



PWOJÈ POU
ENFOMATIZE TOUT
PAPYE TÈ AK
PAPYE KAY AN AYITI

PROJET
D'INFORMATISATION
DU REGISTRE
FONCIER EN HAÏTI



Appuyer la réforme foncière en Haïti :

Les enseignements des expériences québécoises et internationales



FEDERATION
OF CANADIAN
MUNICIPALITIES

FÉDÉRATION
CANADIENNE DES
MUNICIPALITÉS

Montréal 



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada

Table des matières

4	Mise en contexte
5	La réforme du régime foncier haïtien : une démarche bien amorcée
8	Diagnostic sommaire de la réforme foncière haïtienne (printemps 2019)
12	Conclusions : Propositions pour conforter la réforme foncière en Haïti
16	Éléments de bibliographie

Crédits

Rédaction : Daniel Latouche

Date : Juillet 2019

Renseignements : fcminternational@fcm.ca
international@ville.montreal.qc.ca

1. Mise en contexte

La présente note a été produite à la demande du Projet d'informatisation du registre foncier en Haïti (PIRFH) en appui aux efforts du gouvernement haïtien dans sa volonté de doter le pays d'un régime foncier adapté à la double tâche de la reconstruction suite au tremblement de terre de 2010 et du développement national.

L'étude tire profit des expériences de réforme foncière conduites dans plusieurs pays dont le Bénin, le Sénégal, le Burkina Faso, l'Éthiopie, Trinidad-et-Tobago et en particulier le Rwanda, qui a pu réaliser en moins de cinq ans une réforme d'envergure dans un contexte difficile. L'expérience du Québec en matière de rénovation cadastrale a aussi été mise à contribution de manière à dégager certains enseignements pour la réforme en cours en Haïti.

Les efforts récents d'Haïti en matière de réforme foncière surviennent à un moment où les régimes de gestion des terres, tant dans les pays du Nord que du Sud, connaissent une « véritable cure de rajeunissement conceptuel pour s'adapter aux préoccupations sociétales contemporaines et aux nouvelles possibilités offertes par les technologies de l'information » (Roy, Viau, 2008, p.2). Cette cure porte à la fois sur les **régimes fonciers**, c'est-à-dire sur l'ensemble des normes, des règles, des coutumes et des technologies qui permettent de codifier l'accès des individus aux ressources de la terre, que sur les **cadastres** conçus pour représenter l'ensemble des parcelles d'un territoire, ce qui facilite l'enregistrement des titres.

Cette modernisation laisse entrevoir l'émergence de véritables *systèmes d'information cadastrale et foncière* (« Land information system » en anglais, Dale, McLaughlin, 1999) permettant de dépasser le seul support des fonctions étatiques de taxation foncière et de protection des droits de propriété, pour inclure aussi une préoccupation pour les différents aspects d'une meilleure gouvernance territoriale : l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le développement durable, la gestion des catastrophes naturelles (Bennett, et al., 2008 ; Larsson, 2000).

Dans les pays en développement, surtout ceux en sortie de crise, ce virage ne s'est pas encore traduit en avancées majeures. Trop souvent, on a vu trop grand (Werhrmann, 2006 ; Roy, Viau, 2007) en se donnant des objectifs dépassant les capacités institutionnelles et les ressources humaines et financières du pays. Ailleurs, on s'est laissé emporter par le mirage de solutions technologiques en ignorant les difficultés inhérentes à toute tentative de réformer des modes de gestion foncière souvent en place depuis plusieurs générations. À ce sujet, plusieurs organisations internationales, en particulier la Fédération internationale des géomètres, après des déclarations initiales enthousiastes (FIG, 1995), ont tenu à rappeler que dans les pays en développement, il fallait tenir compte de la situation particulière de chaque pays (FIG, 1996) et de s'assurer que la prise en compte du développement durable (FIG, 1999) s'accompagne aussi d'une préoccupation accrue pour l'équité et l'inclusion. Une telle transformation ne peut réussir que si elle s'appuie sur une vision partagée par tous les acteurs (autorités gouvernementales, professionnelles du foncier et usagers) et surtout si elle s'inscrit dans une démarche planifiée, en s'assurant au préalable que les systèmes de gestion du foncier remplissent leurs fonctions de base, soit celle de contribuer à la sécurisation des droits fonciers et de faciliter la mise en place d'une fiscalité foncière équilibrée (Kaufman, Steudler, 1998 ; Grant, Roberge, 2001, Bennett, et al., 2008).

La conjugaison d'un régime foncier cohérent, facile d'utilisation et d'un cadastre adapté aux réalités du pays et pouvant être mis en place à un coût raisonnable constitue une condition gagnante. Elle ouvre la voie vers un développement équilibré où les collectivités locales et régionales ont accès à des ressources fiscales autonomes et peuvent ainsi être partie prenante des efforts de mise en valeur des territoires.

2. La réforme du régime foncier haïtien : une démarche bien amorcée

2.1 La mise en place du régime foncier haïtien

La première loi foncière haïtienne, la *Loi sur l'enregistrement et le timbre*, a été promulguée en 1807, trois ans après l'indépendance. C'est à ce moment que furent mis en place les sept premiers bureaux d'enregistrement du pays. Deux siècles plus tard, le régime foncier haïtien est jugé inadapté, lourd, lent, opaque, inopérant, incohérent — les qualificatifs ne manquent pas. Même si ces diagnostics confondent souvent symptômes et causes, la liste de ce qui ne va pas dans le foncier haïtien est apparemment sans fin, avec autant de contraintes qui reviennent constamment dans le discours :

- Un système mis en place avant même la Révolution industrielle et qui n'a pas su s'adapter;
- Une lenteur extrême dans les procédures d'enregistrement des nouvelles propriétés. Selon la classification *Doing Business* de la Banque mondiale, Haïti serait à la 180^e place;
- Un processus d'enregistrement très lent (14 fois plus de temps que la moyenne des pays de l'OCDE) et très coûteux (jusqu'à 15 % du coût de construction des seuls bâtiments);
- Un système encore peu généralisé, avec seulement 40 % des propriétaires détenant un titre de propriété et seulement 5 % du territoire couvert par un cadastre;
- Une instabilité politique quasi permanente qui fait en sorte qu'à tout moment le processus de réforme foncière peut être interrompu;
- Des catastrophes naturelles récurrentes qui rendent difficile tout travail d'enregistrement;
- Des collectivités locales qui n'ont pas les capacités institutionnelles, organisationnelles et financières pour jouer leur rôle dans la mise en place d'un régime foncier moderne;
- Une population largement désabusée et méfiante devant toute initiative gouvernementale, particulièrement si elle est appuyée par les bailleurs;
- Un système de corruption et d'abus de droit solidement installé et qui souvent se nourrit à même l'insécurité foncière.

Jusqu'à présent, tous les efforts pour moderniser le régime foncier en vigueur et pour l'adosser à un véritable système cadastral n'ont guère donné de résultats. Le dernier véritable cadastre haïtien date de 1794 et, selon la législation actuelle, les titres de propriété doivent être rédigés à la main et conservés dans des registres officiels. De plus, en l'absence d'un système d'identification unique pour chaque propriété, il est très difficile lors de transactions de réunir et de consulter l'information disponible sur les titres, ce qui affaiblit d'autant et rend parfois inopérante toute tentative de sécurisation des titres de propriété.

2.2 Le coup de semonce du tremblement de terre de 2010

Passé le choc immédiat du séisme de janvier 2010, il est apparu rapidement que le pays ne pourrait faire l'économie d'une réforme en profondeur de son système foncier. Dans l'immédiat, il fallait répondre à des questions pratiques : *Où mettre les débris ? Où relocaliser les sinistrés ? À qui appartient tel terrain ?* Rapidement, d'autres interrogations liées à la reconstruction ont surgi : *Faut-il profiter de l'occasion de la relocalisation temporaire des sinistrés pour rééquilibrer le pays en termes démographique et économique ? Quelles routes faut-il reconstruire en priorité ? Comment peut-on mieux garantir les titres de propriété pour assurer un développement économique réel et inclusif ?*

Dans un contexte mêlant l'urgence et la réflexion, le court-terme et le long terme, le *Comité Interministériel d'aménagement du territoire* (CIAT) s'est trouvé particulièrement bien placé pour répondre à des questions touchant à la fois la reconstruction immédiate et d'autres liées à la coordination des actions en faveur de l'aménagement du territoire.¹

Dès mars 2010, le CIAT sut se donner une perspective d'ensemble sur la tâche de la reconstruction et un plan d'action englobant d'un même regard l'urgence humanitaire immédiate, une phase de reconstruction physique du pays à partir de grands projets structurants et un développement planifié sur le plus long terme (CIAT, 2010). Pour guider son action, il s'est tourné vers une problématique développée en 1995 dans le cadre d'un projet de réforme agro-foncière (CIAT 2014a, b; 2015a, b). Il s'agissait à l'époque — le projet

¹ Créé en 2009, le CIAT a succédé à la *Commission Nationale à l'aménagement du Territoire* de 1972 afin de relancer les nombreuses tentatives de planification spatiale et d'assurer la territorialisation effective des politiques publiques prévue dans la Constitution de 1987. Le CIAT regroupe six ministères : Intérieur et Collectivités Territoriales, Économie et Finances, Planification, Agriculture et Développement rural, Travaux Publics et Transports, Environnement.

est demeuré sans suite — d'aider le gouvernement à identifier une stratégie et un cadre institutionnel appropriés pour la mise en œuvre d'une réforme agro-foncière fondée sur la recherche d'une plus grande sécurité foncière.

