assurée par une équipe du CIAT incluse dans le projet et recrutée par celui-ci, avec pour objectif de vérifier la recevabilité des justificatifs fournis au regard du cadre légal en place. L'avis rendu est consultatif, l'équipe juridique du projet n'ayant ni légitimité ni autorité à dire le droit. Ce sont les arpenteurs qui conduisent ensuite la procédure légale.

Les premières leçons tirées des expériences pilotes

Cette première phase du programme a été riche d'enseignements. D'abord, s'il existe, en Haïti, un fort attachement à la propriété privée et au titre foncier, la nécessité de recourir à un notaire pour assurer sa sécurité foncière n'est pas toujours envisagée. Cette situation est plus spécifique aux zones rurales, où le procès-verbal d'arpentage¹⁶ a une valeur de titre de propriété alors qu'en milieu urbain, le recours à l'acte notarié est toujours envisagé à la suite du document d'arpentage¹⁷. Dans cette perspective, le procès-verbal d'arpentage a été privilégié par les habitants, sur les territoires pilotes, car il répond avant tout à un besoin de clarification des limites, sans supporter la longueur de la procédure, ainsi que les coûts induits par la délivrance des autres actes prévues par la loi haïtienne.

Les expériences pilotes ont également révélé l'importance des besoins en formation des différents acteurs intervenant dans la chaîne foncière, en particulier les agents de la DGI et les arpenteurs. Des actions ont été lancées par le CIAT pour y répondre, avec en particulier un partenariat avec

le Cned¹⁸ qui permet à des étudiants haïtiens de suivre à distance un cursus français de BTS notariat. Dans la même veine, un accord avec l'Université de Toulouse permet, depuis quelques années, à plusieurs élèves haïtiens de suivre une formation de géomètre-topographe. Des dispositifs de plus grande ampleur doivent encore être imaginés afin de répondre complètement à ces besoins en formation.

16. Le Code rural haïtien confère au PVA un statut de titre de propriété en milieu rural (art. 327). C'est également le cas de (i) l'acte sous seing privé, rédigé par un particulier (art. 327 du Code rural); (ii) l'acte authentique, translatif de droits de propriété rédigé par un notaire (art. 1 du décret du 27/11/1969); (iii) l'acte judiciaire (jugement et arrêt), adjudication, licitation, rendu par un tribunal (Code civil); (iv) le don national, accordé par le pouvoir exécutif et faisant l'objet d'un titre et d'un PVA; (v) le don d'un bien rural de famille, accordé par le pouvoir exécutif (art. 318 du Code rural); (vi) le certificat d'immatriculation de l'Office national du Cadastre (Onaca) (art. 38 du décret du 29 novembre 1984), cf. Dorner V., « La fabrique des politiques publiques. Les décideurs haïtiens entre environnement international et conceptions locales de l'appropriation foncière », p. 29. Voir bibliographie.

17. Avec la difficulté qu'aux vues de l'extension des villes, la délimitation rural/urbain doit aujourd'hui être mise à jour.

18. Centre national d'éducation à distance.

Prise de mesures, dans le cadre du Plan foncier de base à Sainte-Suzanne © Geofit



Enfin, les équipes opérationnelles ont remonté l'importance de consacrer du temps à l'établissement et au renouvellement de relations de confiance avec les différentes catégories d'acteurs, pour lever les inquiétudes, et éviter les blocages lors des relevés et enquêtes de terrain. La validation communautaire du PFB est une étape absolument indispensable du processus, pour s'assurer de l'exactitude des informations collectées, et de l'accord des habitants. Par ailleurs, si ces phases de terrain sont longues et fastidieuses, les travaux de bureau le sont encore davantage : le traitement et l'analyse des données recueillies lors des activités sur le terrain s'avèrent en effet être les phases les plus chronophages.

Ces différentes difficultés conduisent à envisager un déploiement progressif du PFB, car il serait contreproductif de vouloir lancer les activités sur l'intégralité du territoire, en l'état actuel des expérimentations. En revanche, certaines activités d'une même opération pourraient être lancées en parallèle pour gagner du temps.

> DÉFIS ET POINTS D'ACHOPPEMENT DE LA RÉFORME

Les terres indivises

On estime entre 25 et 50 % la part des terres haïtiennes détenues sous le régime de l'indivision¹⁹. Elles représentent donc une catégorie foncière majeure qui sera au cœur des défis de la seconde phase du programme de sécurisation foncière, alors même que le Code civil l'envisage pour le moment comme une situation temporaire, et que les PFB ne les prennent pas encore en compte, si ce n'est dans la cartographie.