Ainsi, la réforme foncière envisagée à partir de 2010 prend la forme d'un cadastre simplifié, le Plan foncier de base (PFB), conçu pour être un document administratif dont l'objectif immédiat est de contribuer à la sécurisation des droits fonciers. Il permet, d'une part, d'identifier et de localiser les parcelles de propriété et leurs usagers et, d'autre part, de cerner de manière aussi précise que possible les droits sur les parcelles localisées (à l'exception des terres en indivision compte tenu de leur situation juridique non réglée) ainsi que l'identité des ayants droit.

La réforme portée par le CIAT est structurée autour de deux grandes composantes. Une première, sous financement français, prévoit l'actualisation et la mise en cohérence des principaux textes législatifs régissant le secteur foncier, de même que la formation et la modernisation des institutions foncières et de leurs instruments. Cette composante a permis l'élaboration de quatre avant-projets de loi sur la profession de notaire, celle d'arpenteur-géomètre, les travaux de cadastre et la publicité foncière. Selon les dernières informations disponibles, ces avant-projets n'ont toujours pas été approuvés par l'Assemblée Nationale.

Une seconde composante, sous financement de la Banque interaméricaine de développement (BID), concerne l'expérimentation d'une méthode pour la réalisation de Plans fonciers de base sur plusieurs zones pilotes. Cette composante a été mise en œuvre en 2012 par l'intermédiaire du Projet de sécurité foncière en milieu rural (PSFMR) dans huit communes de trois régions du pays. Sa finalité est de contribuer à la productivité agricole, à la promotion des investissements à moyen et long terme dans l'agriculture, ainsi qu'à une gestion durable des terres et des ressources naturelles. À court terme, les résultats attendus sont d'augmenter la sécurité foncière des ménages ruraux dans les zones ciblées et d'améliorer la qualité des services d'administration foncière, principalement au niveau national. Tout comme dans le cas du projet initié par l'Institut national de la réforme agricole (INARA) en 1995, le PSFMR répond à une problématique essentiellement rurale et agricole, et non pas à une problématique territoriale englobant aussi l'urbain.

Une seconde phase du projet de sécurité foncière en milieu rural (PSFMR II) doit démarrer dès l'adoption des quatre avant-projets de lois susmentionnés. Elle s'inscrit dans la même logique de sécurisation des droits fonciers pour un meilleur développement agricole, tel qu'expérimenté dans la première phase. Il est cependant prévu d'accélérer le rythme des ménages ruraux rejoints grâce à une plus grande implication des professions foncières (d'où l'importance des avant-projets de lois qui précisent les bases

juridiques de cette participation accrue). Il est aussi prévu d'informatiser l'information foncière recueillie dans les Plans fonciers de base.

L'itinéraire technique prévu pour réaliser les PFB prévoit neuf étapes (Donner, 2017 ; GEOFIT, 2017). L'intérêt de la démarche tient pour beaucoup à la qualité du travail d'enquête sur le terrain et du processus de validation communautaire de ce qu'on appelle les « planches foncières ». Celles-ci fournissent des renseignements sur chacune des parcelles, dont leur mesure, leur localisation par rapport aux autres parcelles ainsi que sur leurs propriétaires (on parle d'attributaires). Il incombe à ces derniers de produire des justificatifs dont la recevabilité est vérifiée par une équipe du CIAT. Leur avis est purement consultatif, car les membres de cette équipe est-il rappelé, « n'ont ni la légitimité ni l'autorité pour dire le droit. Ce sont les arpenteurs qui conduisent la procédure légale » (GEOFIT, 2017 cité dans Donner, 2017). Une fois les procès-verbaux d'arpentage réalisés et délivrés aux attributaires, ces derniers sont considérés comme les détenteurs des droits sur la parcelle.

Combien de procès-verbaux d'arpentages (PVA) ont été remis jusqu'à présent ? Un communiqué de presse en date du 9 juillet 2016 mentionne la remise de 100 PVA à autant de paysans de la localité de Rolin dans la commune de Camp-Perrin. Au moment de cette remise, on précise que les travaux se continuaient sur 2200 autres parcelles relevées. Quand le travail sera terminé, il est prévu que la Direction générale des impôts (DGI) assure pleinement la transcription des actes translatifs de droit de propriété à travers un registre numérisé et indexé, ce qui facilitera l'enregistrement des transactions. Le PFB sera alors rendu disponible dans les chefs-lieux de district fiscal.

2.3 La contribution canadienne à l'informatisation du registre foncier haïtien

Le Projet d'informatisation du registre foncier en Haïti (PIRFH), financé par le gouvernement canadien par l'entremise d'Affaires mondiales Canada, fait suite à une demande du CIAT en 2015. Le projet vise à appuyer la numérisation et l'indexation des registres fonciers afin de passer de la transcription manuscrite des actes notariés et des procès-verbaux issus de l'arpentage, vers un enregistrement informatisé et consolidé. Il s'agit là de la première étape pour mettre en place un régime transparent, accessible et actualisé de publicité foncière. Le PIRFH a démarré en avril 2017 et doit se terminer au début de 2020. Mis en œuvre conjointement par la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et la Ville de Montréal, le projet est sous la tutelle du ministère de l'Économie et des Finances (MEF), plus précisément sa DGI, qui agit comme son interlocuteur privilégié.

Les programmes canadiens d'appui au développement municipal en Haïti

Le PIRFH s'inscrit dans la lignée du *Programme d'appui à la mobilisation des recettes fiscales* (PAMREF) mis sur pied en 2008 par Affaires mondiales Canada et qui vise à aider le gouvernement haïtien à augmenter ses capacités à générer des recettes fiscales par le biais d'une assistance technique à long terme aux administrations de l'impôt et des douanes.

Le PIRFH travaille aussi en synergie avec le *Programme de coopération municipale* (PCM2) dont la phase deux appuie entre autres les gouvernements municipaux d'Haïti pour développer et stabiliser leurs régimes fiscaux. Ce programme aide spécifiquement cinq collectivités haïtiennes (Port-au-Prince, Gressier, Léogane, Petit-Goâve, Grand-Goâve) à mobiliser les taxes locales dans le but d'offrir des services de base à la population (ramassage des déchets, entretien des routes, appui à la distribution de l'eau, etc.), des services qui ont jusqu'ici fait cruellement défaut aux citoyens.

Le PIRFH a été conçu pour permettre d'enregistrer et d'indexer électroniquement les transactions foncières à partir du moment de la mise en œuvre du nouveau système d'enregistrement. Éventuellement le registre informatisé pourra enregistrer légalement tous les actes de propriété émis par les notaires et les arpenteurs. Actuellement ces actes doivent être transmis à un bureau régional de la Direction de l'enregistrement et de la conservation foncière (DECF), où ils sont retranscrits manuellement dans des registres officiels. L'idée portée par le PIRFH est de faciliter la procédure d'enregistrement afin de rendre accessibles le plus largement possible les informations foncières générées chaque jour, en plus de faciliter les recherches dans les registres, que l'on entend aussi numériser et indexer.

Dans un premier temps, le PIRFH vise à sécuriser les titres fonciers existants inscrits aux registres fonciers manuscrits présentement centralisés à la DGI de Port-au-Prince. Cette sécurisation est réalisée par une opération de restauration des registres et de numérisation qui, une fois terminée, aura examiné environ un million dix mille pages manuscrites contenues dans 3 000 registres et répertoires. Dans un deuxième temps, le projet se propose de faciliter l'implantation d'un registre informatisé permettant l'abandon progressif de la transcription des titres.

En date du 28 février 2019, 984 195 pages avaient été numérisées soit 89 % des pages prévues selon l'Accord de contribution avec Affaires mondiales Canada. Ces pages représentent 55 % du total des 1 800 000 pages répertoriées à la DECF. Avec une moyenne d'environ 75 000 de pages numérisées par mois (depuis février 2018), les 11 % de pages restant à numériser le seront d'ici l'été 2019. Quant aux registres répertoriés, il y en aurait 2 171 sur un total de 2 969 à avoir été numérisés, dont la grande partie est constituée de registres de transcriptions (47 %) et de registres de PVA (18 %). Cinq pour cent de l'ensemble des 2 969 registres sont fortement endommagés et difficilement utilisables. Vingt-trois pour cent des registres restants doivent encore être numérisés.

3. Diagnostic sommaire de la réforme foncière haïtienne (printemps 2019)

Depuis le tremblement de terre et en l'absence d'un programme national intégré, la réforme foncière haïtienne progresse néanmoins sur les trois « fronts » décrits plus haut. Les deux premiers sont portés par le CIAT et appuyés par la France et la BID. Le troisième l'est par le PIRFH, financé par le Canada.

3.1 Les principaux acquis

De manière générale, on constate le caractère résilient d'une réforme qui continue de jouir d'une grande acceptabilité auprès de l'ensemble des acteurs et de la population

- Près de dix ans après le tremblement de terre, la réforme foncière est toujours à l'ordre du jour et personne n'en remet en question la nécessité;
- Le cœur de la réforme en cours bénéficie du leadership d'un maître d'œuvre reconnu, le CIAT, avec une expertise confirmée. Partout où il intervient, le CIAT jouit d'une très large acceptabilité sociale;
- La réforme entreprise s'appuie sur un diagnostic largement partagé des principales déficiences du régime foncier haïtien;
- La nécessité de prendre en considération la situation réelle d'Haïti est largement partagée tant par le gouvernement haïtien et les acteurs nationaux, que par les partenaires internationaux;
- Dans les trois composantes de la réforme en cours, on constate qu'il existe une volonté manifeste d'aller au fond des choses et d'opérer une réforme qui soit efficace et pérenne.

La nécessité de transformer l'environnement institutionnel est largement reconnue et les mesures appropriées ont été identifiées grâce au projet PSFMR

- Le caractère archaïque du cadre juridique et institutionnel du régime foncier haïtien est largement reconnu et considéré comme un obstacle majeur à toute réforme du système foncier;
- Au premier plan des obstacles institutionnels, on trouve la question de l'indivision qui, en l'absence de prescription concernant les partages d'héritage, facilite les contestations sans fin;

- La distinction entre la propriété du bâti et celle du sol qui le supporte, ainsi que les imprécisions concernant le domaine privé de l'État sont deux autres obstacles sur lesquels bute la volonté de réforme;
- Les professionnels de l'immobilier ainsi que les directions ministérielles impliquées doivent être parties prenantes de cette transformation de l'environnement institutionnel;
- L'accord des professions de notaires et d'arpenteurs-géomètres a pu être obtenu pour assurer leur modernisation et par voie de conséquence accroître la fluidité et la sécurité aux transactions foncières;
- Un accord est aussi intervenu sur la réforme du système de publicité foncière, qui constitue la base de la sécurité des transactions entre individus (comme dans le cas des professions de notaires et d'arpenteurs, ces changements doivent être entérinés par des textes législatifs).

Une démarche systématique de sécurisation des titres fonciers dans les milieux ruraux a été mise en œuvre par le CIAT

- On note une bonne compréhension de la situation foncière dans les milieux ruraux, en particulier celle des petits propriétaires et des paysans pour lesquels la question de la sécurité des titres pose des problèmes réels dont la solution a jusqu'ici échappé à toutes les tentatives de réforme;
- La démarche de sécurisation privilégiée par le CIAT s'appuie sur une méthodologie bien documentée avec un processus de validation communautaire qui assure l'acceptabilité sociale du processus;
- Une approche graduée fondée sur l'expérimentation dans des zones pilotes a permis l'utilisation et le renforcement des compétences du personnel technique local;
- Les informations recueillies localement pour renforcer la sécurité des titres des propriétaires de terres vont faciliter la réalisation d'un cadastre national complet en permettant d'identifier et de valider les critères d'identification des parcelles;

- Des expériences pilotes menées à terme, ou qui sont en voie de l'être, ont fourni de précieux enseignements pour la suite de la démarche;
- Les travaux menés dans le cadre du PSFMR ont permis des analyses pertinentes de la situation foncière dans des communes.

La mise en place d'un registre foncier informatisé avance selon le plan prévu dans le PIRFH et s'appuie sur une appropriation réelle du processus par la partie nationale

- Le Projet PIRFH a permis de confirmer que la perspective d'un registre numérique informatisé est réalisable;
- Les progrès soutenus dans le processus de numérisation confirment la validité d'une approche de renforcement de capacités fondée sur un diagnostic des déficits de compétences en lien avec les opérations;
- Les résultats atteints au chapitre de l'indexation confirment le bienfondé d'une démarche de collecte et de classification de l'information en vue de la réalisation d'un registre informatisé facilitant la recherche de titres et leur sécurisation;
- Le constat d'une bonne appropriation nationale fondée sur une approche partenariale réelle et une codirection effective du projet;
- Un système de majoration salariale des employés de l'état qui, en plus de bonifier les conditions salariales, reconnaît et valorise l'effort consenti par les employés pour atteindre les objectifs fixés d'un commun accord dans le cadre d'une gestion axée sur les résultats.

3.2 Les limites de la réforme

La démarche en cours a néanmoins ses limites. L'absence d'une vision stratégique partagée par l'ensemble des intervenants, ainsi que le cloisonnement en trois projets distincts encore peu articulés les uns aux autres a déjà été souligné. Il en résulte de nombreuses interrogations sur l'efficacité et la viabilité de la démarche entreprise.

Une réforme dont la pertinence risque de s'effriter

Il ne fait aucun doute qu'en Haïti, la sécurité foncière en milieu rural constitue une demande réelle, légitime et fondée historiquement. Une réforme du régime foncier qui ne s'attaquerait pas à cette question manquerait sa cible. Mais reconnaître l'importance de cette demande, c'est aussi courir le risque de considérer la réforme du régime foncier à travers le seul prisme d'une meilleure reconnaissance des droits de propriété.

Comme l'a suggéré une équipe du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) (Geert van Vliet, 2017), certaines questions et les controverses qu'elles suscitent, «toutes respectables» est-il précisé, finissent par s'incruster dans

le débat public ce qui limite l'émergence de nouvelles solutions à des problèmes qui eux ne sont plus les mêmes. Parmi les questions qu'une préoccupation trop exclusive pour la sécurisation des titres fonciers amène à laisser pour compte, l'équipe du CIRAD mentionne celles-ci :

- Faut-il concentrer les efforts sur la redistribution des terres ou plutôt sur la modernisation des méthodes de travail des professions qui sont censées en formaliser l'accès?
- La question foncière haïtienne peut-elle être abordée autrement que par des références au droit et aux situations foncières propres au cadre juridique français?
- Faut-il continuer à traiter les problématiques foncières en milieu rural sans prendre en compte les interactions de plus en plus grandes entre le foncier rural et le foncier urbain?
- La structure même du foncier rural, avec un million d'exploitations agricoles, n'est-elle pas un problème plus important que celui de la sécurité des droits?
- Les pratiques informelles dont on dit qu'elles sont source d'insécurité ne traduisent-elles pas une capacité d'adaptation du monde paysan?
- Les modes d'exploitation ou la mondialisation des marchés ne sont-ils pas des sources d'insécurité plus importantes à résoudre que la seule sécurité de la tenure foncière?

Une meilleure prise en compte de l'égalité entre les hommes et les femmes pourrait aussi contribuer à une plus grande pertinence d'une réforme foncière axée sur la sécurisation des titres. Selon l'*Africa Gender Innovation Lab*, même si l'existence et l'ampleur des inégalités entre les hommes et les femmes ne font guère de doute pour ce qui est de la possession, de l'usage et du contrôle sur la terre, il n'en va pas de même quant aux mécanismes qui causent ces inégalités. Ces mécanismes varient selon ce qu'on appelle le «cadre des contraintes reliées au genre», soit les normes concernant la place des femmes dans la société, la dotation des hommes et des femmes en termes de temps disponible, leur occupation, etc. Ces contraintes déterminent dans une large mesure l'effet des programmes de sécurisation sur chacun des deux groupes. Ainsi, au Rwanda, le programme de régularisation des titres fonciers a résulté en une augmentation de 10 points de pourcentage des investissements réalisés dans les ménages dirigés par des hommes possédant des titres documentés contre 19 points pour les ménages dirigés par des femmes mariées jouissant elles aussi de titres sécurisés. Par contre, pour les femmes en union libre, on a constaté une baisse dans les investissements.