D'un côté, pousser au partage formel des terres indivises risque de provoquer, dans nombre de cas, des conflits intrafamiliaux importants, autour de situations qui se seraient peut-être réglées d'elles-mêmes avec le temps. Mais à l'inverse, le statut quo, c'est-à-dire le maintien du bien foncier sous le statut de l'indivision, peut également être source d'insécurité : l'indivision repose sur un accord, explicite ou non, entre les héritiers présents et absents, pour un usage négocié de la terre. Ces situations d'équilibre, où la terre est gérée et exploitée par ceux qui en ont le plus besoin, peuvent à tout moment être remises en cause, par exemple lors du retour d'un héritier absent qui souhaite faire valoir ses droits. Ces situations peuvent se présenter par exemple lorsque le bien prend de la valeur. Si en zone rurale, les conflits sur les indivisions restent assez faibles, ils sont beaucoup plus fréquents en

ville, où la pression sur le foncier est plus forte, et les liens sociaux plus faibles.

La non-application de la prescription acquisitive en matière d'héritage vient renforcer ce phénomène : les droits des héritiers absents, sur la terre indivise, ne s'éteignent jamais, même après plusieurs générations. Ainsi, les petits enfants d'un héritier d'une parcelle en indivision peuvent toujours venir revendiquer les droits de leur grand-père, malgré plusieurs décennies d'absence.

Enfin, cette perception de l'indivision n'exclut pas des pratiques de morcellement, puisque chaque héritier peut passer des accords différents, avec des acteurs extérieurs au groupe des ayants droit, sur le morceau de terre qui lui revient. Ces arrangements aboutissent à former des « puzzles fonciers » qui peuvent rendre difficile le développement économique et social. Ces situations sont encore plus fréquentes en ville, à l'image du quartier de Baillergeau à Port-au-Prince. Si la détention d'un hectare de terre en milieu urbain peut représenter un patrimoine foncier très intéressant, ce n'est pas le cas pour des parcelles agricoles de 0,2 ou 0,3 ha. Arrivées à une certaine taille, les parcelles, surtout en milieu rural, ne se divisent plus, car elles se situent déjà en deçà du seuil de viabilité économique.

Les terres domaniales

Quant aux terres domaniales, elles constituent un autre axe de réflexion majeur, puisque le domaine de l'État reste encore très mal défini et mal localisé. Il représenterait approximativement 10 % du territoire national. Sur les terres relevant en particulier du domaine privé de l'État, qui se situent principalement dans le Nord du pays, de grands « fermiers » sont installés, sur de grandes surfaces. Ils ne paient plus, pour beaucoup, leur loyer à l'État, et sous-louent souvent à d'autres exploitants. D'autres parties du domaine national, correspondant par exemple à des aires protégées, sont également occupées illégalement. Il y a un enjeu fort à renseigner ce qui se passe sur ces espaces, en vue d'une meilleure régulation des affectations par l'État : quelles sont les réserves foncières restantes ? comment les occupants utilisent-ils ces espaces ? sont-ils légaux, illégaux ? Etc.

La prise en compte des usages

Le PFB sert à clarifier la propriété du sol, à travers le recensement des parcelles, leurs délimitations, et l'identification d'un propriétaire. En revanche, l'usage qui est fait de ces parcelles, ainsi que les accords et droits délégués pour la mise en valeur des parcelles qui en découlent, n'ont pour le moment pas été pris en charge par le programme de réforme foncière. Pour les parcelles agricoles notamment, le faire-valoir indirect a bien été ren-

19. À Camp Perrin, 35 % des parcelles sont en indivision et représentent 50 % du territoire communal.

seigné durant les phases d'enquête préalables des PFB, mais l'information n'a par la suite pas été saisie dans les bases de données. En l'état, les opérations ne permettent pas de comprendre comment, par qui et à travers quels arrangements, les terres sont exploitées, alors même que quelques questions supplémentaires à l'occasion des travaux d'enquête foncière suffiraient probablement à engranger des éléments d'appréciation des situations et de réflexion précieux.

L'aménagement du territoire et la gestion des ressources

Plus généralement, le PFB, tel qu'il a été conçu, ne permet pas d'appuyer la réflexion sur l'aménagement du territoire. Pourtant, les ressources naturelles, telles que les forêts et les points d'eau, se sont dégradées à un rythme soutenu. Les espaces agricoles et les réserves foncières ont été grignotés sous l'effet d'une urbanisation diffuse et non régulée. La plaine qui jouxte Port-au-Prince illustre tris-

tement cette dynamique avec des constructions à usage d'habitation d'un ou deux étages, qui empiètent sur les zones agricoles en provoquant le mitage de ces espaces. Plus que les conflits, c'est donc l'usage non durable des terres et des ressources qu'elles portent, qui constitue la principale menace pour le développement du pays.