On peut aussi améliorer la pertinence d'une approche centrée sur la sécurisation en prenant en compte la situation particulière des jeunes. Leur accès à la terre se fait principalement par l'intermédiaire de l'héritage, une voie de plus en plus difficile en Haïti où l'indivision joue souvent contre eux. Ces difficultés les amènent à se détourner de l'agriculture et à quitter les campagnes pour les centres urbains.

Enfin, une pertinence accrue passe aussi par une meilleure prise en compte de la dimension urbaine. Il faut en quelque sorte «urbaniser» la réforme foncière telle qu'elle se met en place. Non seulement la question de la sécurisation des droits fonciers se présente-t-elle de manière fort différente dans un contexte urbain, mais c'est l'ensemble de la problématique foncière qui doit être approchée différemment. Nous sommes ici dans le contexte d'une urbanisation accélérée et souvent incontrôlée. Les phénomènes de péri-urbanisation et d'habitat informel s'en trouvent renforcés avec tout ce que cela implique sur le cadre de vie et l'accès au logement. Il s'agit aussi d'une urbanisation qui éprouve des difficultés à se traduire en croissance économique. En Afrique subsaharienne, et c'est aussi le cas à Haïti, les villes arrivent mal à jouer leur rôle d'accélérateur de la croissance.

Une réforme dont l'efficacité n'est pas encore totalement assurée

Si on se fie à plusieurs travaux sur les résultats des démarches tant formelles qu'informelles de renforcement de la sécurité foncière par le biais de processus de certification ou d'immatriculation, ces résultats courent le risque de tout simplement ne pas être au rendez-vous en Haïti. Dans ces conditions, la réforme foncière engagée jusqu'ici ne risque-t-elle pas de se terminer plus ou moins abruptement par manque de résultats perceptibles ? Plusieurs indicateurs laissent craindre un tel épuisement.

Premièrement, dans la mesure où, de l'avis même des responsables de l'élaboration des PFB sur le terrain, les sites retenus recelaient relativement peu de cas problèmes et, de toute manière, la démarche retenue ne prétendait pas régler ces situations conflictuelles, il sera difficile d'évaluer la contribution précise de cette approche. Des résultats difficiles à évaluer sont souvent, sinon toujours les plus vulnérables.

Deuxièmement, le flou juridique concernant le statut des droits conférés aux attributaires suite à la procédure des PFB n'est pas sans soulever des questions sérieuses. L'établissement des PFB est un document administratif (et non juridique) qui prévoit une démarche d'identification et une cartographie des droits sur la terre et qui repose sur des enquêtes sociojuridiques, l'étude des documents juridiques en possession des demandeurs et une prise en compte des ayants droit. Une fois cette démarche complétée, l'arpenteur-géomètre peut délivrer un PVA.

On peut penser qu'éventuellement ce PVA pourra être transformé, moyennant certaines conditions, en l'équivalent d'un *Certificat foncier rural* (CFR) comme il en existait au Bénin, du moins durant la première phase de la réforme jusqu'en 2011, et qui attestait des droits identifiés lors de la procédure des *Plans ruraux de base*. L'intérêt de l'expérience béninoise pour Haïti tient à l'évolution subséquente du CFR suite au changement d'orientation du gouvernement tel qu'énoncé dans la Déclaration de politique foncière de 2011 et qui marque la volonté d'engager une réforme globale couvrant le rural et l'urbain avec l'objectif avoué «de faire du foncier un actif monnayable».

Cette Déclaration officialise l'intention de n'avoir à terme qu'un seul régime juridique pour tout le secteur foncier avec l'adoption d'un *Code foncier et domanial* qui met l'accent sur la formalisation rapide des droits de propriété. L'un des arguments utilisés au cours du débat qui a entouré le remplacement du CFR par un Certificat de propriété foncière (CPF) en bonne et due forme, garanti par l'État, a été de rappeler que le CFR original n'avait guère de valeur et ne pouvait d'ailleurs être cédé et vendu que suite à une procédure complexe. Le nouveau Code foncier fait du CPF un préalable à la vente de terre sous peine de nullité absolue.

Troisièmement, l'expérience enseigne que la mise à jour est souvent le talon d'Achille des réformes foncières. En effet, toute démarche qui vise à contribuer à une plus grande sécurité des droits fonciers perd rapidement tout son sens si elle n'est pas constamment mise à jour pour intégrer de nouvelles transactions. Dans le cas d'une démarche pré-cadastrale comme celle engagée en Haïti, cette étape de la mise à jour requiert la coopération active des notaires et des arpenteurs, une coopération qui dépend dans une large mesure de changements dans les lois (actuellement en examen) concernant ces deux groupes de professionnels. De plus, il faut non seulement prévoir un cadre technique et le personnel permettant de vérifier et d'enregistrer ces changements, mais il faut aussi s'assurer que les bénéficiaires eux-mêmes sentent le besoin de recourir au registre foncier. Si on se fie aux exemples du Bénin et du Burkina Faso, même si les frais exigés pour inscrire des corrections ou de nouvelles transactions ne sont pas très élevés, bon nombre de bénéficiaires remettent à plus tard la décision d'inscrire ces transactions.

Quatrièmement, on peut se demander si le financement de la réforme engagée pourra être assuré. En effet, les coûts reliés aux diverses expériences-pilotes menées jusqu'ici en Haïti semblent prohibitifs, de même que les exigences en termes de personnel et de temps. Selon GEOFIT, la firme responsable des travaux sur les trois communes-pilotes de Sainte-Suzanne, Bahon et Grande-Rivière du Nord, il aura fallu 113 experts (sociologues, géomaticiens, topographes, techniciens GPS), travaillant à plein temps pendant 26 mois pour livrer une version complète des PFB en novembre 2018. À ce rythme, il faudra plus de 40 années à une équipe d'experts pour mener à terme l'ensemble de l'opération et couvrir les 4,5 millions de parcelles du pays. Les coûts devraient alors dépasser les 400 millions \$ US. La mise en place d'un véritable système de géoréférencement avec un système d'identification unique des parcelles, qui seul permet une intégration effective de l'information foncière dans un système de gestion, fera augmenter de manière significative ces coûts, qui ne comprennent par ailleurs pas ceux engendrés par le stockage et la mise à jour des banques de données.

Cinquièmement, l'absence des conditions requises pour une réplique à grande échelle est un autre indicateur qui fait croire à une démarche à l'efficacité incertaine. En s'appuyant sur l'étude d'Harold Liversage (2016) du Fonds international de développement agricole (FIDA) et d'une évaluation comparative de ses projets de «régularisation

foncière» par la BID (2014), les conditions d'une réplique réussie sont peu présentes en Haïti, soit : (1) un monitoring serré des progrès réalisés et des difficultés rencontrées avec l'utilisation d'indicateurs permettant de mesurer les produits et les résultats des activités; (2) l'établissement dès le début du programme d'un plan de mise à l'échelle et de transposition indiquant le cheminement préféré; (3) une entente avec les partenaires concernant le financement à long terme, et; (4) une vision d'ensemble du programme sur un horizon élargi et prévoyant un point d'aboutissement et les résultats souhaités (Bureau de développement des politiques 2013; Piccitotto, 2003).

À cette question des coûts s'ajoute celle d'un échéancier difficile à établir et à respecter dans la mesure où l'on ne dispose pas d'une vision et d'un cadre stratégique pour établir les objectifs opérationnels d'une réforme peu portée socialement et politiquement. Les principaux corps professionnels concernés ne montrent pas non plus d'enthousiasme pour une réforme qui pourrait remettre en cause leurs acquis. Quant à l'appui réel des différents ministères, il est difficile pour chacun de trouver sa place dans une démarche dont la cohérence d'ensemble n'est pas évidente.

Finalement, de nombreuses questions d'ordre technique et juridique restent toujours en suspens et pourraient bien constituer un obstacle infranchissable pour la démarche engagée. Elles doivent être impérativement résolues pour que puisse être envisagée une gestion foncière transparente, en cohérence avec les pratiques et les attentes des usagers (Donner, 2017). C'est le cas de la question des terres et parcelles indivises, parfois depuis plusieurs générations et qui constitueraient entre 15 et 60 % des parcelles selon les zones. Il s'agit là d'un volume important de cas parfois inextirpables et qui ne peuvent être résolus qu'avec une approche particulière, non conventionnelle et malheureusement pas encore inventée. À cela s'ajoutent les terres domaniales qui restent mal définies et mal localisées. Elles constituent pourtant 10 % du territoire national. La distinction entre la propriété du bâti et celle du sol qui le supporte est elle aussi une question en suspens.

Un impact sur le développement territorial difficile à discerner

En plus d'accroître la sécurité des droits fonciers grâce à une meilleure identification des personnes, des parcelles et des droits, il est souvent mentionné que la réforme engagée en Haïti aura éventuellement un effet bénéfique sur le développement agricole, sur la consolidation de l'état de droit, sur la réduction de la pauvreté et qu'elle conduira éventuellement à un véritable aménagement du territoire national, à l'instauration d'un développement durable ainsi qu'à un meilleur contrôle des risques issus des catastrophes naturelles. Qu'en est-il exactement de ces nombreuses affirmations et de leur pertinence dans le cas de la démarche engagée par Haïti ?

La sécurisation des droits de propriété a-t-elle un réel impact sur le développement économique des communautés? Certes, les recherches et connaissances ne remettent pas en question de manière définitive la direction générale de l'hypothèse de base, soit l'effet positif d'une plus grande sécurité foncière sur le développement, agricole entre autres — le contraire aurait été surprenant et... inquiétant —, mais elles suggèrent néanmoins que les effets du contexte (le Bénin de 1995 n'est pas la Bolivie de 1975, qui ne ressemble en rien à Haïti en 2020), ainsi que la définition et la mesure de certains termes (celui de «sécurité foncière» par exemple) ont souvent une importance suffisamment déterminante pour rendre difficile l'énoncé de conclusions générales.

Par exemple, pour ce qui est de la relation entre l'obtention de droits de propriété reconnus (sécurité foncière) et **l'adoption d'innovations agroenvironnementales**, les études confirment généralement que la possession d'un titre foncier encourage l'adoption de bonnes pratiques agroforestières (plantation d'arbres) ainsi que l'utilisation d'engrais organique. Par contre, il est aussi observé que la généralisation de la possession de titres fonciers dans un village décourage souvent les investissements dans les bonnes pratiques en augmentant les chances qu'un agriculteur tente simplement d'acquérir de nouvelles terres jugées plus productives, plutôt que d'investir dans sa propre parcelle, ce qui viendrait contrer l'effet positif de la possession de titres.

La relation entre l'existence de droits de propriété et les **investissements et la productivité agricole** est plus délicate encore. Par exemple, ce qui importe dans certaines situations ce n'est pas tant la sécurité foncière comme telle que le degré d'assurance caractéristique de certains propriétaires qui détiennent des positions importantes dans la hiérarchie politique locale et donc une plus grande sécurité foncière. Du fait de ce niveau de confiance plus élevé et de l'accès à des capitaux, ces personnes investissent davantage dans la fertilité de leurs terres et obtiennent des productions sensiblement plus élevées. Le mode d'accès à la propriété doit aussi être pris en considération. Par exemple, en Côte d'Ivoire, une étude a pu montrer que les plantations de cacao acquises par héritage sont l'objet de moins d'investissements, et ont donc une productivité plus faible, que celles qui ont été acquises par achat. Les terres obtenues par héritage ne sont pas toujours les plus recherchées.

Les exemples précédents concernent l'impact sur le développement agricole. Des constats similaires ont été faits concernant les effets de la sécurité foncière sur d'autres dimensions du développement local. C'est particulièrement le cas de l'accès au **crédit hypothécaire** qui devrait être facilité par des titres fonciers plus solides et qui, à son tour, devrait encourager une prise de risques suite à l'obtention d'un prêt d'une institution financière. Pourtant, de nombreux travaux insistent pour rappeler que la possession d'un titre foncier reconnu n'est qu'un facteur parmi d'autres (et non le plus important) dans la démarche pour l'obtention d'un prêt.

4. Conclusions : Propositions pour conforter la réforme foncière en Haïti

Une citation attribuée à Albert Hirschman (1915-2012), le fondateur de l'économie du développement, rappelle qu'il « faut d'abord commencer par où on peut commencer et agir ensuite de façon à ne pouvoir s'arrêter ». Elle résume bien la situation de la réforme foncière en Haïti depuis le tremblement de terre de 2010.

Près de dix ans après ce séisme, le dossier de la réforme foncière est toujours à l'ordre du jour du programme de reconstruction nationale tel que défini en 2012 dans le Plan stratégique national pour faire du pays un pays émergent à l'horizon 2030 (Haïti, 2012). La nécessité d'une telle réforme a été confirmée l'année suivante dans la nouvelle politique nationale du logement (2013).

Depuis, trois initiatives appuyées par autant de partenaires techniques et financiers ont permis de faire avancer le dossier (et de le maintenir à l'ordre du jour), mais sans pour autant que l'on puisse dire que la réforme foncière haïtienne a atteint le point de bascule (« tipping point ») à partir duquel le mouvement de réforme se nourrit de sa propre dynamique. Comment s'assurer d'agir de façon à ne pouvoir s'arrêter ?

4.1 Le danger de l'immobilisme

Il ne faut pas sous-estimer les résultats obtenus par les projets de réforme dont l'histoire permettrait sans doute qu'il fallait bien commencer par où on a pu commencer. Ainsi, les travaux appuyés par la coopération française ont permis de renforcer les capacités des principaux acteurs, gouvernementaux et professionnels, du secteur foncier, sans lesquels aucune réforme ne peut aboutir. Ces travaux ont aussi permis l'actualisation et la mise en cohérence des principaux textes législatifs régissant le secteur foncier et d'identifier les principaux points de blocages institutionnels pour tout ce qui concerne les responsabilités des arpenteurs et des notaires, ainsi que le processus de publicité foncière et des travaux de cadastre.

Grâce à un important appui financier de la BID, le CIAT et son principal partenaire, l'Office National du Cadastre (ONACA), ont pu quant à eux mener à terme un projet-pilote permettant d'expérimenter en temps réel une méthode pour la réalisation de PFB dans huit communes (le *Projet de sécurité foncière en milieu rural*, PSFMR). À court terme, les résultats du PSFMR permettent d'envisager une augmentation de la sécurité foncière

des ménages ruraux et une amélioration de la qualité des services d'administration foncière principalement au palier national. Les rapports d'étape font état de plusieurs centaines de PVA qui ont été remis aux habitants des communes visées par l'expérience pilote, procès-verbaux qui viennent confirmer qu'ils sont les détenteurs des droits sur les parcelles verbalisées.

Le PIRFH, appuyé par le gouvernement canadien et mis en œuvre par la Fédération canadienne des municipalités et la Ville de Montréal, soutient la numérisation et l'indexation des registres fonciers afin de passer de la transcription manuscrite à un enregistrement informatisé et consolidé, une étape incontournable dans la mise en place d'un régime transparent, accessible et actualisé de publicité foncière.

Les acquis des démarches entreprises sont réels, tout comme les obstacles et les contraintes qui permettent à la réforme d'avancer. Pour chacune des trois initiatives mentionnées plus haut, l'hésitation semble la règle.

Dans le cas du renforcement des capacités des acteurs institutionnels et professionnels, l'hésitation fait suite à l'apparente incapacité des autorités politiques à donner suite aux quatre avant-projets de lois qui régulariseraient la place des arpenteurs et des notaires dans le processus d'établissement du cadastre et le fonctionnement de la publicité foncière. Tant que ces projets de lois ne seront pas votés et que des questions comme l'indivision des terres ne seront pas réglées, il est difficile d'aller de l'avant de façon complète avec un programme de renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles des acteurs de la réforme foncière.

Quant au PSFMR, il est prévu de passer du stade d'expérience-pilote à un véritable programme à portée nationale permettant les opérations de mise à jour et facilement consultable. Pour ce faire, il faut s'assurer de pouvoir disposer d'une version informatisée du PFB, permettant la mise sur pied d'un système informatisé de gestion de l'information foncière. Les coûts importants de la démarche PFB, le statut relativement flou des certificats fonciers émis sous la forme de procès-verbaux et l'absence d'un système d'identification unique des parcelles s'ajoutent aux imprécisions juridiques mentionnées plus haut, rendant difficile la mise en œuvre effective d'un PFSMR national qui constituerait l'armature centrale d'un véritable système cadastral haïtien.

Dans le cas du PIRFH, la principale difficulté réside dans l'implantation d'un registre informatisé national permettant l'abandon progressif des titres fonciers dans des documents manuscrits. Afin de pallier cette difficulté, le PIRFH a adopté une approche séquencée par des modifications au niveau des textes de loi actuels sur le foncier, et aussi, en se focalisant sur les bureaux d'enregistrement les plus fonctionnels et les plus importants en les rendant opérationnels au cours de la durée du projet.