Des modalités de gestion des espaces dits « fragiles », ou présentant un intérêt écologique (forêts, réserves de biodiversité, etc.), restent alors à définir : comment envisager la régulation de l'usage et la protection de ces espaces ? Doivent-ils être soumis à des régimes fonciers spéciaux permettant une gestion collective des ressources ? Dans un contexte où le rapport à la propriété est avant tout – voire exclusivement – individuel, la gestion en commun dans une perspective d'intérêt général ou de bien public est un véritable défi.

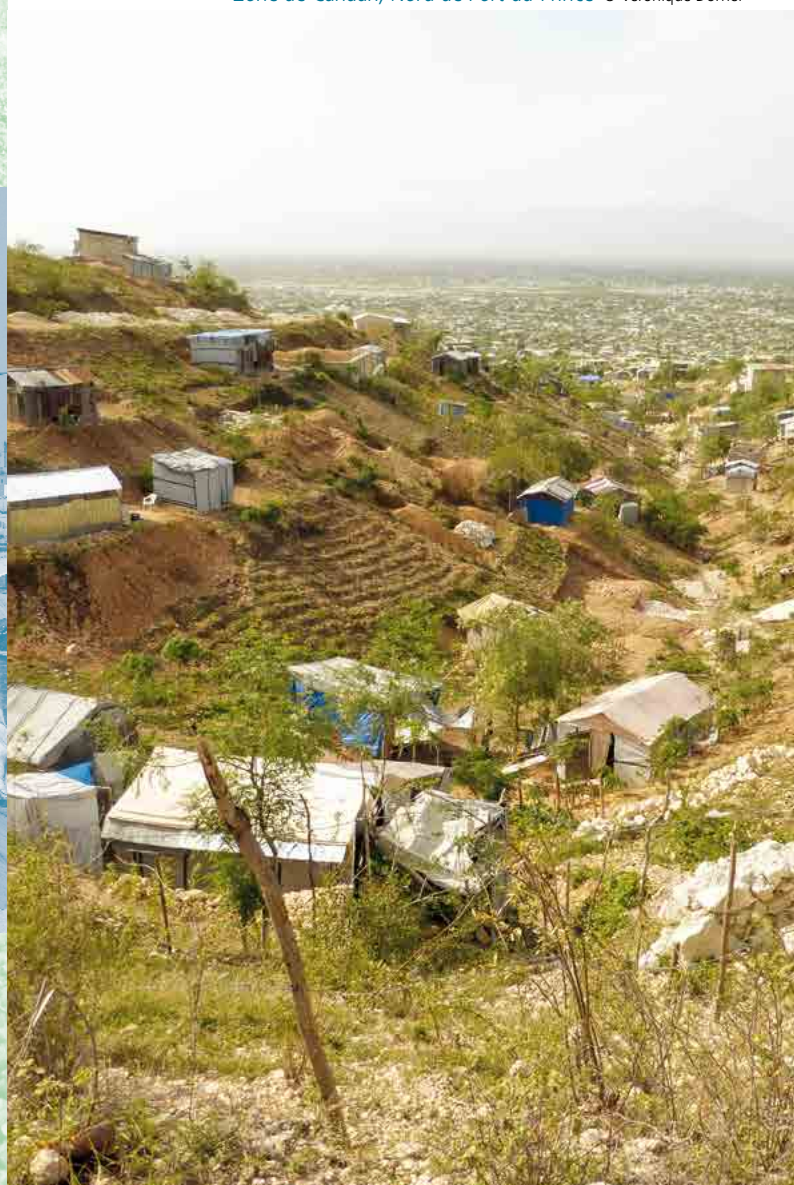
L'enregistrement des mutations

Le PFB permet de produire à un instant « t », une photographie du territoire et des ayants droit en présence. Un des principaux défis à l'avenir sera de faire vivre cet outil, en enregistrant les transactions foncières et les mutations, sans quoi les planches cadastrales du PFB et les documents établis et distribués deviendront rapidement obsolètes. Des mesures ont été initiées pour favoriser le recensement de ces transactions, avec l'installation de la cellule de mise à jour du cadastre dans les bureaux du ministère des Finances (Direction générale des Impôts), et l'adoption d'une circulaire obligeant, au moins théoriquement, les arpenteurs à obtenir le sceau du cadastre pour enregistrer une transaction foncière sur les zones du PFB. Ces dispositions devront être complétées par d'autres mesures pour permettre l'enregistrement de l'intégralité des transferts fonciers.