Trois constats majeurs sont à l'origine de ce diagnostic d'immobilisme appréhendé. On peut s'interroger sur **la pertinence de la réforme** engagée, surtout dans le cas des initiatives du PSFMR, et qui considère la réforme du régime foncier à travers le seul prisme d'une meilleure reconnaissance des droits de propriété, qui fait l'impasse sur le milieu urbain, qui ne prend guère en considération la question de l'égalité entre les hommes et les femmes, ou encore de la situation particulière des jeunes.

L'efficacité (et l'efficience) de la démarche de réforme est loin d'être assurée compte tenu du fait que le PFB demeure un document purement administratif et non juridique, que l'établissement de ces PFB s'avère une opération longue et coûteuse, que les conditions d'une mise à jour continue et d'une réplique à grande échelle ne sont pas réunies, et qu'en l'absence d'une vision stratégique cohérente il est difficile d'établir un échéancier capable de maintenir la mobilisation de tous les acteurs pour une opération qui risque de ne pas être menée à terme.

Finalement, on voit mal comment une réforme qui se limiterait à un renforcement du cadre institutionnel et professionnel et à la mise en œuvre d'un PFSMR II et d'un éventuel PIRFH+ pourrait servir de **levier pour le développement économique et social** d'Haïti.

4.2 Comment transformer ces faiblesses en autant d'opportunités ?

Revisiter les fondements conceptuels et les bases analytiques et empiriques sur lesquels s'appuie la réforme.

Les apparences sont souvent trompeuses, particulièrement dans le domaine du foncier qui apparaît comme la terre par excellence (sans mauvais jeu de mots) des paradoxes, des effets inattendus et parfois même pervers. En matière de réforme foncière, les choses ne se passent jamais comme prévu. À ce sujet, Alain de Janvry et Elizabeth Sadoulet (2016) rappellent que les réformes, habituellement inscrites dans les programmes politiques de partis progressistes, sont le plus souvent mises en œuvre de manière réussie par des régimes autoritaires.

Madagascar est un autre cas «intéressant» non seulement parce que la réforme foncière y a réussi alors qu'on s'attendait à un échec retentissant, mais aussi pour certains effets inattendus qu'elle a engendrés. Ainsi, cette réforme a pu atteindre son objectif principal, soit donner aux paysans

une plus grande sécurité foncière pour leur permettre de contrer la menace des acheteurs étrangers. Mais, il en a résulté aussi un renforcement des pouvoirs de l'État central en matière de gestion des terres, une recentralisation dont ont su profiter ces mêmes acheteurs étrangers (Burnod Sehen, 2017).

La spéculation est un autre de ces paradoxes propres aux réformes foncières. Par exemple, il est souvent mentionné que la sécurisation des titres permet aux agriculteurs de vendre plus facilement leurs terres. En ce sens, la sécurisation ouvre la porte à une plus grande productivité dans la mesure où elle permet le regroupement des terres et offre ainsi des débouchés à des agriculteurs mieux formés. Mais cette marchandisation permet du même coup la spéculation et peut constituer un placement intéressant pour des élites urbaines en mal d'un retour à la terre.

Mais, si le secteur foncier est un secteur semé d'embûches et peu propice au déploiement de politiques publiques de grande ampleur, c'est aussi un secteur où les expériences étrangères ne manquent pas et où les réflexions se sont multipliées depuis la fin des années 1990. Cette richesse mérite d'être exploitée de manière systématique. Parmi les enseignements à tirer, on mentionnera les difficultés associées aux tentatives de maintenir sur le long terme l'équilibre entre une démarche de sécurisation des titres fondée sur des procédures officielles d'immatriculation des droits avec des démarches où les systèmes coutumiers sont aussi pris en compte. La coexistence tient parfois davantage aux apparences. Ce regard sur l'extérieur permet aussi de réaliser à quel point dans de nombreux pays du Sud on est en bonne voie de passer d'une vision du cadastre comme un simple outil cartographique à un cadastre vu « comme un concept d'organisation et de structuration de l'information foncière » (Roy, Viau, 2008).

Développer une vision partagée du résultat à atteindre et élaborer une véritable politique de réforme foncière.

Cette vision partagée doit certes être fondée sur de larges consensus, sur les leçons apprises des tentatives passées et sur une prise en compte de la conjoncture du moment, mais elle doit impérativement déboucher sur une appropriation par le gouvernement qui s'engage, au nom et avec l'appui de l'ensemble des institutions politiques de l'État, à en faire le guide de son action. Bref, il s'agit de faire de la réforme foncière une véritable affaire d'État au sens propre du terme. Sans un tel engagement, rien ne saurait arriver. La formulation d'une véritable politique foncière constitue la première étape de ce processus. Les modèles d'élaboration sont nombreux et les produits finis aussi (UA-BAD-CEA, 2010 ; FIDA, 2008).

Jeter les bases d'un Système intégré d'information foncière et territoriale avec en priorité un processus d'identification unique pour les propriétés.

L'information est au cœur de tout régime foncier, encore plus dans le cas des régimes fondés sur la publicité. C'est vrai pour le registre foncier. Ce l'est aussi pour le cadastre, qui apparaît de plus en plus comme un système d'information foncière

et territoriale et non comme la simple « assiette » à des droits fonciers recueillis dans le registre. En faisant du cadastre un système d'information, on valorise la base de données qui en est le cœur et on en accroît le potentiel de polyvalence (Roy, Viau, p. 9).

La polyvalence dont il est ici question tient davantage aux normes techniques de structuration des bases de données et à leur degré d'interopérabilité qu'à l'utilisation de l'assiette cadastrale comme seul format pour des applications diverses. Il s'agit, comme le souhaite le *Plan stratégique de développement d'Haïti* cité plus haut, de « construire un référentiel géographique de base détaillé et actualisé pour les échelons national et local de développement ». Ce référentiel contribuera à la modernisation et à la formalisation du registre de propriété et à la qualité et à la précision des opérations cadastrales et permettra aux différentes institutions et aux acteurs d'avoir accès à des données cartographiques et spatiales ayant une base commune et spatialisée.

Au Québec, les utilisations non strictement reliées à la publicité des droits fonciers se sont multipliées depuis une trentaine d'années. Cette utilisation au profit de l'aménagement du territoire, des politiques de logement, de la protection des biens culturels, de la gestion des matières résiduelles et du transport en commun a non seulement profité à ces autres secteurs d'activités, mais ont aussi facilité la mise en œuvre de la rénovation cadastrale.

C'est aussi une façon d'intégrer la réforme foncière dans une démarche de développement territorial. En effet, il est important de reconnaître que le foncier n'est pas une ressource comme les autres. Certes, il s'agit d'un facteur de production comme tant d'autres, mais c'est aussi, du moins à première vue, une ressource non renouvelable, une ressource « finie » de par sa nature même. La terre, on ne cesse de le constater, n'est pas extensible à souhait et les ressources qu'elle contient ne le sont pas non plus. Mais le foncier est bien davantage que le seul sol urbain ou le champ agricole. Le foncier, comme le rappelle Nicolas Gillio, est « le résultat d'une construction par les acteurs » (1994, p.7). À ce titre, il est une véritable ressource pour le développement des territoires, au même titre que le capital naturel, le capital de main-d'œuvre ou le capital financier.

Or, ce capital foncier ne peut contribuer au développement des territoires que s'il s'appuie sur un véritable système d'information qui non seulement facilite les transactions foncières et s'assure du bon fonctionnement du marché, mais qui de plus fournit les informations nécessaires à une gouvernance territoriale transparente et démocratique. Ces informations incluent au premier lieu des renseignements sur les propriétaires, leurs droits et la localisation de leurs parcelles, des renseignements qui fournissent en quelque sorte la carte d'identité du capital foncier territorial. Des informations similaires sont aussi requises sur

les biens immobiliers, parcelles et constructions, qui sous-tendent ce capital. Pour sortir de l'ombre et arriver à la lumière (pour utiliser l'image de De Seto), il faut au minimum des informations sur l'usage, la localisation précise et la valeur de ces biens immobiliers. Il faut aussi pouvoir mettre ces informations en lien avec celles concernant les propriétaires et les droits dont ils disposent.

Prendre le virage de la fiscalité locale. Dans l'un des premiers documents sur les réformes foncières dans les villes subsahariennes francophones, Alain Durand Lasserre (1994), tout en reconnaissant qu'il est important de viser l'atteinte d'une plus grande sécurité de la tenure et d'un meilleur aménagement du territoire, suggérait que l'objectif fiscal doit être prioritaire à court terme. Il n'est pas inutile de revenir aux raisons évoquées il y a 25 ans :

- Cette priorité correspond à un besoin souvent exprimé par les collectivités locales pour qui la fiscalité foncière et immobilière est seule capable de prendre le relai des financements en provenance de l'État, des financements de plus en plus aléatoires ;
- La priorité accordée à l'objectif fiscal requiert un niveau de précision moindre que si l'objectif est d'ordre purement légal : « La délimitation exacte du parcellaire est utile, mais elle n'est pas indispensable : c'est le repérage de l'occupation, l'identification des personnes soumises à l'impôt et le constat de la mise en valeur du bien qui priment. La détermination des droits réels immobiliers peut être utile, mais elle n'est pas indispensable : la personne soumise à l'impôt n'est pas nécessairement la propriétaire du bien, peut être son occupant ou celui qui le met en valeur » (Lasserre, p. 39) ;
- Permet de renforcer la volonté politique de l'Administration centrale dans son engagement réel en faveur de la décentralisation et de l'amélioration de la transparence dans la gestion locale en assurant aux collectivités locales une source de revenus pour supporter une partie du transfert de compétences ;
- En faisant de la fiscalité foncière l'objectif initial d'une réforme foncière, les agents de l'administration et les responsables des collectivités locales ainsi que les élus peuvent se familiariser avec une gestion basée sur la collaboration et l'échange d'information ;
- Cette approche permet de dégager des ressources propres, rapidement disponibles et transformables en politiques publiques et qui permettent à la population de voir « leurs impôts à l'œuvre » ;
- Ces ressources facilitent l'accroissement d'autres formes de ressources propres ;
- La mise en place d'un cadastre ou d'un système d'information foncière à vocation fiscale permet d'envisager un autofinancement de la réforme foncière.

Dans sa phase actuelle, la réforme engagée passe sous silence la dimension fiscale. Certes, on ne doit pas minimiser les difficultés d'une démarche de réforme foncière qui mettrait de l'avant ses objectifs d'appui à la fiscalité locale. On doit cependant s'interroger sur la pertinence d'une réforme foncière dont l'acceptabilité sociale est en grande partie fondée sur l'engagement pris par les autorités que les procédures de sécurisation des titres fonciers n'auront aucune incidence fiscale. Un tel engagement n'est-il pas précurseur de lendemains difficiles lorsqu'un régime de taxation foncière sera mis en œuvre ? Après tout comme l'a souligné Benjamin Franklin, il n'y a rien de certain dans ce monde que la mort et les taxes.

Faire entrer les collectivités locales dans le jeu. De même que la réforme foncière ne peut réussir sans un virage vers la fiscalité locale, elle ne saurait non plus faire l'économie d'un approfondissement de la décentralisation (et de la déconcentration). Penser en termes de cadastre polyvalent, c'est assurer une direction interinstitutionnelle efficace et une collaboration de tous les partenaires, au premier lieu les communes. Pour celles-ci, l'intérêt d'un cadastre polyvalent dépasse largement sa simple utilisation fiscale. L'une des difficultés majeures rencontrées par la démarche de réforme foncière entreprise par le gouvernement haïtien et le CIAT est l'absence de partenaires privilégiés pour porter le projet de réforme. Certes, les communes constituent le territoire privilégié de la mise en œuvre des PFB, mais elles sont en pratique absentes du dossier. Elles doivent être ramenées au cœur de l'action.

Éléments de bibliographie

African Natural Resources Center, *Land Tenure Regularization in Rwanda: Good Practices in Land Reform*, Abidjan, African Development Bank, 2016.

D. Ali et al., "Environmental and Gender Impacts on Land Tenure Regularization in Africa: Pilot Evidence from Rwanda", *Journal of Development Economics*, 110, 2014, 262-275.

Ruiz Barajas, *Multihazard Analysis and Identification of Priority Settlements for Land Management in Haiti*, Madrid, Faculty of Civil, Geo and Environmental Engineering, Polytechnic University of Madrid, 2013.

Cécile Beirut, *Rapport de données de base*, Port-au-Prince, Affaires mondiales Canada, 2017.

R. Bennett, J. Wallace, I. Williamson, "Organizing Land Information for Sustainable Land Administration", *Land Use Policy*, 25,1, 2008, 126-138.

François Brochu, « Le mécanisme de fonctionnement de la publicité des droits en vertu du nouveau Code civil du Québec et le rôle des principaux intervenants », *Les cahiers du droit*, 34,2, 1993, 949-961. <https://doi.org/10720.12/0432.40ar>.

François Brochu, Berthier Beaulieu, « Les hauts et les bas de la réforme cadastrale », *Revue du notariat*, 101, 1, 1999, 11-53, <https://doi.org/10.72012/104632ar>.

François Brochu, Berthier Beaulieu, Perrine Burnod et Andramanalina Beby Sehen, « Réforme foncière et accueil des investisseurs à Madagascar : l'ambivalence de la politique foncière », *Géographie, Économie, Société*, 19, 32017, 357-376. <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2017-3-page-357.htm>

C. Caceres, F. Roy (F.), « Mise en œuvre de la Loi sur la propriété du Honduras à l'aide d'un système d'information cadastrale polyvalent », Conférence présentée au congrès international GéoCongrès 2007, Québec, 2007.

Center of Civil Law Studies, *La propriété immobilière et la publicité foncière en Louisiane et en Haïti*, Bâton-Rouge, CCLS, Louisiana State University, Compte-rendu du Colloque du 26 avril 2012.

Jean-Pierre Chauveau et Jean-Philippe Colin, *La question foncière à l'épreuve de la reconstruction en Côte d'Ivoire. Promouvoir la propriété privée ou stabiliser la reconnaissance sociale des droits*, Montpellier, Les Cahiers du Pôle foncier, Pôle Foncier Montpellier, no 6, 2014.

CIAT, *Haïti demain : Objectifs et stratégies territoriales pour la reconstruction*, Port-au-Prince, CIAT, 2010.

CIAT : « Définir une politique agrofoncière pour Haïti : Éléments d'Orientation : une Synthèse », *Cahiers du Foncier du CIAT*, n° 1, 2014 a.

CIAT, *Sécurisation foncière et cadastre. Définir la politique foncière haïtienne*, Port-au-Prince, CIAT, 2014 b.

CIAT, *Le Plan foncier de base (PFB). Éléments techniques*, Port-au-Prince, Document PowerPoint, Port-au-Prince, CIAT, 2014 c.

CIAT, *Sécuriser le foncier dans la commune de Camp - Perrin*, Document PowerPoint, Les Cayes, août 2015 a.

CIAT, *Vers un système cadastral adapté à Haïti. Comment contribuer à la sécurité foncière dans la juridiction des Cayes*, Document PowerPoint, Les Cayes, 18 août 2015 b. CIAT, *Le Plan foncier de base à Bas Peudechose. Les leçons apprises*, Port-au-Prince, Les Cahiers du foncier du CIAT, n° 2, 2017

CIAT, *Le Plan foncier de base à Baillergeau. Les leçons apprises*, Port-au-Prince, Les Cahiers du foncier du CIAT, n° 3, 2018.

Comité technique, *Avancées, limites et défis de la réforme foncière rurale du Burkina Faso*, Paris, Foncier & Développement, AFD, Les Notes de synthèse n° 5, 2014.

P. Dale, J. Mac Laughlin, *Land Administration*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

E. R. Daley, R. Dore-Weeks, C. Umuhoza, "Ahead of the Game: Land Tenure Reform in Rwanda and the Process of Securing Women's Land Rights", *Journal of Eastern African Study*, 4 1 2010, 131-152.

Alain de Anvry, Elisabeth, Sadoulet « Les trois énigmes de la réforme agraire », *Revue d'économie du développement*, 19, 12 011, 107-114 <https://www.cairn.info/revue-d-economie-du-developpement-2011-1-page-107>

Hernando de Soto, *Le mystère du capital. Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, Paris, Flammarion, 2005.

Véronique Dorner, *La fabrique des politiques publiques. Les décideurs haïtiens entre environnement international et conceptions locales de l'appropriation foncière*, Paris, Comité technique « Foncier et Développement », AFD, 2010.

Véronique Dorner, et al., *La politique foncière haïtienne : état d'avancement, enjeux et défis du programme de sécurisation foncière et cadastre*, Paris, Comité technique « Foncier & Développement », AFD, Les Notes de synthèse, n° 24, 2017.

Alain Durand Lasserre, *Conditions de mise en place des systèmes d'information foncière dans les villes d'Afrique subsaharienne francophone*, Washington, D.C., Programme de Gestion Urbaine, Banque Mondiale, 1994.