L'achèvement opérationnel, juridique et institutionnel

Enfin, les opérations pilotes ont montré l'important décalage entre le rythme de réalisation et le planning prévisionnel, en raison d'un grand nombre d'imprévus sur le terrain, et d'un territoire globalement difficile à couvrir physiquement, compte tenu des zones de mornes très escarpées. Plus globalement, le décalage entre la temporalité du travail de réforme institutionnelle et celle des opérations de terrain, peut également être une difficulté : le travail sur les projets de textes de lois sur les institutions foncières date de 2015 et n'a toujours pas été concrétisé par leur promulgation. Les expériences sur le terrain se déroulent quant à elles selon des méthodes encore non réellement prises en compte par la loi, et créent donc des précédents qui ne sont pas formellement reconnus par le cadre légal en vigueur.

Zone de Canaan, Nord de Port-au-Prince © Véronique Dorner



> EN GUISE DE CONCLUSION

Les programmes fonciers conduits en Haïti depuis 2010 ont permis de documenter avec une grande richesse les réalités socio-foncieres du pays, grâce à des opérations pilotes menées dans des contextes variés. Cet effort de formalisation et d'enregistrement des droits de propriété privée et individuelle va se poursuivre dans le cadre d'une seconde phase du programme « Cadastre et sécurisation foncière », qui devrait permettre de passer à l'échelle supérieure et de parachever les cadres réglementaires et institutionnels, en intégrant les questions encore non traitées.

Pour le passage à l'échelle du PFB sur l'ensemble du territoire, le traitement de l'indivision, des propriétaires absents et des terres de l'État constituent des questions primordiales, à régler en priorité, bien avant les questions strictement opérationnelles, comme par exemple la mise en place d'une base de données nationale d'information foncière.

Concernant la réforme institutionnelle, l'enjeu réside essentiellement dans l'adoption des projets de lois aujourd'hui disponibles et leur mise à jour éventuelle au regard des décisions qui seront prises pour réguler les terres indivises et domaniales. L'architecture institutionnelle et les outils permettant de faire appliquer ces nouveaux textes restent également à définir (quid de la répartition des compétences entre les différentes administrations et de leur coordination ? quid des procédures ? quid des formations ?).

La France apportera son appui au gouvernement haïtien pour l'aider à relever ces défis, grâce à la mise en place, par l'AFD, d'un FEESC²⁰ (qui a déjà permis de prendre en charge certaines activités), en attendant de pouvoir instruire un projet de plus grande envergure, toujours sur financement AFD, à compter de 2018. À l'image de la Colombie, un groupe pays Haïti pourrait être mis en place au niveau du CTFD pour appuyer le CIAT, notamment pour avancer sur les questions primordiales encore pendantes, pour mettre en perspective la réforme en cours d'élaboration avec des processus menés dans d'autres pays, et pour l'aider à mieux évaluer et documenter l'impact des travaux expérimentaux de terrain, notamment au regard des dynamiques foncières et d'aménagement du territoire. ●

La rédaction de cette note a été assurée par **Véronique Dörner** (LAJP), **Alain Rochegude** (Université Paris 1), **Sandrine Vaumourin** et **Aurore Mansion** (Gret, secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & développement »), sur la base des contributions écrites et orales des intervenants de la journée, et des débats qu'elles ont suscités avec la salle.

Référence pour citation : Comité technique « Foncier & développement », « La politique foncière haïtienne : état d'avancement, enjeux et défis du programme de sécurisation foncière et cadastre », Note de synthèse n° 24, AFD, MEAE, Paris, mai 2017.

20. Fonds d'études et d'expertise en sortie de crise.

Pour en savoir plus

- ORIOL M., JACQUET B., TOUATI A., « Implementation challenges of land administration in rural areas of Haiti : from the elaboration of a pre-cadaster methodology to the land tenure reform », Land and Poverty Conference 2017, March 20-24, 2017, Washington, DC.
- ROCHEGUDE A., DÖRNER V., « Quelques points de réflexion sur le contexte foncier haïtien », juillet 2017.
- DÖRNER V., « La fabrique des politiques publiques. Les décideurs haïtiens entre environnement international et conceptions locales de l'appropriation foncière », Comité technique « Foncier & développement », 2010.
- FRISNER P., LAFORGE M., « Programme de sécurité foncière en milieu rural (PSFMR). Évaluation à mi-parcours. Rapport final soumis au secrétariat exécutif du CIAT », 30 juillet 2016.

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