Harley F. Etienne, *Land Rights, Land Tenure and Urban Recovery*, Oxfam America Research Backgrounder, 2012 www.oxfamamerica.org/publications/haiti-land-rights-land-tenure-and-urban-recovery

FAO, *Land Alternative Conflict Management*, Rome, FAO, 2006.

FIDA, *L'amélioration de l'accès à la terre et de la sécurité foncière*, Rome, FIDA, 2008)

Edesio Fernandes, "Urban Land Regularization Programs: State of Knowledge", in A. Garland, M. Massoumi, B. Ruble (Eds), *Global Urban Poverty. Setting the Agenda*, Washington, D.C., WW International Centre, 2007, 181-188.

FIG, *FIG Statement on the Cadastre*, Paris, Fédération internationale des géomètres, 1995.

FIG, *The Bogor Declaration*, UN Interregional Meeting of Experts on the Cadastre, Bogor, Indonésie, 1996.

FIG, *The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development*, Bathurst Workshop on Land Tenure and Cadastral Infrastructures for Sustainable Development, Bathurst, Australia, 1996.

GEOFIT, *Réforme du foncier rural en Haïti : Mise en œuvre du Projet Plan foncier de base*, Présentation PowerPoint à FIG Working Week 2017, Helsinki, 29 juin au 2 juillet 2017.

Nicolas Gillio, *Le foncier, une ressource territoriale pour le développement économique*, Thèse de doctorat, Département de Géographie, Université de Grenoble, 2017.

Gouvernement d'Haïti, Groupe de travail : Gestion foncière, *Rapport*, Port-au-Prince, Post-Disaster Needs Assessment, 2010.

Gouvernement d'Haïti, Plan d'Action pour le relèvement et le développement d'Haïti. *Les Grands Chantiers pour l'Avenir*, Port-au-Prince, mars 2010.

Gouvernement d'Haïti, *Plan stratégique de développement d'Haïti*, pays émergent en 2030, Port-au-Prince, Gouvernement d'Haïti, 2012.

Gouvernement d'Haïti, *Politique nationale du logement, de l'habitat et du développement urbain. Document pour commentaires et suggestions*, Port-au-Prince, Unité de construction de logements et de bâtiments publics, 30 avril 2012.

Gouvernement d'Haïti, *Politique nationale du logement et de l'habitat. Document cadre*, Port-au-Prince, Unité de construction de logements et de bâtiments publics, octobre 2013.

D. Grant, D. Roberge, "From Québec to Athens: Two National-Level Cadastral Projects, One Challenge: Realignment for Success", *Proceedings of the International Conference on Spatial Information for Sustainable Development*, UN-Habitat, Nairobi, octobre 2001.

Groupe de travail sur le droit, *Le Manuel des transactions foncières haïtiennes : la vente légale de biens fonciers*, Port-au-Prince 2015.

Groupe de travail sur le droit, *Le Manuel des transactions foncières haïtiennes : la sécurisation des droits fonciers en Haïti : un guide pratique*, Port-au-Prince 2015.

T. Hudson, *Tenure security, land & property rights in an urban context*, Nairobi, UN-Habitat.

Inter-American Bank, Office of Evaluation and Oversight, *Comparative Evaluation. Land Regularization and Administration Projects*, Washington, D.C., Inter-American Bank, 2014.

J. Kaufmann, D. Steudler, *Cadastre 2014 : Vision pour un système cadastral dans le futur*, Fédération internationale des géomètres, Commission 7, 1998.

Katrina Kosec, "The Effect of Land Access on Youth Employment and Migration Decisions: Evidence from Rural Ethiopia", *American Journal of Agricultural Economics*, 100, 3 2018, 932-954.

Philippe Lavigne Delville « La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Revue française de science politique*, 60, 3 2010, 467-491 <https://www.cairn.info-revue-francaise-de-science-politique/2010-3-page-467.htm>

Philippe Lavigne Delville, *Les marchés fonciers ruraux au Bénin. Dynamiques, conflits, enjeux de régulation*, Montpellier, Les Cahiers du Pôle foncier, Pôle Foncier Montpellier, n° 19, 2018.

Émile le Bris, Étienne Roy, Paul Mathieu, *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1991, 269.

Harold Livensage, *Transposition à plus grande échelle des résultats obtenus en matière de sécurité foncière*. Note de recherche, Rome, FIDA, 2016.

Pierre-Yves Meur, *L'information foncière. Bien commun et ressource stratégique*. Le cas du Bénin, Londres, Institut international pour l'environnement et le développement, Dossiers de l'IIED, n° 147, mai 2008.

Office of Evaluation and Oversight, *Comparative Evaluation. Land Regularization and Administration Projects*, Washington, D.C., Inter-American Bank, 2014.

Organisation des États américains, *Foncier Haïti. Modernisation du cadastre et de l'infrastructure des droits fonciers en Haïti. Une approche inclusive*, Port-au-Prince, OÉA, 2010.

Michael O'Sullivan, *Gender and Property Rights in Sub-Saharan Africa: A Review of Constraints and Effective Interventions*, Washington, D.C., Africa Gender Innovation Lab, World Bank, 2017.

Robert Picciotto, *Scaling Up: A Development Strategy for the New Millennium, Documents and Reports*, Washington, D.C., World Bank 2003.

Programme de coopération municipale, *La mobilisation fiscale à l'échelle des communes haïtiennes*, 2019, <https://fcm.ca/fr/ressources/pcm/la-mobilisation-fiscale-echelle-des-communes-haitiennes>.

Québec, Ministère des Ressources naturelles, *Le nouveau cadastre québécois. Résumé des principales caractéristiques des produits cadastraux*, Québec, MRN, 2014. <https://erudit.org/fr/revues/cgq/2006-v50-n1411666/014877ar/>.

Daniel Roberge, «*La protection des droits fonciers, facteur-clé de développement durable – l'exemple du Québec*», *Geomatica*, 54, 3, 2005, 322-326.

Francis Roy, Alain A. Viau, «*Les systèmes cadastraux : des instruments de base pour la gouvernance des territoires en Amérique latine ?*», *Norois*, 209, 2008, 147-166. <http://journals.openedition.org/norois>» 2699

Rwanda Natural Resources Authority, *Land Registration in Rwanda*, Presentation to the IISD Conference, 2011.

Rwanda, *Politique nationale foncière*, Kigali, Ministère des Terres, de l'Environnement, des Forêts, de l'Eau et des Mines, 2004.

Leon Schreiber, *Securing Land Rights: Making Titling Work in Rwanda, 2012-2017*, Princeton University, Innovation for Successful Societies, 2017.

Sidi Mohamed Seck «*Les trajectoires des politiques foncières en Afrique de l'Ouest et à Madagascar*», Paris, Foncier & Développement, AFD, Les Notes de synthèse, 28, 2018.

Rémy Sietchiping, *Sécurisation foncière et urbanisation en Afrique sub-saharienne*, Montréal, Réseau d'échanges stratégiques pour une Afrique urbaine durable, Université de Montréal, reseaud.net, 2014.

G. R. Smucker, T.A. White, M. Bannister, *Land Tenure and the Adoption of Agricultural Technology in Haiti*, Communication présentée à la 9th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property, Victoria Falls, Zimbabwe, juin 2002.

UNDP, Bureau de développement des politiques, *Répliquer à plus grande échelle les programmes de développement*. Note d'orientation, Nairobi, UNDP, 2013.

Union africaine, Banque africaine de développement, Commission économique pour l'Afrique *Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières*, Addis-Abeba, UA-BAD-CEA, 2010.

Pierre Vaillancourt, *Rapport de la Mission de suivi*, Port-au-Prince, Affaires mondiales Canada, décembre 2017

Geert van Vliet et al., *La problématique foncière en Haïti : Comment le Recensement Général Agricole de 2010 questionne les politiques publiques*, Paris, CIRAD, version révisée 2017.

Sandrine Vaumourin (dir.) *Gouvernance foncière : quel bilan quatre ans après l'adoption des Directives foncières*, Paris, Foncier & Développement AFD, Les notes de synthèse n° 22, janvier 2017.

B. Wehrmann, «*Cadastre in Itself Won't Solve the Problem: The Role of Institutional Change and Psychological Motivations in Land Conflicts—Cases from Africa*», FIG, Article of the month, 2006.

Allan N. Williams [Eds] *Land in the Caribbean. Issues of Policy, Administration and Management in the English-speaking Caribbean*, Mt. Horeb, Wisc., Caribbean Land Policy Network, Terra Institute, 2003.

Cette publication est réalisée avec l'appui financier du gouvernement du Canada par l'entremise d'Affaires mondiales Canada.



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada