

La fabrique des politiques publiques

**Les décideurs haïtiens entre environnement international
et conceptions locales de l'appropriation foncière**

Véronique Dorner, anthropologue

Laboratoire d'Anthropologie juridique de Paris

Juin 2010

Étude réalisée dans le cadre
du volet recherche du projet mobilisateur
« Appui à l'élaboration des politiques foncières »



AVERTISSEMENT

Ce rapport de recherche s'inscrit dans le cadre du volet « Recherche » du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement et mis en œuvre sous l'égide du Comité technique « Foncier et développement » de la Coopération française.

Ce volet « Recherche » vise à approfondir les connaissances, à travers des travaux empiriques menés par des équipes de recherches du Nord et du Sud, sur deux thèmes :

- dynamiques et transactions foncières : formes concrètes des transactions, acteurs en jeu, modes de régulation, impact économique et social ;
- les processus d'élaboration des politiques foncières : enjeux politiques et économiques, jeux d'acteurs, lobbies et négociations formelles et informelles, rôle effectif de la recherche et de l'expertise, etc.

Les rapports issus de ces travaux sont disponibles sur le portail « Foncier et développement » : <http://www.foncier-developpement.org/vie-des-reseaux/le-projet-appui-a-lelaboration-despolitiques-foncieres/volet-recherche> 6

REMERCIEMENTS

Cette recherche a été proposée et préparée avec Michaël Lévy, sociologue, avec qui a été réalisée l'enquête de terrain en août et septembre 2007. Son travail de thèse a, par ailleurs, fourni de précieux éléments sur l'histoire de la réforme agraire dans l'Artibonite. Il n'a pas participé en revanche à la finalisation de ce texte dont je suis seule responsable.

Sans la disponibilité et l'intérêt manifesté pour ces questions par toutes les personnes rencontrées sur le terrain, à Port-au-Prince, Pont Sondé, L'Estère, Desdunes, Saint-Marc, Terrier Rouge... rien n'aurait bien sûr été possible. Ce sont les informations qu'elles nous ont apportées, leurs remarques, commentaires, questions, réflexions, qui constituent les matériaux essentiels de ce travail. Sur le terrain également, nous avons trouvé un appui logistique chaleureux partout où nous sommes allés, appui sans lequel beaucoup de projets seraient restés tels.

Le soutien de Jean-Marie Théodat, géographe à Prodig nous a été précieux dans le démarrage de ce travail. Mes remerciements les plus vifs vont enfin à mes collègues du Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris et tout particulièrement à Alain Rochegude, directeur du LAJP, à Caroline Plançon, juriste et anthropologue et à Michèle Oriol, sociologue haïtienne spécialiste des questions foncière, hébergée au laboratoire pour ses propres recherches au printemps 2009. Tous ont été des interlocuteurs précieux.

Table des matières

AVERTISSEMENT.....	2
REMERCIEMENTS.....	3
RÉSUMÉ.....	7
I. PRÉSENTATION.....	11
1. La situation haïtienne : catastrophe ou transition ?.....	11
1.1 Les données géographiques et démographiques.....	11
2. Agriculture et population.....	13
2.1 Place de l'agriculture dans l'économie haïtienne	14
2.2 Agriculture familiale ou agro-industrie ?.....	15
2.3 Vivre ou denrées ? Agriculture et autosuffisance alimentaire.....	15
3. Haïti : une histoire foncière atypique	17
3.1 Les deux régions choisies pour cette recherche.....	18
II. LA NÉCESSITÉ ET LES ENJEUX D'UNE RÉFORME AGRO-FONCIÈRE EN HAÏTI	24
1. Le foncier et l'agrarie : outils, pratiques et difficultés	24
1.1 Le « lien à la terre »	25
1.2 Un marché foncier extrêmement actif	26
1.3 Accès indirect à la terre et problèmes de « tenure »	26
2. Les institutions haïtiennes et les questions foncières	27
2.1 Le foncier : propriété privée individuelle et « titres »	27
2.2 Les administrations intervenant traditionnellement dans la gestion foncière.....	30
2.3 Les institutions créées par la Constitution de 1987	33
2.4 L'institution judiciaire	38
3. Les situations réputées source de conflits	42
3.1 Les occupations de terres domaniales.....	42
3.2 L'indivision familiale : une gestion lignagère du foncier.....	43
3.3 Le contournement des conditions imposées	46
4. Les facteurs de changement	47
4.1 Le contexte politique haïtien après 1986 et ses conséquences sur les conflits terriens	47
4.2 Le cadre macro-économique international et ses conséquences locales.....	51

III. LA « RÉFORME AGRAIRE » HAÏTIENNE.....	54
1. Le cadre légal de la réforme agraire	54
1.1 La Constitution de 1987 et la réforme agraire	54
1.2 La création de l'INARA : les études préalables et l'aspect légal	55
1.3 Le non aboutissement des projets d'encadrement légal de la réforme agraire	57
2. Élaboration et mise en œuvre de la réforme agraire.....	59
2.1 Le contexte et les expériences locales de règlement des conflits fonciers dans l'Artibonite	59
2.2 Les choix politiques ayant présidé à l'intervention de l'INARA dans l'Artibonite	62
2.3 La mise en œuvre de la réforme agraire dans l'Artibonite	64
2.5 La deuxième étape de la réforme agraire : tentative de sécurisation de petits paysans occupant des terres du domaine privé de l'État.....	76
IV. L'INARA ET LES POLITIQUES AGRO-FONCIÈRES DEPUIS 2000	83
1. L'abandon de fait de la réforme	83
1.1 Le retour de l'insécurité dans l'Artibonite.....	83
1.2 Lancement de la création des zones franches dans le Nord-Est	84
1.3 Les positions du gouvernement intérimaire en matière foncière (2004- 2006)	86
2. L'INARA, une institution en repli	88
2.1 L'INARA et le « Programme d'intensification agricole »	89
2.2 Foncier et conflits entre institutions publiques	90
2.3 Positionnements actuels de l'INARA	98
3. Conclusion.....	99
3.1 Le débat agro-foncier haïtien.....	99
3.2 Les transformations du mouvement paysan et l'accent mis sur les filières de production	99
V. CONCLUSION ET PERSPECTIVES.....	101
INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES.....	108
Ouvrages.....	108
Articles et contributions.....	109
Thèses et mémoires	110
Rapports et littérature grise.....	111
Documents multimédia, articles de presse écrite et parlée.....	115
Communication et déclarations	116

Liste des abréviations et acronymes

ANDAH	Association nationale des agronomes haïtiens
APE	Accords de partenariat économique avec l'Union européenne
APPNE	Association des petits planteurs du Nord-Est
APWOLIM	<i>Asosyasyon Pwodiktè Lèt Limonad</i> : Association des producteurs de lait de Limonade
ASEC	Assemblée de section communale
AVSF	Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières
CASEC	Conseil d'administration de section communale
CCI	Cadre de coopération intérimaire (2004-2006)
GREF	Groupe de recherches et d'études foncières (Port-au-Prince)
DGI	Direction générale des impôts
DSNCRP	Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (2008-2011)
INARA	Institut national de la réforme agraire
MARNDR	Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural
MPP	<i>Mouvman Peyizan Papay</i> : Mouvement paysan de Papaye
ODVA	Office de développement de la vallée de l'Artibonite
ONACA	Office national du cadastre
PAPDA	Plate-forme haïtienne de plaidoyer pour un développement alternatif

RÉSUMÉ

Haïti est un pays à dominante agricole dont la structure agro-foncière est marquée par la prévalence de la petite exploitation paysanne. Si la proportion d'agriculteurs dans la population active tend à diminuer, ce secteur, malgré les difficultés qu'il rencontre, constitue la principale source de revenus des habitants du pays.

Partant de l'analyse des modalités très différentes de mise en œuvre de la réforme agraire dans deux régions d'Haïti, la plaine de l'Artibonite, entre 1996 et 2000, et la zone de la plantation Dauphin dans le département du Nord-Est en 1999-2000, et s'appuyant sur une nouvelle enquête de terrain dans ces deux régions une décennie après ces interventions, l'objectif de ce travail était de réfléchir sur la question plus générale de la gestion politique du foncier dans le pays.

Un imbroglio agro-foncier

Les exploitations, même petites, le plus souvent constituées d'un ensemble de parcelles minuscules auxquelles les paysans ont accès sous des modalités diverses (propriété, héritage indivis, contrats divers...) et la sécurité foncière est faible pour une grande partie de ces terres. De fait, une des difficultés spécifiques du cas haïtien est celle de l'incertitude permanente de la frontière entre agraire et foncier, tant pour les acteurs qui se réfèrent à la tradition que pour ceux qui se réfèrent aux dispositifs légaux.

Deux problèmes se posent en particulier.

- Le premier est l'existence d'une grande propriété agricole qui ne vise pas à une exploitation de type capitaliste, mais à la production de rente (à travers des contrats agraires de fermage ou de métayage essentiellement), au détriment de la productivité d'une part, du revenu des exploitants réels d'autre part.
- Le second, dans un contexte où la présomption de domanialité est sans cesse invoquée alors que les moyens d'établir des titres, quoique réels, sont peu utilisés, est le manque de connaissance par les institutions étatiques de la quantité de terres effectivement contrôlées par l'État et de leur localisation.

Une réforme agro-foncière était une option justifiée dans de telles conditions, afin de faire évoluer les questions se posant tant au plan des modalités juridiques d'exploitation des sols (« agraire ») qu'au plan des droits sur le sol et sur les ressources naturelles (« foncier »). Il fallait donc intervenir à la fois sur les dispositifs légaux (désigner les bénéficiaires des terres) et sur les modalités d'exploitation.

La réforme agraire haïtienne

L'objectif de la réforme entreprise en Haïti entre 1995 et 2000 était de tenter de modifier le système existant :

- tant en limitant ou en empêchant des modes d'exploitation réputés peu productifs – notamment le métayage sur des terres détenues par de grands propriétaires ou fermiers de l'État,
- qu'en créant les conditions d'une meilleure valorisation des terres agricoles, et tout particulièrement des parcelles irriguées pour la riziculture dans la région de l'Artibonite, réputée grenier à riz du pays.

Il s'agissait également de mettre fin aux conflits fonciers récurrents dans cette région rizicole en améliorant la répartition des terres entre les paysans.

Pour ce faire, l'Institut national de la réforme agraire (INARA), créé en 1995, eu pour rôle de prendre d'abord possession temporairement des terres en conflit, puis d'organiser, avec les organisations paysannes locales, leur répartition entre des petits paysans sans terre de la région. Un appui financier et technique était également apporté aux bénéficiaires de la réforme.

Au plan foncier, cette réforme, sous couvert de s'attaquer aux questions « agraires », a eu pour résultat concret de réintégrer dans le domaine privé de l'État :

- des terres productives, en conflit, dont le statut foncier n'était pas clair,
- et des terres réputées domaniales au plan légal, mais occupées de fait par la population locale et dont la mémoire paysanne revendiquait le statut de terres privées.

Elle n'a pas permis cependant de pérenniser cette nouvelle répartition du foncier. En effet, profitant des aléas politiques nationaux, une partie des grands exploitants expropriés de la zone rizicole ont repris possession dès 2004 des terrains qu'ils occupaient, leurs protégés remplaçant depuis les « bénéficiaires » de la réforme. Dans la pratique, il a été impossible à l'Institut national de la réforme agraire (INARA) de sanctionner ces occupants illégaux qui se sont imposés et se maintiennent, souvent, par la force. Bien plus, au-delà des difficultés à trouver les moyens humains d'une intervention institutionnelle du côté de la police nationale et de la justice, on constate qu'actuellement la demande des paysans bénéficiaires de la réforme d'être rétablis dans leurs droits est devenue d'autant moins claire que les difficultés techniques et économiques qu'ils rencontraient se sont multipliées.

Au plan agraire en effet, cette réforme n'a pas non plus abouti aux résultats espérés :

- La redistribution d'un certain nombre de périmètres irrigués de l'Artibonite visait un rééquilibrage de l'accès à la terre au bénéfice des familles paysannes les plus démunies, mais elle n'a pas évité l'exclusion d'autres familles tout aussi démunies.
- Par ailleurs, cette intervention n'ayant pas été accompagnée d'un soutien technique et économique suivi, elle n'a pas pu produire l'effet de relance de la production rizicole qui était son second objectif.

Suite à ce premier échec, la deuxième étape de la réforme agraire chercha au contraire à sécuriser un certain nombre de groupements paysans occupant des zones de terres d'État délaissées dans le département du Nord-Est. Elle espérait s'appuyer pour ce faire sur des organisations paysannes pré-existantes. De fait, elle n'a pas abouti, s'arrêtant après l'étape préliminaire d'enquêtes de terrain, du fait de l'abandon pur et simple du projet politique qui la motivait avec le basculement politique de l'année 2004.

Un problème de politique publique

L'absence de débat sur l'affectation de terres agricoles à une zone franche industrielle en 2000, et le silence gouvernemental ultérieur sur la question sont également significatifs de l'absence problématique de politique cohérente.

L'INARA se trouve aujourd'hui dans une position de repli et la réforme agraire n'est, de fait, plus à l'ordre du jour et n'a jamais été évoquée par le président Préval après son retour au pouvoir en 2006.

Au plan institutionnel, les expériences récentes (2007) d'impouvoir de l'INARA face à l'administration des impôts dans sa tentative de sécuriser des organisations d'éleveurs demandeuses de terres dans la plaine du nord, illustrent la position délicate de cet institut face aux autres institutions en charge du foncier et/ou de la gestion domaniale.

Dans ce contexte, pour élaborer des solutions appropriées aux problèmes qui se posent, il semble nécessaire aujourd'hui de prendre pour point de départ les limites de l'existant.

Au plan institutionnel, les ressources humaines sont limitées et la multiplicité des institutions, le recouvrement fréquent entre leurs attributions respectives et l'absence de coordination entre elles nuisent à l'efficacité des actions entreprises. La nécessité de valider complètement au plan légal l'existence des institutions créées et les décisions prises, pour limiter les revirements liés aux aléas politiques, est illustrée par la précarité de l'accès des bénéficiaires de la réforme agraire aux parcelles qui leur ont été attribuées, mais aussi par les écueils rencontrés par l'INARA dans l'ensemble de ses interventions.

En tout état de cause, la question foncière reste extrêmement complexe en Haïti et, comme l'avait d'ailleurs envisagé la réforme agraire, des interventions localisées, par région, voire au cas par cas, et définies en concertation avec les secteurs concernés, auront certainement plus de chances d'aboutir aujourd'hui que des réformes nationales que l'État n'a pas les moyens politiques de mettre en œuvre (les choix fondamentaux n'étant pas validés au niveau national), pas plus qu'il n'en a les moyens financiers, institutionnels ou humains.

En amont des questions budgétaires, d'opportunité, et même du problème du renforcement de la capacité étatique à faire fonctionner les institutions existantes, c'est cependant, avant tout, une vision politique à court, moyen et long terme qui est nécessaire.

Une réflexion doit être entreprise sur le foncier en général et tout particulièrement sur l'affectation des terres du domaine privé de l'État. Si le choix de principe de s'appuyer sur la petite exploitation paysanne pour la production agricole semble clair au niveau du gouvernement actuel, la nécessité de fournir des emplois salariés, tant dans les villes que dans les bourgs ruraux, est également indéniable et les terres du domaine constituent une ressource

permettant de négocier l'établissement d'entreprises industrielles ou agro-industrielles, nationales ou étrangères¹.

L'élaboration d'une politique agro-foncière concertée et s'appuyant sur les institutions existantes en les consolidant et en leur donnant les moyens de remplir leur fonction, devrait être un passage obligé, ce tant du côté des décideurs haïtiens que des bailleurs de fonds.

¹ La question de la possibilité pour des étrangers de posséder des terres dans le pays devrait également être réfléchie à la lumière des nouvelles stratégies d'investissement évoquées (y compris des projets de cultures d'agro-carburants) et des risques qu'elles font courir aux pays visés quand à leur propre sécurité alimentaire.

I. PRÉSENTATION

1. La situation haïtienne : catastrophe ou transition ?

Au regard des critères des agences internationales de développement, la situation socio-économique d'Haïti est alarmante à tous points de vue : Haïti se classait en 2004 au 146^e rang pour l'indice de développement humain et on estimait que deux tiers des 8,5 millions d'Haïtiens vivaient sous le seuil de pauvreté monétaire².

Au plan politique, selon l'indice des États en faillite (FSI) établi par *Foreign Policy* et le Fonds pour la paix, Haïti était considéré en 2007 comme l'un des pays les plus instables du monde et le plus instable du continent américain³.

En 2007, la Banque mondiale estimait de son côté que l'État haïtien, confronté à une grave situation de conflit interne, courait un risque de « désintégration » et l'OCDE le classait pour sa part parmi les États « fragiles »⁴. L'indice de perception de la corruption par la population était le plus élevé au monde en 2006⁵, en lien avec le délitement des institutions de l'État de droit et une importante augmentation de la violence urbaine.

1.1 Les données géographiques et démographiques

La République d'Haïti occupe, sur la partie occidentale de l'île d'Hispaniola, une surface totale un peu inférieure à 28 000 km² dont un quart seulement est situé à une altitude inférieure à 200 mètres. Les terres agricoles cultivables, en plaine pour la plupart, représentent moins de 30 % de la surface du pays, alors que les versants montagneux escarpés (de pente supérieure à 40 %) en constituent plus de la moitié⁶. Les terres à vocation pastorale sont estimées à 15 % du territoire⁷.

² Cité par le *Document de synthèse Cadre de Coopération Intérimaire 2004-2006* (Nations unies, Commission européenne, Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement), République d'Haïti, juillet 2004, 87 p, page IX.

³ Avec l'Irak et les États africains en conflit... Les critères retenus pour ce classement combinent la perte du contrôle physique du territoire ou du monopole de la force légitime, l'incapacité de l'État à offrir des services publics adéquats, le haut niveau de corruption, le haut niveau de criminalité, la suspension de l'État de droit ou la violation des droits humains, l'augmentation de la pression démographique, le développement économique inégal, la division des élites, les interventions externes.

⁴ États réunissant, du point de vue de l'OCDE, les difficultés liées à une faible gouvernance, des capacités administratives limitées, des crises humanitaires chroniques, des tensions sociales persistantes, dans un contexte de violence ou de séquelles d'une guerre civile.

⁵ Indice 2006 de la perception de la corruption de *Transparency International*, cité in « Haïti ne saurait être désigné "champion du monde de la corruption" », *Le Nouvelliste*, Port-au-Prince, 10 novembre 2006.

⁶ PNUD, 1992 : 15, cité par André-Yves CRIBB, 1997, Éditions Areytos.

⁷ Le reste, c'est-à-dire la moitié de la surface, est constitué par des terres « à vocation forestière », « impropres aux cultures saisonnières sarclées » et « réservées aux parcs et réserves naturelles » (5 %). Voir André-Yves Cribb, 1997, tableau 1 « estimation de la vocation naturelle des terres ». Source : adapté de données du Service de conservation des sols du MARNDR.

Le pays connaît de plus une multitude de micro-climats, liés à une alternance de plaines et de montagnes et aux variations du régime des pluies suivant les régions. Ceci permet aux agriculteurs haïtiens de cultiver des espèces plus variées et de les récolter durant une période de l'année plus longue que si le climat était plus homogène. Pour cette raison, les paysans haïtiens qui travaillent le plus souvent plusieurs parcelles très petites, s'accommodent plutôt bien d'une diversité qui leur permet de bénéficier d'un terrain à l'autre d'une exposition, d'un terroir ou d'une pluviosité différents et de minimiser ainsi les risques tout en diversifiant et en étalant leur production⁸.

Au plan démographique, la population continue à augmenter, malgré une mortalité infantile encore importante et une espérance de vie faible. La densité démographique du pays⁹, qui était de près de 200 habitants au km² en 1996, est en effet évaluée actuellement à une moyenne d'environ 300 habitants au km². Elle est, bien entendu, variable suivant les régions, atteignant des concentrations très élevées dans les départements où sont situées les deux métropoles que sont Port-au-Prince et le Cap Haïtien.

Dans les deux départements sur lesquels ont porté les enquêtes de terrain relatives à ce travail, l'Artibonite et le Nord-Est, la densité moyenne était estimée, en 1995, à un peu plus de 200 habitants au km² dans l'Artibonite, et à 137 habitants au km² dans le Nord-Est¹⁰. On rencontre dans les deux départements d'importantes variations locales selon les possibilités de mise en valeur des terres.

De façon générale, la pression foncière est de plus en plus élevée dans un pays qui ne peut accroître sa surface cultivable. Cependant, il faut souligner que cette pression sur la terre a changé de nature. La surpopulation des campagnes, la baisse des rendements agricoles¹¹, l'absence d'opportunités non agricoles dans les bourgs de province et le déclin économique rural ont contribué à la migration rapide de centaines de milliers de ruraux vers les bourgs et les villes à la recherche d'une vie meilleure. La population citadine représente ainsi une part de plus en plus importante de la population du pays. Elle est passée de 25 % en 1982 à 40 % de la population en 2003¹².

⁸ Au prix cependant de déplacements importants entre des parcelles de surface souvent minuscule, ceci contribuant à limiter les possibilités de mécanisation du travail agricole.

⁹ Pour la période récente, la population totale du pays est connue à partir de trois recensements qui ont été réalisés au cours de la seconde moitié du XX^e siècle : en 1950 la population était d'environ 3 millions d'habitants. Elle avait augmenté de près de 50 % en 1971 et dépassait 5 millions en 1982. Une vingtaine d'années plus tard, on l'estime à plus de 8,5 millions de personnes, majoritairement jeunes. Le site de l'Université de Sherbrooke donne des estimations de l'ordre de 350 h/km² actuellement.
<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?langue=fr&codePays=HTI&codeTheme=1&codeStat=EN.POP.DNST>

¹⁰ MPCE – Direction départementale de l'Artibonite, « Éléments de la problématique départementale », *Projet d'appui institutionnel en aménagement du territoire*, (HAI-94-016), PNUD, CNUEDH-Habitat, février 1998, p. 32.

¹¹ Selon le Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSNCRP) paragraphe 165, du fait de la déforestation et de ses conséquences sur l'état des bassins versants, la productivité agricole aurait décru au rythme de 0,5 à 1,2 % par an depuis 1997.

¹² *Document de synthèse, Cadre de coopération intérimaire 2004-2006*. L'urbanisation en Haïti se fait dans le contexte d'un déclin économique persistant et une majorité des résidents « urbains » vit aujourd'hui dans des logements insalubres au statut foncier incertain et n'ayant qu'un accès limité aux services de base, ou dans des bidonvilles. Les autorités locales ont rarement reçu les moyens de faire face à la croissance démographique rapide des villes et de répondre aux demandes en matière de services. La situation s'est aggravée lorsqu'ont été

Les besoins de logement d'une part, les investissements immobiliers réalisés par les Haïtiens vivant à l'étranger sur les terres agricoles familiale, d'autre part, entraînent un « mitage » des espaces agricoles périurbains par la construction. Le manque de maîtrise étatique de l'occupation des sols pose d'autant plus de problèmes que ce phénomène de concurrence entre construction à usage d'habitation et agriculture s'étend en priorité dans les zones de plaine côtières¹³, celles des meilleures terres et donc au détriment de cultures encore rentables.

2. Agriculture et population

Le sentiment général concernant Haïti est aujourd'hui que si, durant quelques décennies, ce pays avait peut être une chance de réussir sa transition agraire¹⁴, l'augmentation de la population dans ce cadre insulaire, conjugué à la faiblesse des opportunités d'emplois non agricoles tendent aujourd'hui à donner raison aux représentants des interprétations malthusiennes – comme Murray (1977) en ce qui concerne Haïti, qui considèrent qu'à partir d'une certaine charge démographique, la surexploitation du milieu est suivie par une dégradation écologique inéluctable.

La déforestation (le couvert forestier est passé de 60 % du territoire en 1923, à environ 2 % aujourd'hui)¹⁵ et l'érosion qui en est l'une des conséquences, aggravent l'impact des tempêtes tropicales et cyclones dont le rythme s'est accéléré nettement au cours des dernières décennies¹⁶.

En retour, il faut souligner que si la crise agraire est évoquée en Haïti depuis les années 1950, ce pays dont les ressources sont limitées a cependant supporté tant bien que mal durant un demi-siècle un accroissement démographique extrêmement important et rapide. Aujourd'hui encore, des alternatives à l'agriculture sont inventées au jour le jour par les producteurs qui s'expatrient une partie du temps, montent des activités parallèles de petit commerce local, d'artisanat, etc. qui leur permettent de tenir bon, malgré des parcelles de plus en plus exiguës.

Face à cette créativité, les interventions étatiques ou internationales, du fait de leurs limites propres, semblent n'avoir eu jusqu'à présent qu'un impact très insuffisant, malgré les ambitions qui étaient les leurs. La réforme agraire doit être examinée sous cet éclairage.

adoptées les réformes d'ajustement structurel, entraînant d'importantes réductions des budgets locaux qui se sont répercutées sur les services fournis à la population urbaine.

¹³ Notamment dans la plaine du Cul-de-Sac, juste au nord de Port-au-Prince, plaine fertile et irriguée permettant la production de banane, culture très rentable.

¹⁴ JOUVE (2007) emploie le terme de « transition agraire » pour illustrer ce fait que certaines sociétés agraires manifestent une capacité à réagir à la dégradation de leur environnement et qu'elles parviennent à régénérer les capacités productives de leur milieu par un investissement en travail. Elisabeth Boserup allait plus loin en affirmant que, dans les agricultures de subsistance, l'intensification ne pouvait venir que d'une augmentation de la population, stimulant dans certains cas une meilleure exploitation du milieu. Elle en donnait pour preuve quelques exemples très précis –dont il faudrait explorer le contexte particulier- de réaction positive et efficace d'un certain nombre de sociétés du Sud à des augmentations de population très rapides et très importantes.

¹⁵ Ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE), *Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté*, « Pour réussir le saut qualitatif », Port-au-Prince, Imprimerie Deschamps, République d'Haïti, novembre 2007, paragraphe 165. <http://www.mpce.gouv.ht/dsnrcpfinal.pdf>

¹⁶ L'indice de risques de catastrophes naturelles est extrêmement élevé pour Haïti, entre risque sismique et cyclones et 44 % des tempêtes du siècle écoulé se sont produites durant les quinze dernières années. Cf. DSNCRP paragraphe 177, citant le *Rapport mondial sur la réduction des risques et désastres* (PNUD 2004).

2.1 Place de l'agriculture dans l'économie haïtienne

Selon les critères du rapport 2008 de la Banque mondiale, Haïti fait partie des « pays à dominante agricole »¹⁷, en quête d'une révolution dans la productivité des petites exploitations qui dominent ce secteur.

Tout en considérant que le secteur agricole reste fondamental pour de tels pays, ne serait-ce que par la proportion de la population qui vit en milieu rural et la proportion de ceux qui vivent de l'agriculture, les bailleurs de fonds considéraient globalement en 2007 que l'avenir était à l'accompagnement d'une urbanisation de plus en plus prégnante. Les hypothèses de développement semblaient ainsi tenir pour acquis un déclin irréversible de l'agriculture nationale¹⁸. De fait, l'apport de l'agriculture aux besoins alimentaires du pays voit sa part décroître au fur et à mesure du temps et, alors qu'elle emploie une proportion encore très importante des actifs, elle ne suffit cependant plus à les nourrir. Les revenus des ménages ruraux sont aujourd'hui assurés en grande partie par d'autres activités¹⁹. Depuis 1986, la concurrence des produits alimentaires importés a eu un impact extrêmement négatif sur certains secteurs. C'est le cas particulièrement de la production de riz dans l'Artibonite, production qui fut l'un des enjeux essentiels de la réforme agraire dans une région ayant fait l'objet à diverses époques d'investissements publics importants.

Relativement à l'économie du pays, les ressources liées au secteur agricole sont les plus exploitées. Elles constituent, avec la ressource que représente potentiellement la main d'œuvre locale, le principal fondement de cette économie.

La structure agro-foncière haïtienne est marquée, suite aux évolutions qu'elle a connues depuis l'indépendance du pays en 1804, par la prévalence de la petite exploitation paysanne²⁰. On dénombre actuellement environ 600 000 petites exploitations familiales d'une superficie moyenne de 1,8 hectares, parmi lesquelles 400 000 sont situées dans les zones rurales sensibles à la sécheresse ou à d'autres aléas climatiques²¹.

Dans les années soixante-dix, l'agriculture fournissait les trois quarts des emplois dans le pays. Actuellement, la proportion d'agriculteurs dans la population active tend à diminuer mais elle représente encore – suivant les sources et les façons de comptabiliser – environ 45 à 60 % des actifs. On ne peut donc tenir pour marginal un secteur qui, aujourd'hui encore et malgré les difficultés rencontrées, constitue la source de revenus principale, permettant d'entretenir, directement ou indirectement 70 % des habitants du pays.

¹⁷ « Par “pays à dominante agricole” on désigne les pays dans lesquels une large part de la croissance globale provient de l'agriculture, et où la population pauvre est concentrée dans les zones rurales. » (Banque mondiale 2008).

¹⁸ Et ce alors même que la croissance agricole est reconnue pour avoir un rôle capital à jouer dans la réduction de la pauvreté et l'alimentation des villes. Voir CHAUVEAU 2007.

¹⁹ « 80 % de ces exploitations ne peuvent répondre aux besoins alimentaires de leurs familles et la majorité des producteurs ne dépendrait de l'agriculture sur l'exploitation que pour moins de la moitié de leur revenu familial. » Document de synthèse, Cadre de coopération intérimaire 2004-2006, juillet 2004, p 62.

²⁰ Au contraire des économies de plantation qui ont prévalu jusque dans les années 1980, dans la majeure partie de la Caraïbe (voir Deverre coord. 1987). Le seul moment où une exploitation agro-industrielle a été réellement tentée à nouveau dans le pays, par des compagnie étrangères, concessionnaires sur le domaine privé de l'État, fut la période de l'occupation américaine.

²¹ Ces chiffres sont tirés du rapport établi pour le Cadre de coopération intérimaire pour la période 2004-2006.

Haïti est donc, parmi les pays du continent américain, celui des pays dont les ressources naturelles ont subi la plus forte pression au cours du dernier demi-siècle. Le pays a plus que doublé sa population, alors que la crise agricole était déjà amorcée et que la surface cultivable et la production globale ont diminué.

2.2 Agriculture familiale ou agro-industrie ?

L'histoire coloniale (particulièrement aux XVI^e et XVII^e siècles) fut une histoire d'exploitation agro-industrielle de toutes les plaines du pays, pour l'indigo, puis le sucre, ainsi que du café dans les mornes.

La politique agraire de la République d'Haïti, qui prévalut à partir de l'indépendance, en 1804, est le plus souvent décrite comme ayant, au cours de l'histoire, toujours hésité entre deux tendances radicalement opposées mais ayant toujours coexisté, la première privilégiant le grand planteur qui perpétuerait depuis l'époque de la colonie la production de denrées d'exportation sur de grandes surfaces, la seconde ayant pour objectif de protéger le petit paysan pratiquant une petite polyculture de vivres alimentaires sur son « jardin » familial, petit paysan souvent présenté comme descendant et héritier de l'esclave du XVIII^e siècle.

Cette question du choix au niveau national entre grandes et petites exploitations agricoles était déjà posée à l'indépendance du pays, où se heurtaient deux projets de société très contrastés. Le premier, visant à maintenir la grande exploitation, se traduisit par des règlements²² interdisant par exemple les ventes de propriétés de surface inférieure à 50 carreaux (soit environs 60 hectares)²³. À l'inverse, très rapidement après l'Indépendance, furent mises en œuvre des politiques visant à favoriser les petits cultivateurs, et dont l'enjeu était l'exploitation agricole optimale de la terre, dans un contexte de refus de toute forme de salariat agricole²⁴.

2.3 Vivre ou denrées ? Agriculture et autosuffisance alimentaire

Jusque dans les années 1980, le café, principale denrée d'exportation du pays, était produit par les petits paysans. Les autres productions d'exportation ont été la plupart du temps l'œuvre d'entreprises étrangères ayant réalisé des investissements dans le pays. Au cours du vingtième siècle, la période où cette lutte entre les deux tendances fut la plus radicale fut celle de l'occupation américaine (1915-1934). Elle vit le triomphe de la grande plantation et, avec le soutien des gouvernants en place, de grandes compagnies s'installèrent, souvent au détriment des petits paysans occupant les terres qu'elles convoitaient²⁵. Elles firent prospérer à but d'exportation, des plantations de sisal, de caoutchouc ou de banane à grande échelle, sans qu'à

²² Voir par exemple les règlements de Sonthonax (1794) et de Toussaint Louverture (1801), à la fin de la période coloniale.

²³ Le « carreau » représente 1,29 hectares. C'est l'unité de surface utilisée par les paysans haïtiens, alors que les représentants des institutions étatiques mesurent en hectares.

²⁴ Le président Boyer fit des concessions de 5 carreaux aux « bons cultivateurs ». En 1870 et en 1883, l'État fit des concessions de 3 à 5 carreaux et, en 1934, la Loi sur le bien rural de famille prévoyait que les parcelles attribuées sous ce statut ne comptent pas plus de 5 hectares.

²⁵ En 1926, la compagnie qui créa la plantation Dauphin obtint de l'État 8 000 hectares à prendre sur les terres de la plaine située entre Trou-du-Nord et Fort Liberté, sans que ces terres soient délimitées et qu'aucun contrôle préalable de l'occupation de la plaine n'ait été réalisé. L'idée générale était que les petits paysans, à qui l'on demanda de prouver la légalité de leur occupation, sous-exploitaient ces terres et qu'une compagnie agro-industrielles les mettrait mieux en valeur.

leur départ les investissements souvent importants qu'elles avaient consentis ne soient valorisés par l'État haïtien.

Les grands propriétaires fonciers haïtiens d'aujourd'hui, dits « *grandon* » parce qu'historiquement bénéficiaires de dons nationaux importants²⁶, n'ont pas grand-chose en commun avec les entrepreneurs étrangers de cette époque. Propriétaires plus ou moins légitimes de surfaces pouvant atteindre quelques centaines d'hectares au maximum, urbains et donc le plus souvent « absentéistes », ils sont plus rentiers qu'entrepreneurs et se contentent, dans la grande majorité des cas, de sous-traiter à de petits paysans les terres dont ils disposent, par l'intermédiaire d'un gérant. Leurs revenus sont tirés des loyers, en argent ou en nature, qu'ils obtiennent pour ces terres agricoles qu'ils contrôlent, loyers souvent exorbitants relativement au fait que les investissements de leur part sont nuls. Du fait de ces coûts, de la précarité que les contrats induisent pour les exploitants et de la faiblesse des revenus que ces terres peuvent fournir dans ces conditions, les paysans haïtiens qui ne sont pas propriétaires fonciers en sont réduits à une agriculture de subsistance.

De plus, depuis une vingtaine d'années, le pays s'est retrouvé pris entre deux tendances contradictoires. D'une part, le discours sur l'autosuffisance alimentaire a été un argument essentiel pour la légitimation des associations paysannes ayant émergé après la chute de Jean-Claude Duvalier. À l'inverse, l'objectif de nourrir les villes dans un contexte de production aléatoire et d'exode rural croissant a poussé les gouvernements successifs, dès 1986, à abandonner la politique protectionniste qui avait été privilégiée jusque là, et à permettre l'importation de riz depuis les États-Unis à des prix nettement inférieurs à ceux du marché national. Les vivres locaux se trouvent donc durement concurrencés par les produits importés. Réciproquement, les denrées qui pourraient être exportées n'étant pas soutenues, elles se heurtent à la concurrence de productions étrangères, souvent subventionnées, mieux organisées et donc moins chères et plus rentables²⁷.

La conséquence de cette situation, qui n'a pas été prise en compte au plan des décisions politiques, a été une accentuation des problèmes rencontrés par les cultivateurs qui ne sont plus en mesure de commercialiser leur production de façon rentable. Autrefois perle des Antilles pour sa production de sucre, exportatrice de denrées agricoles et de sisal durant la deuxième guerre mondiale et de café ensuite, Haïti importe actuellement l'énorme majorité de son riz et bonne partie du sucre, des œufs et des poulets qui y sont consommés. La bourgeoisie commerçante, qui avait monopolisé les exportations de denrées agricoles tant qu'elles ont été viables, s'est aujourd'hui reconvertie dans les importations de vivres.

Face à l'accentuation de ces tendances, le choix semble fait aujourd'hui, sur le plan des politiques alimentaires, d'abandonner le projet d'autosuffisance qui était celui des

²⁶ De façon récurrente dans l'histoire d'Haïti, les hommes au pouvoir s'attachèrent leurs clientèles et/ou rétribuèrent leurs armées par l'octroi individuel des terres du domaine privé de l'État. Ces « dons » pouvaient aller de quelques carreaux, pour un simple soldat, à des surfaces – immenses à l'échelle du pays – de plusieurs centaines de carreaux.

²⁷ Les rares cultures vivrières d'exportation du pays connaissent par ailleurs des difficultés de commercialisation. En août 2007 par exemple, de grandes quantités de mangues produites en Haïti pour être écoulées sur le marché américain étaient renvoyées aux exportateurs, faute de répondre parfaitement aux critères exigés. Selon le témoignage de producteurs des environs de Cabaret, au Nord de Port-au-Prince, qui n'avaient en main que des bordereaux attestant les quantités fournies aux exportateurs, les mangues refusées ne leur ont, semble-t-il, jamais été payées par les exportateurs.

organisations paysannes de la fin des années 1980. N'ayant d'autre choix que de suivre les politiques impulsées de l'extérieur, ces dernières se sont elles-mêmes tournées aujourd'hui vers l'idée d'une « sécurité alimentaire » plus que d'une « autosuffisance » à laquelle plus personne ne croit.

3. Haïti : une histoire foncière atypique

Au plan agraire, dans la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, les indépendances ont conduit à un maintien et à une rénovation des anciennes structures coloniales au profit des nouvelles classes dominantes qui avaient dirigé les guerres d'indépendance ou d'autres processus de libération nationale. Les haciendas, ou fazendas, coloniales ont été la base autour de laquelle s'est (re)constitué le système agraire fondé sur le triptyque minifundia-latifundia-capitalisme agraire. L'histoire agraire d'Haïti a été marquée, en revanche, par la formidable résistance de la petite paysannerie, anciens esclaves et leurs descendants, au rétablissement d'une économie de grandes plantations. Les projets de développement défendus par les leaders révolutionnaires du nouvel État ont été combattus avec opiniâtreté par les paysans haïtiens. Il n'était pas question pour ces derniers de retourner, y compris avec un statut d'hommes libres, sur les plantations sucrières. C'est ainsi que la « *seule révolution d'esclaves victorieuse dans l'histoire de l'humanité* »²⁸ a conduit à une destruction du système de grandes plantations fondé sur l'exportation de denrées agricoles et à la consolidation d'une agriculture vivrière paysanne. C'est un système de « *contre plantation* »²⁹, que la paysannerie a réussi à imposer en Haïti au XIX^e siècle.

La question foncière, quant à elle, occupe toujours une place particulière dans l'histoire et l'imaginaire politiques nationaux. Globalement, la distinction principale est faite entre terres privées et terres d'État. Au plan légal, toute terre, exploitée ou non, pour laquelle personne ne peut présenter un titre de propriété valide, est considérée comme vacante et sans maître et donc relevant du domaine privé de l'État.

On assiste en Haïti à une imbrication constante de l'agraire et du foncier du fait même de cette lutte entre la petite exploitation vivrière et la grande exploitation agro-exportatrice. Dans la pratique, si la distribution du territoire a toujours été considérée comme une prérogative du pouvoir, les tentatives de gérer la production agricole au niveau national, comme de relancer l'économie de plantation en attachant le cultivateur à la terre, se sont toujours heurtées à la persévérance des petits paysans luttant pour sauvegarder leur accès direct à la terre et leurs petites exploitations. Le passé, ainsi que la place toujours prépondérante de l'agriculture dans l'activité du pays, expliquent conjointement la place toujours essentielle de la petite paysannerie, dans les représentations nationales, alors que cette paysannerie ne parvient pourtant plus ni à nourrir le pays, ni même à se nourrir elle-même. Cependant, l'absence de gestion cohérente, la dégradation des terres, et la diminution de la production qui en découle, mènent à une diminution de la part de cette agriculture dans le PIB. Aujourd'hui, l'absence de protection des terres agricoles et absence de politique d'urbanisme, ainsi que le non respect des lois existantes, ont des répercussions qui amplifient encore les problèmes évoqués. Cet état de fait est dénoncé depuis longtemps et on ne peut que constater qu'il perdure, par delà les

²⁸ C.L.R. JAMES, *The Black Jacobins: Toussaint Louverture and the San Domingo Revolution*, New York: Random House, 1963 [1938].

²⁹ Jean CASIMIR, *La cultura oprimida*. Mexico : Editorial Nueva Imagen, 1980.

changements politiques – ou du fait de leur fréquence – et surtout par delà les sommes impressionnantes déversées par périodes sur le pays au nom du développement.

La position étatique hésitante quand à l'usage du domaine privé de l'État (aboutissant à ne pas choisir pour garder un contrôle potentiel sur le foncier) a amené les gouvernements successifs à mener, depuis vingt ans, une politique foncière erratique et qui était, depuis le retour au pouvoir du président anciennement porteur de la réforme agraire, une gestion *de facto* une politique par absence d'intervention...

Tenir compte de cette histoire singulière, jalonnée de bouleversements et de ruptures, est indispensable pour comprendre et rendre compte de tous les éléments présents dans la situation actuelle. Nous suivrons donc le géographe Paul Moral quand il écrivait que « *les facteurs historiques paraissent d'une importance primordiale dans une introduction à l'étude de la vie paysanne telle qu'elle s'observe aujourd'hui en Haïti* », « *le legs du passé [étant] aussi décisif que la nature des sols* »³⁰.

3.1 Les deux régions choisies pour cette recherche

Notre proposition de recherche était de partir de l'analyse des modalités très différentes de mise en œuvre de la réforme agraire dans deux régions d'Haïti, la plaine de l'Artibonite, entre 1996 et 2000, et la zone de la plantation Dauphin dans le département du Nord-Est en 1999-2000.

Notre objectif était, à partir d'un retour sur cette tentative de réforme agraire et d'une observation des éventuelles retombées en matière de gestion domaniale de la loi de décentralisation promulguée en Haïti, en 1996 également, de réfléchir sur la question plus générale de la gestion politique du foncier dans ce pays.

Il nous faut au préalable souligner que, alors que la prévalence de la petite exploitation paysanne est, comme nous l'avons évoqué, l'une des caractéristiques principales de la structure foncière haïtienne, l'une des spécificités des deux régions étudiées est au contraire qu'il s'agit de zones dans lesquelles, par des processus historiques particuliers, se sont reconstituées de grandes propriétés foncières.

De ce fait, ces deux vastes plaines littorales avaient déjà fait, bien longtemps avant que l'Institut National de la Réforme Agraire ne s'y intéresse, l'objet d'investissements publics et /ou privés de grande envergure. Par ailleurs, le basculement politique de 1986 y eu des conséquences importantes.

La plaine de l'Artibonite

La plaine de l'Artibonite, première région choisie pour la réforme agraire, a été le cadre de transformations majeures au cours des soixante dernières années. Les investissements publics massifs réalisés dans cette région, notamment les grands travaux d'irrigation des années 1950, ont grandement valorisé des terres autrefois arides. Dans les années précédant ces travaux, plusieurs propriétaires « absenteïstes » de quelques carreaux de terre ont commencé à chercher par des moyens divers à étendre leur influence dans la plaine. Des terres ont été achetées à des paysans, en toute inégalité d'information sur les transactions. Certains se sont souvenus qu'ils

³⁰ Paul MORAL, *Le paysan haïtien : étude sur la vie rurale en Haïti*. Port-au-Prince : Les Éditions Fardin, 1978 [1961], p 11.

avaient des propriétés dans la région, d'autres ont jugé opportun de commencer à spéculer et y ont acquis des parcelles. Des paysans, « possesseurs » de terres sans en être les propriétaires légaux, comme c'est souvent le cas des paysans qui travaillent sur des terres de l'État, ont été dépossédés arbitrairement. Enfin, la corruption de l'appareil judiciaire ainsi que la vénalité de beaucoup d'arpenteurs et de notaires ont permis la falsification de titres de propriété. Il s'est produit en fait, dans ces années, ce qui est connu dans la législation française sous l'appellation de délit d'initié. Des personnes proches du pouvoir, souvent citadines et bien informées, ont profité de leur position pour s'approprier des terres qui allaient leur rapporter d'importants bénéfices. Les travaux d'irrigation ont en effet modifié de manière significative les enjeux fonciers en entraînant, du fait de la pression démographique, une hausse continue du prix et du loyer de la terre.

Les « grandes propriétés » qui se sont reconstituées à partir des années 1950 dans l'Artibonite sont grandes relativement à la réalité haïtienne (quelques centaines d'hectares tout au plus) et n'ont rien à voir avec les latifundia brésiliens, par exemple. Par ailleurs, il ne s'agit pas, la plupart du temps, de terres laissées en friche ou consacrées à un élevage extensif, mais au contraire de terres travaillées, cultivées. Pour autant, ces grandes propriétés ne sont pas gérées comme de grandes exploitations, mais au contraire, par le jeu du fermage et du métayage, ces grandes surfaces sont éclatées entre de multiples petites exploitations paysannes³¹. Il s'en suit que la véritable bataille, qui a donné lieu au déclenchement de nombreux conflits terriens dans la région, est la bataille pour l'accès à la terre et pour la rente foncière. Le paradoxe entre la grande misère dans laquelle vit la très grande majorité des paysans de l'Artibonite et la grande fertilité des terres irriguées qu'ils travaillent est expliqué par la chaîne de prélèvements que subissent les paysans, depuis ceux opérés par les gérants jusqu'au pouvoir central, et en passant par les *grandon*. Les terres en conflit ont parfois des superficies de plusieurs centaines d'hectares et, cédées par parcelles de quelques hectares ou moins, procurent des rentes extraordinaires dans un pays pauvre comme Haïti, que les *grandon* peuvent obtenir sans avoir besoin de faire le moindre investissement.

Cela permet de comprendre les conflits farouches sur le terrain ainsi que la « patience » des *grandon* qui préfèrent prendre le risque de perdre une ou plusieurs récoltes, dans des affrontements et des violences, plutôt que de perdre le contrôle de ces terres. Ces conflits, parfois transformés en véritables guerres rurales opposant des localités entières, ont entraîné au cours du temps d'importantes pertes en vies humaines, des destructions de maisons, de bétail et de récoltes.

Leur complexité et leur aspect récurrent tient en partie au fait qu'ils n'opposent jamais seulement des petits paysans à des grands propriétaires, mais mettent en présence et en compétition divers groupes de paysans dont certains bénéficiant des "faveurs" de différents grands propriétaires. Dans ce type de conflits, les paysans d'une localité revendiquent leurs droits d'accès à des terres en les déclarant terres de l'État, tandis que ceux de la localité rivale

³¹ Selon LAROSE et VOLTAIRE, en Haïti, la grande propriété, à quelques exceptions près, n'a jamais réussi à se transformer en une grande exploitation agricole de type capitaliste et métayage et fermage demeurent encore la forme prédominante de mise en valeur des terres. LAROSE Serge, VOLTAIRE Frantz « Structure agraire et tenure foncière en Haïti » in *Anthropologie et sociétés*, Montréal, Vol 8, n° 2, 1984, pp 65-85.

considèrent que leurs droits sont mieux préservés en se rangeant derrière les prétentions des *grandon*.

Quoiqu'il en soit les conflits se règlent toujours par paysans interposés et la reconstitution de leurs chronologies fait apparaître la coïncidence entre des pics de violence et des basculements politiques, reflétant le balancement d'Haïti entre de longs moments de fermeture et de répression, suivis de plus courts moments d'ouverture politique rapidement investie par les mobilisations et les revendications populaires.

La plantation Dauphin

La deuxième zone ciblée par l'INARA fut celle des terres toujours désignées aujourd'hui comme celles de « la plantation Dauphin », dans la plaine littorale du département du Nord-Est. Contrairement à l'Artibonite dont les terres étaient propriété privée depuis les années 1950, les terres de la plaine du Nord et du Nord-Est sont considérées comme terres d'État, du fait d'une histoire locale agro-industrielle longue dont les esprits restent encore très marqués.

Cette région abrita en effet, durant la majeure partie du XX^e siècle, la plus grande plantation de sisal des Caraïbes. La Compagnie Dauphin fut fondée par un entrepreneur américain à qui le gouvernement haïtien avait octroyé durant l'occupation américaine (1915-1934), des baux à long terme sur 8 000 hectares de plaine non délimités. Elle s'implanta donc à partir de 1927 au prix de l'expulsion de très nombreux petits paysans qui vivaient et travaillaient là sans pour autant être en possession de titres de propriétés en bonne et due forme³². Pour ceux qui pouvaient prouver la légalité de la possession de leurs parcelles, les terres furent rachetées dans des conditions souvent peu claires. Ainsi titulaires de baux étatiques à long terme sur des zones entières sur lesquelles les paysans n'avaient pu démontrer leurs droits, les diverses compagnies agro-industrielles qui s'y succédèrent se trouvèrent peu à peu à la tête de milliers d'hectares³³ en partie louée à l'État et pour l'autre partie en propriété.

Si, quelques paysans persistèrent à planter des vivres entre les lignes de sisal, sur une zone précise considérée comme ayant été achetées dans des conditions très douteuses par la compagnie³⁴, les dirigeants de la plantation les délogeaient systématiquement et jamais ces tentatives de réoccupation paysanne ne réussirent à prendre un début d'ampleur. Dans leur grande majorité, les paysans de la région avaient renoncé à investir ces terres, s'étant repliés sur les mornes plus au sud ou s'étant résignés à grossir la main d'œuvre agricole et ouvrière employée sur la plantation.

Après quarante-cinq ans de fonctionnement et d'expansion agro-industrielle, durant lesquels les besoins en fibre de sisal suscités par la seconde guerre mondiale furent à l'origine d'une croissance importante de la production, l'effondrement de la demande dans les années soixante, avec l'apparition du nylon, entraîna la décadence progressive de la plantation. Récupérées dans les années 1970, après le départ des derniers entrepreneurs étrangers par un homme d'affaire haïtien proche de la famille Duvalier, les terres plantées en sisal, les usines et constructions furent abandonnées définitivement en 1984 et les populations du bourg de Terrier Rouge et des cités ouvrières créées dans les environs virent disparaître les emplois –

³² Voir Union nationaliste (L'), 1930, *Dépossessions*.

³³ Au total 16 000 hectares si l'on ajoute l'autre partie de la plaine, située dans le département du Nord qui fit l'objet d'une exploitation comparable.

³⁴ Nous verrons que cette zone fera l'objet de la seconde phase de la tentative de réforme agraire lancée en 1999.

salariés agricoles, mécaniciens, ouvriers, etc. – qui avaient fait la prospérité relative de la région. Les restes de la plantation, terres et équipements industriels, furent considérés comme revenant dans le domaine privé de l'État et confiés au ministère de l'Agriculture.

Cette occupation agro-industrielle quasi continue, durant plus d'un demi-siècle, de l'ensemble de la plaine littorale, avait donc eu pour effet que ces terres, par ailleurs arides et difficiles à mettre en valeur, ne soient ni réoccupées par de petits paysans, ni appropriées par des *grandon*. Ainsi, au contraire de l'Artibonite, au moment des bouleversements politiques de 1986, la région constituait, au plan foncier, une sorte de page blanche, constituées de très vastes quantités de terres du domaine privé de l'État, temporairement « inoccupées ».

En février 1986, dans la conjoncture nouvelle ouverte par la fin de la dictature duvaliériste, des petits et moyens paysans ainsi que des organisations locales se positionnèrent comme exploitants légitimes de ces terres, l'une de ces organisations, l'Association des petits planteurs du Nord-Est, déposant immédiatement après le départ de Jean-Claude Duvalier, une demande de bail auprès des services administratifs compétents. Le soutien dont cette association bénéficia de la part d'un certain nombre d'organisations étrangères, parmi lesquelles Oxfam notamment, amena l'administration à les considérer avec une certaine bienveillance, dans un premier temps tout au moins et le ministre de l'Agriculture de l'époque promit à l'APPNE de lui donner l'accès à 6 000 hectares de terres « 2 000 pour l'agriculture, 2 000 pour l'élevage et 2 000 pour le reboisement ».

Il semble à ce point de vue que, dès le départ, des erreurs administratives aient été commises. En effet, il apparut au bout d'un certain temps aux paysans concernés que le ministère de l'Agriculture n'était pas en position légale de gérer les terres de l'État et que ce droit était l'apanage de la Direction générale des impôts (DGI). La question se posa alors en 1988 de savoir si le bureau local de la DGI, situé au bourg de Terrier Rouge était compétent pour prendre une telle décision, ou s'il fallait se rendre au chef lieu du département, ou s'il était nécessaire d'aller jusqu'à Port-au-Prince... Ce va-et-vient dura jusqu'à ce que la situation politique devenue trop dangereuse du fait des coups d'État de l'année 1988 commande d'arrêter les démarches³⁵.

En 1991, avec l'arrivée au pouvoir d'un président démocratiquement élu, la tension s'apaisa pour quelques mois, au cours desquels eurent lieu un certain nombre de rencontres de réflexion sur la réforme agraire. Des représentants de l'APPNE y participèrent, avec la demande que l'État accorde à l'association un « *droit légal d'occupation* » pour y « *développer ses activités agricoles, d'élevage et de reboisement dans les meilleures conditions* »³⁶.

Suite au coup d'État de septembre 1991, de nouveaux acteurs s'intéressèrent à la région, notamment des militaires et des grands commerçants et industriels amenant de grands projets portuaires et touristiques. Ces projets n'aboutirent pas mais, au cours des années de troubles politiques qui suivirent, quelques notables réussirent à obtenir des baux plus ou moins valides, directement à la Direction générale des impôts de Fort Liberté.

³⁵ Cf. SAINT-DIC Roosevelt, Association des petits planteurs du Nord-Est. *Diagnostic préliminaire et perspectives*. SOE, Port-au-Prince, octobre 1988, 28 pages, p.14.

³⁶ *Asosyasyon Ti Plantè Nodès* (APPNE), *Pozisyon ak reflèksyon Asosyasyon Ti Plantè Nodès (APPNE) sou refòm agrè* Rankont Damyen, 29 daou 91, 3 p.

Les changements politiques de 1994-1995, marqués par le retour du président Aristide puis par l'élection de René Préval à la présidence, relancèrent le mouvement d'occupation qui prit, selon certains observateurs un tournant « *clientéliste beaucoup plus marqué* »³⁷. Dans ce contexte, peu après son retour en septembre 1994, le président Aristide promit oralement au responsable de l'association paysanne devenue coopérative des Petits planteurs du Nord-Est, un don portant sur 7 000 hectares des terres de l'ancienne plantation Dauphin. Cette promesse ne fut pas suivie de la titrisation espérée.

Ainsi, malgré les propositions d'attribution de terres faites dès 1987 par le ministre de l'Agriculture, quand l'Institut national de la réforme agraire (INARA) s'intéressa à la région une dizaine d'années plus tard, aucune décision n'avait été prise, et les paysans mettant en valeur la plaine (cultures vivrières et élevage libre) étaient considérés comme des « squatters ».

L'action menée dans l'Artibonite entre 1997 et 2000, sous le nom de « réforme agraire », a touché de fait aux relations de production dans certaines zones précises, tout en tentant de soutenir la production agricole. Il n'y a pas eu en revanche de re-répartition du foncier privé, dans la mesure où le « gel » des terres en conflit par l'INARA a consisté essentiellement en une prise – ou reprise – de contrôle par l'État sur ces terrains, suivie d'une répartition entre des petits paysans sous des conditions très strictes, mais sans indemnisation des présumés propriétaires ni cession définitive aux attributaires. Dans le Nord-Est, nous verrons que les actions de l'INARA ne débouchèrent en fin de compte sur aucune sécurisation des occupants des terres domaniales...

Ainsi, la question du domaine privé de l'État et de son usage potentiel relativement au foncier privé reste une question essentielle pour comprendre les logiques étatiques et les politiques menées dans ce domaine par des gouvernements par ailleurs pris en tenaille entre une opinion publique et des revendications populaires très fortes dans le monde rural notamment, de la satisfaction desquelles dépend leur légitimité, et les contraintes liées à la dépendance du pays envers les aides internationales.

Pour éclairer l'ensemble de ces questions, nous avons choisi d'étudier ce qu'il est advenu de la « réforme agraire » haïtienne, dernier grand projet national en date dans le domaine agro-foncier, ayant mis dix ans à passer de l'idée à la mise en œuvre, et ce qu'il en reste une décennie après son lancement.

Dans une optique de cadrage des spécificités du contexte haïtien, nous reprendrons, dans une première partie, les grandes lignes de la situation foncière du pays, une description rapide des institutions en charge de ces questions, ainsi que les modifications de ce contexte intervenues depuis 1986. Nous soulignerons également à cette occasion les conséquences de l'entremêlement constant des questions foncières et agraires dans la structuration de l'agriculture haïtienne.

Dans une deuxième partie nous développerons différents aspects de la réforme agraire haïtienne, des conditions politiques de sa conception, du cadre légal dans lequel elle a été

³⁷ Alex BELLANDE et Nicolas DAUPHIN, *Lèt Agogo : modes de mise en valeur du milieu et possibilités d'intensification de l'élevage laitier dans le cadre de la réforme agraire dans le Nord et le Nord-Est d'Haïti*, Programme d'appui à l'élevage, départements du Nord et du Nord-Est d'Haïti, Vétérinèd, Port-au-Prince, décembre 2000, p. 26.

située, puis, à travers le déroulement des différentes étapes de sa mise en œuvre, des limites et contraintes rencontrées, jusqu'à son échec et son abandon.

Dans une troisième partie enfin, nous décrirons rapidement à travers quelques exemples illustrant la position de replis actuel de l'Institut national de la réforme agraire, les conséquences concrètes d'une absence de coordination entre les institutions en charge de ces questions, du manque de politique agro-foncière cohérente, et les répercussions des blocages qui en découlent d'une part, du laisser-faire qui est son pendant d'autre part...

II. LA NÉCESSITÉ ET LES ENJEUX D'UNE RÉFORME AGRO-FONCIÈRE EN HAÏTI

Dans un premier temps, après avoir présenté les représentations et pratiques communautaires de gestion du foncier, les pratiques agraires existantes, ainsi que l'aspect légal des questions foncières, nous évoquerons l'évolution politique qui a conduit, après la chute de la dictature duvaliériste, à envisager de réaliser une réforme agraire dans le pays.

Soulignons tout d'abord que, du point de vue de l'aspect légal formel des choses, en Haïti, la propriété de la terre semble suivre le modèle occidental. Elle est en effet individuelle et matérialisée par la division en parcelles délimitées, la terre étant aliénable et transmissible par héritage³⁸. Avoir des terres en pleine propriété, et donc cessibles, est considéré comme hautement souhaitable par les paysans. Par ailleurs, il est incontestable qu'en Haïti l'exploitation agricole est également une affaire individuelle et que les terres, même dans le cas rare où elles sont en indivision stricte, ne sont jamais exploitées collectivement³⁹.

S'appuyant sur l'ensemble de ces constats, l'anthropologue Gérald Murray concluait à une très grande individualisation du contrôle sur la terre dans le pays, très cohérente selon lui avec les lois formelles haïtiennes concernant la propriété privée, lois elles-mêmes dérivées du Code Napoléon.

Cependant, derrière cette apparente simplicité, la complexité des pratiques et l'importance, la gravité et la récurrence des conflits, font que l'on parle plus souvent du foncier haïtien comme d'un imbroglio et d'un « problème » que comme d'un système organisé et policé.

1. Le foncier et l'agaire : outils, pratiques et difficultés

En Haïti, l'une des principales difficultés dans la réflexion sur les modalités d'intervention dans le secteur agricole, tient à l'incertitude permanente de la frontière entre foncier et agaire, tant pour ce qui relève de la tradition, du « communautaire », que pour ce qui relève des dispositifs légaux.

Ces incertitudes du droit foncier sont amplifiées par les problèmes liés à la pression foncière. Par ailleurs, le centrage sur l'exploitation paysanne, entendue comme un ensemble de parcelles mises en valeur par un même exploitant, contribue également à rendre difficile la dissociation entre le foncier et l'agaire. En effet, il n'y a pas de superposition entre exploitation et propriété. De ce fait, si d'une part, il n'existe pas d'exploitation d'un seul

³⁸ Gérald MURRAY, *The evolution of Haitian peasant land tenure: A case study in the agrarian adaptation to population growth*. Ph.D. diss., Columbia University, New York, 1977.

³⁹ Les rares parcelles en indivision familiale « stricte » sont réputées être exploitées à tour de rôle ou éventuellement en pâturage. Aujourd'hui, un certain nombre d'organisations paysannes, notamment celles liées au Mouvement paysan de Papaye (MPP), ainsi que, parfois, des groupes constitués à partir de certaines paroisses catholiques, font la promotion de parcelles collectives où sont produits des légumes ou autres cultures particulièrement rentables. Ceci étant, ces expériences restent localisées, à petite échelle, et la participation à de tels collectifs n'empêche pas les paysans concernés de cultiver également d'autres parcelles individuelles, en faire-valoir direct ou indirect, et dont le revenu leur est personnel.

tenant, ou regroupant uniquement des parcelles détenues en propriété ou sous un même type de contrat (fermage, métayage...), réciproquement, une même parcelle peut être considérée :

- soit selon le contrat agraire qui a été conclu à son propos ;
- soit selon le statut foncier du propriétaire.

En pratique, l'incertitude est extrêmement fréquente dans les textes sur la question, la description des situations en termes de « modes de tenure » mélangeant la plupart du temps le statut de l'exploitant relativement au foncier (propriétaire, ayant-droit sur un héritage indivis...) et relativement au type de contrat agraire conclu (fermier, métayer, gérant...).

1.1 Le « lien à la terre »

Profondément, l'ensemble des représentations et des pratiques qu'elles induisent relève d'une identité populaire haïtienne fondée sur des représentations d'origine paysanne, dans lesquelles le « lien à la terre » tient une place essentielle, comportant simultanément une dimension nationale et une dimension familiale, à travers l'héritage, dimension médiatisées en grande partie par le vodou. Traduisant cette conception d'une identité passant par un droit sur le sol national, l'idée qu'un Haïtien n'ait pas au moins des « droits et prétentions » sur une parcelle du territoire quelque part, semble quasi inimaginable⁴⁰.

Notons qu'il est par ailleurs fréquent à la campagne et dans les bourgs ruraux, que, dans les terres transmises en héritage, certaines parcelles restent indivisibles et inaliénables, pour des raisons religieuses⁴¹ (présence d'arbre ou de pierre « reposoir des *lwa* » – esprits du vodou, cimetière ou *houmfò* et *kay mistè* – lieux de culte – familiaux...).

Ainsi, que la terre dont le paysan et ses descendants tirent leur subsistance soit à l'origine issue d'un « don national » ou qu'il s'agisse d'une propriété constituée patiemment par un ancêtre commun⁴², dans tous les cas, c'est par la terre, et singulièrement par la parcelle strictement indivise où se trouve le lieu de culte familial (matérialisé parfois simplement par un arbre ou un bassin...), que se concrétise le lien entre tous les membres d'un même lignage. Chaque cérémonie réactualise tout ensemble l'histoire, le lien à la terre et le lien aux ancêtres et donc la communauté de tous ceux que la cérémonie réunit. Soulignons que ce lien à l'« habitation »⁴³ familiale et au sol national n'implique pas d'abord un rapport de propriété. Il

⁴⁰ Témoignage de Jean-Marie THÉODAT, géographe. Nous le verrons, ces droits et prétentions permettent l'usage actuel d'une parcelle, en même temps qu'ils sont une promesse de propriété. Leur simple possession, si elle n'interdit pas totalement l'aliénation, la rend impossible en dehors du lignage.

⁴¹ Voir Alfred MÉTRAUX, « Droit et coutume en matière successorale dans la paysannerie haïtienne » Bruxelles-Antwerpen in *Zaire*, Vol 5, n°4, avril 1951, pp 339-349, Rémy BASTIEN, *Le paysan haïtien et sa famille*. Paris: Editions Karthala, 1985, etc. Dans le Nord-Est, des paysans ont cependant mentionné, dans les terres privées qui furent expropriées par la compagnie Dauphin, des exemples de services *vodou* perpétués sur les lieux « sacrés » et même la possibilité de faire « déménager » des *lwa* d'un lignage en cas de vente (vente forcée dans les cas évoqués) d'une parcelle comportant leurs « reposoirs ».

⁴² Qu'André Marcel d'Ans représente comme celui qui « a posé sa *ras* », c'est-à-dire son nom, ou plus exactement, sa « lignée », dont l'héritage foncier est perpétué, à travers ses descendants héritiers en commun des terres qu'il a laissées. In "Le sens de la race. Terminologie parentale, transmission du nom et organisation lignagère dans la campagne haïtienne" *Conjonction, Revue franco-haïtienne* n° 163 octobre 1984, Institut français d'Haïti, Port-au-Prince pp 67-76.

⁴³ *Abitasyon* (ou *bitasyon*) est un terme créole dérivant directement de celui utilisé à l'époque coloniale, où le terme « habitation » désignait une plantation et tout ce qu'elle comprenait. Les noms des habitations

s'agit bien plus d'un droit d'accès, d'usage, sur une parcelle de l'ensemble des terres transmises, par le jeu des héritages fonciers, à partir de l'exploitation constituée par un l'ancêtre commun du lignage (ou du groupe se reconnaissant actuellement comme tel).

1.2 Un marché foncier extrêmement actif

Il y a une vingtaine d'années, les études foncières portant sur Haïti avaient montré qu'à tout moment l'immense majorité des agriculteurs était impliquée dans des transactions foncières⁴⁴.

La complexification du morcellement des exploitations et l'importance de la gestion informelle, constituent les deux principales tendances identifiées par les travaux plus récents portant sur le foncier haïtien⁴⁵. L'ethnologue Michèle Oriol montrait cependant dans sa thèse (1992) qu'un certain nombre de mécanismes de gestion paysanne de la terre avaient pour effet de limiter le morcellement. Ceci est confirmé par une étude réalisée en 2005⁴⁶, qui constatait que, si les tendances évoquées perduraient, elles ne semblaient pas s'accroître contrairement à ce que l'on aurait pu imaginer face à l'explosion démographique. L'auteur expliquait ce fait par l'impact de l'exode rural et de l'émigration ayant pour effet de diminuer la pression sur la terre et contribuant donc ainsi à en limiter le morcellement. Par ailleurs, si l'importance de la gestion informelle du foncier – en particulier de l'indivision familiale – s'amplifie (à moins qu'elle ne soit simplement mieux connue), ces modalités de gestion du foncier semblent s'être également adaptées aux changements, dans un contexte d'absence d'intervention normative de l'État.

Réputées être porteuses de conflits interminables, limitant les investissements productifs et la protection du sol, la faiblesse de la formalisation de la propriété paysanne et l'insécurité foncière qui en découle seraient les grandes responsables des maux du pays.

1.3 Accès indirect à la terre et problèmes de « tenure »

Au-delà de la propriété et de l'héritage, la question essentielle pour les agriculteurs haïtiens est, plus largement, celle de l'accès à la terre. Celui-ci n'est évidemment pas limité à la propriété et les exploitants haïtiens exploitent des parcelles sous des statuts très divers, notamment en ce

coloniales, qui sont souvent ceux des colons qui les détenaient, constituent la source principale des toponymes actuels à travers tout le territoire d'Haïti. Le terme a lui-même pris, en créole, une connotation très particulière de "terre familiale". Dans le département du Nord-Est ce terme désigne les parcelles héritées d'une exploitation (*tè bitasyon*) ainsi que les terres strictement indivises, où se trouvent les lieux de cultes familiaux. Il semble que dans l'Artibonite, le terme de « localité » en constitue un équivalent.

⁴⁴ « La littérature suggère qu'un marché foncier extrêmement actif et l'extrême fragmentation des propriétés foncières en Haïti sont les facteurs les plus importants contribuant à l'instabilité foncière. (...) À travers une série continue de transactions foncières, à la fois le nombre de parcelles exploitées et le type de tenure associé à chacune des parcelles varie considérablement d'une année sur l'autre. ». BLOCH, LAMBERT, SINGER, 1988 : 20.

⁴⁵ Importance réelle mais moindre que ce qu'attendaient les chercheurs ayant travaillé sur le rapport FAO-BID qui découvrirent sur leurs observatoires des proportions d'indivision inférieures à ce qu'ils attendaient. La superficie de parcelles enquêtées en indivision n'était supérieure à la superficie détenue en propriété que sur un des neuf observatoires mis en place. (FAO, *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière*, FAO, Programme de coopération technique, décembre 1997, Ch. 8 « Choisir un scénario : réforme agraire, réforme foncière ou réforme agro-foncière ? » p. 25).

⁴⁶ Olivier DELAHAYE, *Les contraintes liées au foncier*, ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural, IDB – Regional Operations Department II - Identification de créneaux potentiels dans les filières rurales haïtiennes (HA-T1008/ATN-FC-9052), s.l., 2005, 28 p.

qui concerne le faire-valoir indirect, avec une très grande diversité des types de contrats possibles et des modes d'arrangement régionaux. Deux problèmes se posent particulièrement dans ce domaine.

Le premier est souvent évoqué qui dénonce les conditions très désavantageuses faites aux métayers dans le pays et les conséquences de cette situation sur la protection des sols et les investissements⁴⁷.

Par ailleurs, en ce qui concerne le fermage, si les contrats entre privés sont plus équilibrés, les dysfonctionnements de la Direction générale des impôts (DGI) font qu'il est quasiment impossible aux paysans souhaitant affermer de petites parcelles, ainsi qu'aux organisations paysannes demandant des baux collectifs, d'avoir accès légalement aux terres d'État⁴⁸.

2. Les institutions haïtiennes et les questions foncières

Le Code civil haïtien a été calqué, en 1825, sur le Code Napoléon, ce qui a amené à doubler l'ensemble des fonctionnements communautaires s'étant mis en place durant la guerre d'indépendance d'un ensemble de lois formelles importées postérieurement à l'indépendance.

2.1 Le foncier : propriété privée individuelle et « titres »

En principe, pour les particuliers, le système formel de titrisation foncière en vigueur actuellement implique trois étapes :

- un arpentage officiel délimitant la parcelle, en présence des voisins, et donnant lieu à un procès-verbal ;
- la rédaction par un notaire d'un titre décrivant la transaction et les nouvelles limites ;
- et l'enregistrement du titre à la Direction générale des impôts⁴⁹.

Le dispositif administratif de gestion foncière comporte, outre des institutions publiques comme des bureaux des contributions communales et départementales, des arpenteurs et des notaires privés, commissionnés par l'État, officiant dans les bourgs ruraux.

Les arpenteurs et les notaires privés existaient déjà à l'époque coloniale. Aujourd'hui, ces professionnels doivent être commissionnés par l'État et leur rôle principal, concernant le foncier, est de contribuer à l'établissement des titres de propriétés sur les terres privées.

⁴⁷ Les diverses ébauches de loi de réforme agraire consultées, envisageaient d'interdire le métayage dans une échéance brève au motif qu'il s'agit d'une forme insupportable socialement d'exploitation du travail, nuisible à l'usage optimal des terres. Cette position radicale semble faire fi de l'absence d'alternative pour les paysans sans terre ne disposant pas des ressources leur permettant de payer d'avance le loyer de la terre exigé dans les contrats de fermage. Cette position a été critiquée par le *Rapport sur la réforme* établi en 1998 par Duret et Taillefer.

⁴⁸ Nous n'avons pas trouvé d'information claire sur la question d'une éventuelle taille minimale des parcelles affermées par l'État. La seule certitude est que l'arpentage d'une parcelle du domaine privé de l'État d'une surface supérieure à 5 hectares doit obligatoirement être effectué par les services de la Direction générale des impôts pour être valable. La DGI ne pouvant utiliser que les arpentages réalisés par l'un de ses propres arpenteurs (ils sont 12 pour tout le pays), ces démarches formelles sont extrêmement longues et obtenir un bail est, de fait, quasi impossible pour un petit paysan.

⁴⁹ Et sa transcription à la Conservation foncière.

Ces titres doivent ensuite être enregistrés au bureau communal de la Direction générale des impôts qui a vocation à collecter les impôts et taxes. En matière foncière son rôle consiste à valider les mutations par l'enregistrement des nouveaux titres de propriété.

À voir ce schéma, on constate que toutes les structures existent qui devraient permettre d'aboutir à la rédaction de titres de propriété en bonne et due forme. Pourtant, on ne peut que constater que l'ensemble de ces démarches n'est que très rarement effectué en entier en Haïti, qu'il s'agisse de vente de parcelles, ou de succession.

L'une des explications fréquemment avancée est que les coûts importants demandés par les notaires et les arpenteurs, sont extrêmement dissuasifs, particulièrement lorsque la transaction porte sur des terres de faible surface⁵⁰. De plus, il semble que les arpenteurs ne respectent que rarement le tarif réglementaire auquel ils sont en principe soumis. Quand aux notaires, « *la dérive déontologique de certains milieux notariaux* »⁵¹ est fréquemment dénoncée et ses conséquences dans l'éclatement de conflits fonciers sont loin d'être négligeables.

Renforçant cette tendance à l'informalité, la solidité d'une société rurale où l'interconnaissance joue encore un grand rôle dans la validation des transactions encourage nombre de paysans à tenter d'économiser les sommes nécessaires à une validation formelle complète d'un nouveau titre de propriété. Ainsi une grande partie – voire la majorité – des paysans se contentent de « *papye* » plus ou moins suffisants au regard de la loi : soit le procès-verbal d'arpentage, soit un simple reçu notarié de la somme versée pour l'achat d'une parcelle de terre... Un tel document – ne représentant légalement qu'une étape de l'établissement du titre – est, le plus souvent, considéré comme valable et il semble ainsi couramment admis que la vente d'une parcelle entre individus soit simplement formalisée par le reçu du notaire, sans que soit rédigé un nouveau titre de propriété. La rédaction de ce reçu est en revanche considérée par les paysans comme un élément essentiel de la transaction, l'absence de cette pièce pouvant mener à une contestation ultérieure de la vente⁵².

L'État lui-même a fini par prendre en compte certaines de ces pratiques. Le procès-verbal d'arpentage a ainsi pris le statut d'un acte sous-seing privé⁵³, suffisant pour établir le droit de propriété en milieu rural et, d'une façon plus large, on constate, avec le temps, une multiplication des institutions à même de délivrer un titre foncier considéré comme valable.

⁵⁰ Il n'est pas rare que le coût de formalisation du partage soit supérieur à la valeur de la parcelle à partager.

⁵¹ Louis Joinet, *Situation des droits de l'Homme en Haïti*, Rapport établi par l'expert indépendant, Conseil économique et social, Services consultatifs et coopération technique dans le domaine des droits de l'Homme Distr. Générale E/CN.4/2006/115, 26 janvier 2006.

⁵² Gérald MURRAY, *The evolution of Haitian peasant land tenure: A case study in the agrarian adaptation to population growth*. Ph.D. diss., Columbia University, New York, 1977, pp 139-140.

⁵³ « *Toutes énonciations relatives à un partage amiable d'immeuble entre paysans majeurs, toute énonciations de vente d'immeuble à un paysan contenues dans un acte d'arpentage de fonds rural, feront foi de cette vente ou de ce partage avec la force probante d'un acte sous-seing privé.* » (Code rural de 1962 cité par INARA-FAO, 1996 : 36).

On a pu ainsi recenser sept types de titres de propriété foncière, opposables les uns aux autres et provenant de sources différentes, toutes légalement reconnues⁵⁴ :

- l'acte sous seing privé, rédigé par un particulier (art. 327 du Code rural de 1962) ;
- le procès-verbal d'arpentage rédigé par un arpenteur (*idem*) ;
- l'acte authentique, translatif de droits de propriété rédigé par un notaire (art. 1 du décret du 27 novembre 1969) ;
- l'acte judiciaire (jugement et arrêt), adjudication, licitation, rendu par un tribunal (Code civil) ;
- le don national, accordé par le pouvoir exécutif et faisant l'objet d'un titre et d'un procès-verbal d'arpentage ;
- le don d'un bien rural de famille, accordé par le pouvoir exécutif (art. 318 du Code rural de 1962) ;
- le certificat d'immatriculation de l'Office national du cadastre (ONACA) (art. 38 du décret du 29 novembre 1984).

Les titres de bénéficiaires de la réforme agraire délivrés par l'INARA à partir de 1997 ne sont en revanche pas des titres de propriété. Ils pourraient cependant le devenir avec le temps, comme il en a été des biens ruraux de famille. Ces derniers, qui ne donnaient au départ à leurs attributaires⁵⁵ qu'une propriété conditionnelle, sont en effet considérés comme des titres de propriété foncière depuis le Code rural de 1962.

Absence de titres actualisés d'un côté, multiplicité de documents tenant lieu de titres de l'autre. Un certain nombre des conflits fonciers anciens restent irrésolus car les pièces légales présentées par les protagonistes se disputant une terre sont de validité comparable. Il arrive également que lesdits papiers comportent des imprécisions ou des discordances sur les limites de la parcelle ou autre et, enfin, que les hommes de loi se trouvent confrontés à des difficultés quant à la simple capacité des intéressés à prouver leur filiation, voire leur propre identité.

Le foncier haïtien mérite donc sa réputation de complexité. Enchevêtrement, imbroglio, superposition des droits, arrangements, distorsions vis-à-vis des dispositions légales... Tous ces termes peuvent être retrouvés dans la littérature sur le foncier haïtien et dans la réalité du terrain.

Le débat sur les choix légaux à faire reste ouvert cependant, car rien ne prouve qu'une formalisation plus grande de la propriété suffise à améliorer la situation, étant données notamment la réalité des pratiques paysannes, les pratiques politiques, ainsi que les failles du système d'enregistrement et de la justice haïtienne.

⁵⁴ In *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière*, FAO, Programme de coopération technique, décembre 1997, Texte principal p. 37. Le texte de la FAO mentionnait en 1997 cinq types de titres de propriété, auxquels nous avons ajouté le titre de « bénéficiaire de la réforme agraire » mis en place par l'INARA.

⁵⁵ La formule des biens ruraux de familles a été utilisée essentiellement pour les parcelles des colonies agricoles créées par le président Vincent au bénéfice des rescapés des massacres de 1937 en République Dominicaine.

2.2 Les administrations intervenant traditionnellement dans la gestion foncière

Si l'on reprend l'ensemble des institutions intervenant dans la gestion foncière, il apparaît que la répartition des rôles entre elles est complexe et peu coordonnée.

Ceci est encore plus net, si possible, en ce qui concerne les institutions en charge de la gestion du domaine privé de l'État. Les services administratifs n'ont, de fait, qu'une connaissance très limitée du domaine privé de l'État et la gestion de celui-ci en est affectée, en termes de contrôle du territoire et en terme de pertes de recettes, les loyers des terres du domaine étant très irrégulièrement perçus.

Par ordre d'ancienneté de leur implication, ces différentes institutions sont, en l'état actuel des choses, les suivantes.

La Direction générale des impôts (DGI)

Depuis la loi du 22 septembre 1964, l'Administration générale des contributions (qui a été remplacée depuis par la DGI) est chargée de l'administration des biens du domaine privé de l'État. En pratique, cela concerne essentiellement actuellement la formalisation des baux à ferme sur les terres du domaine privé de l'État, à partir d'opérations d'arpentage qui doivent être réalisées par ses propres services. Pour ce faire, elle utilise ses propres arpenteurs missionnés, actuellement au nombre de douze sur le territoire de la république.

Selon les surfaces demandées et les interlocuteurs, les bureaux départementaux doivent éventuellement en référer au bureau de l'administration centrale à Port-au-Prince.

L'Office national du cadastre (ONACA)

Le projet d'établissement d'un cadastre des terres du pays date de 1805. Cependant ce n'est qu'en 1984 que fut réellement créé l'Office national du cadastre. Ces services du cadastre ne sont actuellement implantés que dans deux départements – de tout le pays, seules les terres des communes de Delmas et de Saint-Marc ont été cadastrées – et, en ce qui concerne les terres privées, l'ONACA rencontre des difficultés avec les intervenants traditionnels que sont les arpenteurs et les notaires⁵⁶.

De fait, aucune passerelle n'a été pensée entre l'ONACA et ces professions qui lui préexistaient. Ainsi ils opèrent séparément, sans mise en commun ni partage de leurs informations et de leurs compétences.

La quasi absence du cadastre dans le pays est réputée poser de nombreux problèmes et « *la nécessité de l'établissement d'un cadastre pour chacune des habitations* » évoquée par le directeur de l'INARA, a de nombreux avocats en Haïti et du côté des observateurs étrangers⁵⁷,

⁵⁶ « Il semble que l'existence de l'ONACA ne soit pas connue de tous, ce qui expliquerait que l'on parle d'un comité des notaires et arpenteurs pour dresser le bornage des terres redistribuées ». [Bernard ETHÉART 1995 :2] « les responsables rencontrés se plaignent du fréquent manque de coopération de certains arpenteurs ou notaires qui semblent craindre qu'un cadastre fiable ne vienne mettre un terme à certaines de leurs pratiques lucratives. » in *Situation des droits de l'Homme en Haïti*. Rapport établi par l'Expert indépendant Louis Joinet, Conseil économique et social, Services consultatifs et coopération technique dans le domaine des droits de l'Homme Distr. Générale E/CN.4/2006/115, 26 janvier 2006.

⁵⁷ Mais tous ne sont pas d'accord là-dessus et l'idée d'un cadastre réalisé au niveau des « habitations » laisse perplexe étant donné l'imprécision de cette notion et les difficultés rencontrées par ceux qui ont tenté de

oublieux simplement du fait qu'il s'agit avant tout d'un outil fiscal, nullement nécessaire à la sécurisation foncière, extrêmement difficile à mettre en place systématiquement dans une situation aussi embrouillée et surtout, dont l'entretien et l'actualisation sont nécessaires en permanence, ce qui le rend d'autant plus coûteux, et ce à long terme.

Les problèmes légaux et institutionnels

Ce constat n'empêche pas que la multiplicité des titres de propriété pose elle-même d'autres problèmes. Elle peut s'expliquer par le constat que les diverses institutions en charge de ces questions ont été conçues comme un empilement de structures, sans que des passerelles ou des liens aient été créés entre elles. Pour n'en mentionner que quelques-uns voici quatre exemples des problèmes que pose cette situation :

- il n'y a, nous venons de l'évoquer, aucune passerelle prévue entre l'ONACA et les archives notariales ou d'arpenteurs. Ainsi, l'ONACA ne peut se servir de ces outils essentiels de validation de la propriété privée ;
- il y a plusieurs unités de mesure en cours : les titres de propriété anciens utilisaient le carreau et des fractions de carreau comme unité de mesure de surface et le carreau est toujours la base du raisonnement paysan sur la surface des terres agricoles ;
- les baux sur des terres du domaine sont en revanche depuis très longtemps établis en hectares, ares et centiares ;
- les systèmes techniques ne sont pas non plus les mêmes d'une institution à l'autre : la Direction générale des impôts qui est en principe seule habilitée à arpenter les terres du domaine privé de l'État en vue de les attribuer sous forme de bail, de don, ou autre, n'a que douze arpenteurs commissionnés pour ce faire, et ses équipements sont obsolètes. Les délais d'intervention de ses services sont en conséquence extrêmement longs et incompatibles avec une bonne gestion du domaine au regard des besoins des petits paysans. Réciproquement, alors que l'ONACA d'une part, l'INARA d'autre part, ont des techniciens formés aux techniques de géodésie, topographie et cartographie les plus modernes, il semble que les résultats de leurs travaux ne puissent être utilisés par les services de la DGI ;
- l'INARA n'a établi que très récemment des liens avec l'ONACA en ce qui concerne le cadastre des terres d'État réformées, alors que le décret du 29 avril 1995 lui donnait mandat de « *participer de concert avec les autres institutions spécialisées de l'État à l'établissement et à la mise à jour du relevé cadastral de la République* »⁵⁸.

L'ensemble de ces décalages amène différents ces organismes à empiéter, souvent involontairement, sur les prérogatives d'autres institutions, occasionnant au minimum des blocages, mais aussi, plus globalement, un déficit d'efficacité dans la gestion des terres du domaine. L'ensemble est souvent cause d'une insécurité foncière plus grande, nuisant tant à la production nationale qu'à la vie des paysans concernés. L'exemple des terres du département du Nord attribuées par l'INARA à des associations paysannes et de petits éleveurs a montré

délimiter les « habitations » d'une zone ou de l'autre dans le pays (cf. rapport FAO *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière*, FAO, Programme de coopération technique, décembre 1997).

⁵⁸ INARA, « *Vers une remise en ordre de la gestion des terres de l'État* », Pétionville, Miméo, 22 novembre 2006, 5 p.

qu'il était très difficile pour cet Institut de collaborer avec d'autres institutions étatiques dont les ministres concernés sont pourtant membres de son conseil d'administration⁵⁹...

Les solutions proposées sont diverses. Si, pour la Banque mondiale⁶⁰, la question de tenter la relance de la mise à jour et l'extension du cadastre était évoquée comme une urgence, le rapport FAO-BID de 1997 préconisait pour sa part une mise à plat générale dans le but de proposer, après analyse des problèmes, des mécanismes permettant de cadastrer progressivement les terres, au fur et à mesure des besoins liés aux ventes de terres privées ou à l'établissement de baux à ferme sur les terres d'État.

Ses auteurs soulignaient la complexité du système en place en Haïti et notamment les problèmes posés par l'hétérogénéité entre le type de cadastre choisi, réalisé avec l'appui de la coopération allemande et inspiré du système du *Livre foncier* germanique d'un côté, et, de l'autre, d'un système de sécurité s'appuyant sur les notaires et la Conservation foncière⁶¹ et dont tous les autres éléments suivent le modèle français.

Les experts ayant souligné ce point considéraient ainsi qu'il était « *incontournable que toute réforme agro-foncière [soit] précédée d'une réforme en profondeur des institutions qui la mettront en œuvre à tous les niveaux* »⁶².

La réforme qu'ils proposaient devait être réalisée à trois niveaux : celui des institutions (réforme du notariat, du cadastre en séparant l'identification des immeubles – qui serait le rôle premier de l'ONACA – et leur délimitation par les arpenteurs), celui de la formation (créer une école du notariat et une école d'arpentage et du cadastre), et enfin celui des textes.

Bref, une réforme en profondeur, utile certainement, à une condition cependant... qui représente bien le problème le plus aigu aujourd'hui : les auteurs de ces préconisations avertissaient clairement que pour qu'une telle mise en place institutionnelle, légale ou d'aménagement, soit rentabilisée, il était et il est toujours fondamentalement nécessaire que l'agriculture elle-même soit « rentable », c'est-à-dire « *source de revenus pour les agriculteurs* »⁶³.

Est-ce du fait de l'ampleur du problème considéré sous ce versant ? Malgré l'insistance récurrente sur cette question, il ne semble pas qu'un bailleur s'y soit intéressé pour l'instant et aucun gouvernement haïtien n'a non plus tenté de se lancer dans l'aventure jusqu'à présent.

⁵⁹ Conseil d'administration qui ne s'est jamais réuni jusqu'à présent. Nous approfondirons cet exemple plus loin (ch. III, 2.2.1).

⁶⁰ Suivant les travaux de Hernando de SOTO, *Le mystère du capital. Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs ?* Flammarion, Paris, 2005 [2000], 302 p.

⁶¹ *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière*, FAO, Programme de coopération technique, décembre 1997, Texte principal p. 35.

⁶² *Ibid.* p. 38.

⁶³ *Ibid.* p. 40.

2.3 Les institutions créées par la Constitution de 1987

À l'échelle du pays, la volonté très marquée d'en finir avec le duvaliérisme s'était manifestée, en 1987, par la rédaction d'une nouvelle constitution, dans l'effervescence de l'après dictature, adoptée et à une très large majorité de votants par un référendum national⁶⁴.

La Constitution haïtienne de 1987 est un point incontournable dans le cadre de notre étude. En effet, avec les premières tentatives d'application des articles de celle-ci concernant la réforme agraire d'une part, la décentralisation d'autre part, d'autres acteurs ont pris une place certaine dans la gestion du domaine privé de l'État et des terres en conflits (qu'elles soient privées ou appartenant au domaine) : il s'agit de l'Institut national de la réforme agraire (INARA) dont nous situerons très rapidement ici l'encadrement légal et des nouvelles collectivités territoriales que sont la commune et la section communale, qui se sont vues attribuer des prérogatives importantes en matière de gestion des terres domaniales.

L'INARA et la gestion des terres en conflit

La mission de l'INARA est définie dans l'article 248 de la Constitution.

« Il est créé un organisme spécial dénommé Institut national de la réforme agraire en vue d'organiser la refonte des structures foncières et de mettre en œuvre une réforme agraire au bénéfice des réels exploitants de la terre. Cet institut élabore une politique agraire axée sur l'optimisation de la productivité au moyen de la mise en place d'infrastructures visant la protection et l'aménagement de la terre. »

Considéré comme le décret d'application de cet article 248 de la Constitution, le décret du 29 avril 1995 est venu réglementer l'organisation et le fonctionnement de l'Institut national de la réforme agraire.

Enfin, l'arrêté du 23 octobre 1996, appelé à rester en vigueur jusqu'à promulgation de la Loi sur la réforme agraire, a autorisé l'INARA à prendre possession provisoirement « (...) de toute étendue de terres litigieuse située sur le territoire de la République et réputée être ou avoir été à l'origine bien vacant et / ou propriété de l'État. » (Art. 1) et à décider « de la gestion des portions de terre dont il aura pris possession ainsi que des installations et/ou des cultures qui y sont implantées » (art. 3).

Ainsi l'Institut national de la réforme agraire est susceptible de gérer toute terre en conflit (qu'il s'agisse de parcelle privée ou appartenant au domaine).

Nous verrons l'usage que cet institut a fait de ce cadre légal, dans un premier temps en 1996-97 dans la plaine de l'Artibonite, puis en 1999-2000 dans la plaine de Dauphin dans le

⁶⁴ Cette Constitution a dû une grande partie de son succès à ce qui apparaît comme son article principal : « *Makout pa laddann* » (soit « les macoutes dehors ! »), article qui interdisait, en particulier, la présence de candidats macoutes ou liés au régime duvaliériste, aux élections durant une période de dix ans. Mais cette « démacoutisation » de la société haïtienne eut un caractère très superficiel dans la mesure où les chefs de section en particulier, ainsi que les Forces armées d'Haïti, restèrent en place durant près d'une décennie et présents au points que l'on a pu alors parler d'une période de « duvaliérisme sans Duvalier » (Gérard BARTHÉLEMY, *Les duvaliéristes après Duvalier*, Paris, L'Harmattan, 1992).

département du Nord-Est, et enfin ses prises de positions actuelles, dans un contexte d'abandon évident de la réforme agraire qui est en principe son rôle essentiel.

Qui plus est, l'INARA se trouve en porte-à-faux vis-à-vis de plusieurs administrations qui lui préexistaient et tout particulièrement la DGI, à laquelle la loi du 22 septembre 1964 attribuait clairement l'administration des biens du domaine privé de l'État et l'ONACA avec lequel un début de collaboration commence cependant à se faire jour.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, un certain nombre de questions sont également posées par les textes. En effet, l'INARA est en principe en charge de « *donner un accord avec l'assemblée municipale concernée, un avis motivé pour toutes les opérations relatives aux terres du domaine de l'État sur toute l'étendue du territoire national* » (décret du 29 avril 1995 article 4-j).

Aucune collaboration en ce sens n'a été mentionnée par nos interlocuteurs au cours de notre enquête de terrain.

La mise en place des collectivités territoriales

Évoquons un peu plus longuement ici les caractéristiques de la décentralisation haïtienne, malgré l'évident retard, jusqu'à nos jours, de sa mise en route effective.

La Constitution de 1987 prévoit en effet, en premier lieu, une décentralisation à l'échelle de tout le pays, en créant localement de nouveaux pôles de pouvoir dans un but de démocratisation.

Ce programme passe par la mise en place de trois niveaux de collectivités territoriales :

- le département (9 en 1996, 10 actuellement),
- la commune (au nombre de 133), le pays s'appuyant sur une tradition très ancienne et continue du fait communal⁶⁵,
- la section communale (561 en 1987, 564 en 1997), dont les conseils d'administration préexistaient à ladite Constitution⁶⁶.

Dans le principe, chacune de ces collectivités doit être dirigée par un conseil (conseil départemental, conseil communal et conseil d'administration de section communale – CASEC), chacun de ces conseils étant assisté par une assemblée (respectivement assemblée départementale, assemblée municipale et assemblée de section communale – ASEC). Si les conseils ont un rôle exécutif et dirigent, les assemblées sont censées discuter les propositions, assister les conseils dans la planification des projets et contrôler tous leurs actes⁶⁷.

⁶⁵ Les anciennes paroisses de l'époque coloniale étant devenues communes dès 1843. Voir Louis C. THOMAS, *Les communes de la République d'Haïti à l'épreuve des mutations du XXe siècle*, Port-au-Prince, Imprimerie M. Rodriguez, 1986, p. 25.

⁶⁶ Les conseils d'administration des sections rurales (CASER devenus CASEC depuis que le terme de section communale a remplacé celui de section rurale) furent créés sous François Duvalier, le Code rural de 1962 étant « *la première tentative (...) de doter les sections rurales d'une administration civile* ». Ceci dit, s'ils existaient formellement, les CASEC mirent très longtemps à se concrétiser sur le terrain, et Gérald MURRAY (*ibid.*) affirmait en 1977 n'en voir aucune trace dans la zone où il travaillait.

⁶⁷ Suivant la stratégie politique globale mise en place sous l'appellation de « *Veye yo* » (« Surveillez-les ») qui veut que chaque structure susceptible de prise de pouvoir soit sous le contrôle d'une structure « populaire ».

L'assemblée est en fait pensée comme une sorte de parlement local et est censée constituer le maillon entre l'État et la société civile.

Ce n'est qu'en 1996 que se tinrent les premières élections⁶⁸ visant à mettre en place effectivement ceux des assemblées et conseils qui n'existaient pas jusqu'alors et à renouveler les CASEC⁶⁹. Un financement de ces diverses collectivités territoriales, était en principe, prévu avec la Loi de modernisation des entreprises publiques. En pratique, un rapport réalisé pour l'Union européenne en juin 2008⁷⁰, indiquait cependant que rien n'était encore en place dans le domaine de la décentralisation et que les financements réels n'existaient pas, aucun décret d'application n'ayant été voté⁷¹. Si l'on a pu assister, en 1996 et par la suite, à la mise en place d'un certain nombre des structures décentralisées, lors d'élections locales, communales et départementales, celles-ci ne couvrent pas tout le territoire et leurs attributions et moyens ne sont toujours pas clairement définis. Soulignons qu'en revanche, un certain niveau de déconcentration administrative de divers services techniques était réalisé depuis longtemps et que, par exemple, les districts agricoles ou sanitaires existaient avant 1987 et étaient pour leur part dotés d'un certain pouvoir.

Concrètement, cette mise en route des premières étapes de la décentralisation surtout eu pour conséquences, telle que l'on peut l'évaluer à ce jour, de faire apparaître de nouveaux acteurs locaux, élus, dans les campagnes. Certains d'entre eux remplissent à ce jour, de façon tout à fait non formalisée, des rôles qui ne sont pas explicitement prévus⁷².

Les collectivités territoriales et la gestion des terres domaniales

En matière foncière, point très important, la Constitution haïtienne a prévu, au contraire de nombreux autres pays, une réelle décentralisation de la gestion domaniale. Les collectivités territoriales que sont la commune et la section communale voient leurs attributions en la matière explicitement évoquées dans la Constitution, comme suit.

En ce qui concerne la commune, il est prévu que « *Le Conseil municipal est gestionnaire privilégié des biens fonciers du domaine privé de l'État situés dans les limites de sa commune. Ils ne peuvent être l'objet d'aucune transaction sans l'avis préalable de l'Assemblée municipale.* » (art. 74, Constitution de 1987).

⁶⁸ On peut souligner que le premier projet de loi électorale élaboré en 1991, qui prévoyait de tout appuyer sur la section communale, a fait l'objet d'un certain nombre de débats ayant amené à des modifications importantes dans la Loi électorale effectivement votée en 1996. Cette dernière fait notamment apparaître pour la première fois l'« habitation » comme une cellule territoriale et sociale à prendre en compte, malgré les difficultés d'identification desdites « habitation ».

⁶⁹ Ces élections se déroulèrent sur plus de 6 mois couvrant la majeure partie de l'année 1997 et il y eut de grandes tensions autour des résultats.

⁷⁰ Ousmane SY, Rapport de mission *Une feuille de route pour faire « atterrir » la décentralisation en Haïti*, République de Haïti, Délégation de la Commission de l'Union européenne, juin 2008, 24 p.

⁷¹ Mais le 20 janvier 2009, la Commission intérieure et collectivités territoriales de la Chambre des députés haïtienne a fait circuler une « avant-proposition de loi que le cadre d'organisation et de fonctionnement de collectivités territoriales ».

⁷² Ainsi, il est notoire que les CASEC ont pris la place laissée vide par la disparition des chefs de sections, assurant aujourd'hui une sorte de premier niveau de police rurale, rôle pour lequel ils demandent régulièrement une reconnaissance et le droit d'être armés.

La section communale est évoquée de son côté de deux façons : d'une part, « *Les habitants des sections communales ont un droit de préemption pour l'exploitation des terres du domaine privé de l'État situées dans leur localité* » (article 39, Constitution de 1987) ; d'autre part, il est prévu, par l'article 24 de la loi du 28 mars 1996, que « *le CASEC administre les biens du domaine privé de l'État dans sa section sous la supervision du conseil municipal.* »

Dans la pratique, les magistrats (maires) communaux ne se montrent pas particulièrement pressés d'utiliser ces nouvelles prérogatives, du moins si l'on en croit, par exemple, le discours du maire du bourg de Terrier Rouge, commune dont dépend l'ancienne plantation Dauphin. La possibilité offerte au Conseil municipal de gérer les biens fonciers de l'État aurait cependant, selon l'INARA et d'autres observateurs, amené de nombreux maires du pays à se livrer, sous couvert de ce texte, « *à de juteuses transactions sur les terres de l'État de leur commune, à leur profit personnel* »⁷³.

Qu'en est-il de l'article constitutionnel concernant le droit de préemption des habitants des sections communales sur les terres d'État de leur section ? Il ne semble pas non plus avoir donné lieu à ce jour à des possibilités quelconques d'action pour les intéressés. Cependant, cette possibilité pose un certain nombre de problèmes, que nous aborderons dans le troisième chapitre, lorsque nous évoquerons les discussions sans fin autour des terres demandées en fermage à l'État, depuis 2005, par une association d'éleveurs du département du Nord, ou de celles attribuées à une grande organisation paysanne du Plateau Central et reprises par le maire de la commune proche.

⁷³ INARA, « *Vers une remise en ordre dans la gestion des terres de l'Etat* », Miméo, Pétionville, 22 novembre 2006, p. 2.

Attributions des collectivités territoriales d'après la Constitution de 1987

		Conseil	Assemblée	Autres structures	Prérogatives en matière foncière
Département : regroupe les arrondissements (divisions administratives pouvant compter plusieurs communes) (75 et 76).	Il est une personne morale et il est autonome (art. 77).	Conseil de trois membres élus par l'Assemblée départementale (art. 78). Il administre les ressources financières au profit exclusif du département et rend compte à l'assemblée départementale (art. 83).	Assemblée départementale formée d'un représentant de chaque assemblée municipale. (art. 80). Elle fait rapport des comptes rendus du Conseil départemental à l'Administration centrale.	Le Conseil départemental élabore en collaboration avec l'Administration centrale le plan de développement du département (art. 81).	
Commune Art. 66 à 74.	La commune a l'autonomie administrative et financière (art. 66).	Conseil municipal, trois membres élus au suffrage universel, soit un maire assisté de maires-adjoints (art. 66). Il gère les intérêts de la commune et rend compte à l'Assemblée municipale (art. 73)	Assemblée municipale comprenant un représentant de chaque section communale. Elle assiste le Conseil municipal (art. 67) et fait rapport de ses comptes rendus au Conseil départemental (art. 73).	Chaque Conseil municipal est assisté à sa demande d'un Conseil technique fourni par l'Administration centrale (art. 71).	Le Conseil municipal est gestionnaire privilégié des biens fonciers du domaine privé de l'État situés dans les limites de sa commune. Ils ne peuvent être l'objet d'aucune transaction sans l'avis préalable de l'Assemblée municipale. (art. 74).
Section communale Art. 62 à 65.		Conseil d'administration de Section communale (CASEC) : trois membres élus au suffrage universel (art. 63).	Assemblée de la Section communale (ASEC) assiste le CASEC (art. 63.1). Composée d'élus représentant les « habitations », au prorata du nombre d'habitants de la section (loi du 28 mars 1996).		Les habitants des sections communales ont un droit de préemption pour l'exploitation des terres du domaine privé de l'État situées dans leur localité. (art. 39). Le CASEC administre les biens du domaine privé de l'État dans sa section sous la supervision du Conseil municipal (art. 24 de la loi du 28 mars 1996).

Ce tableau est inspiré d'un travail réalisé par Michèle Oriol sur le même thème, complété par nos soins pour le présent rapport.

De fait, il apparaît par de tels exemples que le droit de préemption prévu reste très théorique. Nous verrons notamment dans le cas du conflit de Limonade, dans le Nord, qu'à aucun moment les « habitants » concernés que sont les éleveurs de l'association, n'ont tenté de faire valoir ce droit qui leur est pourtant en principe garanti par la Constitution.

D'autre part enfin, en ce qui concerne le pouvoir d'administration des terres du Domaine par le Conseil d'administration de chaque section communale, il ne semble pas qu'il ait donné lieu à quelque tentative que ce soit. Ceci s'explique peut être par le fait qu'il est en contradiction avec les pouvoirs respectifs de la Direction générale des impôts d'une part, de l'INARA d'autre part⁷⁴.

2.4 L'institution judiciaire

Le système judiciaire haïtien se divise entre le Tribunal de paix, présent au niveau des communes, et le Tribunal civil, situé au niveau des chefs-lieux de départements. Le premier, le Tribunal de paix n'intervient que dans les actions possessoires, alors que le Tribunal civil, sis dans chacun des chefs-lieux de département du pays, juge les actions pétitoires.

La loi du 7 décembre 1949 tenta de doter par ailleurs chaque arrondissement du pays d'un Tribunal terrien et d'un bureau cadastral. Le premier – et le seul – tribunal terrien mis en place fut celui de l'Artibonite⁷⁵. Les bureaux d'arrondissement du cadastre n'existent pas. Ainsi, comme le souligne Jean-André Victor, « *la perspective nationale a progressivement disparu au profit d'une approche centrée sur les conflits terriens* »⁷⁶.

Dans l'ensemble, malgré la présence de tribunaux de paix dans toutes les communes du pays, on ne peut que constater le « manque de pénétration » de l'institution judiciaire haïtienne⁷⁷. Il n'y a en effet aucune présence de cette institution au niveau de la subdivision territoriale de base qu'est la section communale, l'ensemble des sections d'une commune comptant pourtant jusqu'à plusieurs dizaines de milliers de paysans. Ainsi, aujourd'hui, la justice formelle ignore de façon structurelle plus des deux tiers de la population.

Cependant, ce manque de pénétration de l'institution est également lié à d'autres dimensions, économiques et sociales. En ce qui concerne la dimension économique, il faut préciser que la

⁷⁴ Nous avons vu qu'en ce qui concerne la DGI, la loi du 22 septembre 1964 désigne clairement l'Administration générale des contributions comme chargée de l'administration des biens du domaine privé de l'État. En ce qui concerne l'INARA, nous allons voir que cet institut est en principe en charge de « *donner un accord avec l'Assemblée municipale concernée, un avis motivé pour toutes les opérations relatives au terres du domaine de l'État sur toute l'étendue du territoire national* » (décret du 29 avril 1995 article 4-j).

⁷⁵ Il céda la place en 1961 au Tribunal terrien d'Haïti, installé à Port-au-Prince, qui fut lui-même remplacé, par le décret du 30 juillet 1986, par les sections terriennes des tribunaux civils des Gonaïves et de Saint-Marc (dans le département de l'Artibonite).

⁷⁶ Ce dernier précise que « *La question agraire ne fait pas l'objet de spécialisation, et aucune formation particulière n'est donnée aux juges des tribunaux ordinaires appelés à rendre la justice agraire. La tâche de ces juges se complique en l'absence de support comme le cadastre, l'état civil, la conservation foncière et les services d'aménagement du territoire. Les dysfonctionnements observés au niveau de ces dernières institutions paralysent la distribution de la justice agraire.* » (VICTOR J.A., 2004 :251).

⁷⁷ Nous reprenons ici la terminologie de KARST et ROSENN (1975). Cette notion exprime à la fois la limitation géographique du système de justice moderne et le fait qu'il ne fonctionne en réalité que pour l'élite et une partie de la classe moyenne. On retrouve sans difficulté ces caractéristiques dans le fonctionnement de l'institution judiciaire haïtienne.

plupart des actes de justice ont un coût élevé. Ainsi, quand les paysans parlent de corruption et de *jistis lajan* (« justice d'argent »), ils confondent et mettent sur le même plan les détournements d'argent réellement pratiqués par certains hommes de lois et le fait que l'État et la justice privatisent leurs services en les vendant. À ce coût élevé de la justice, il faut également ajouter le dédoublement linguistique entre le créole, parlé par tous, et le français, langue de l'institution, pratiqué exclusivement par l'élite, auquel s'ajoute le fossé entre deux modes d'expression parallèles, l'écrit et l'oral.

Il faut enfin signaler en ce qui concerne la situation de l'Artibonite depuis une vingtaine d'années, la peur des juges et du personnel de l'institution judiciaire de se rendre sur un terrain qu'ils estimaient souvent extrêmement dangereux⁷⁸.

Mais plus fondamentalement, dans l'histoire foncière haïtienne, la superposition du formel et de l'informel, l'histoire politique et législative du pays, l'empilement des textes et des lois ont rendu la tâche de « démêler l'écheveau » de la question foncière par le droit et la loi extrêmement difficile⁷⁹.

Pour illustrer enfin la complexité de cette question de la formalisation, un ancien directeur de l'Office de développement de la vallée de l'Artibonite (ODVA) attirait notre attention sur le fait que, dans l'Artibonite, il a pu arriver que certains conflits entre paysans soient simulés dans une perspective de production de droit et de « papiers »⁸⁰. En effet, l'intérêt dans ce cas d'une démarche en justice, voire d'un procès, est qu'à son issue la justice donnera raison à l'un ou à l'autre des protagonistes et produira ainsi une décision sur un papier à en tête de la section terrienne du Tribunal civil de Saint-Marc ou de Gonaïves. Quoique ne valant pas un véritable titre de propriété, ce document pourra à l'occasion, servir d'argument contre d'autres prétendants à la parcelle.

Dans l'ensemble, l'attitude des paysans haïtiens vis-à-vis de l'institution judiciaire est donc assez paradoxale. Si on trouve donc, d'un côté, cette méfiance ou cette dénonciation maintes fois exprimées, il y a également, de l'autre, un appel fréquent aux institutions communales (Tribunal de paix et poste militaire devenu poste de police). On ira en effet facilement se plaindre aux autorités d'une dispute conjugale ou de dégât commis par du petit bétail d'autrui dans ses propres cultures. En revanche, en ce qui concerne les affaires touchant à la terre, c'est au sein de la famille que l'on tentera de résoudre tout ce qui concerne les terres familiales.

À l'autre extrême cependant, quand un conflit foncier est porté devant le Tribunal civil, les exigences à l'égard de l'institution sont élevées et l'on attend, lorsque l'on y fait appel, qu'elle

⁷⁸ À Terrier Rouge en revanche, le Nord-Est étant beaucoup moins conflictuel, le juge de paix qui officiait dans les années 1990 considérait qu'il était souhaitable que les paysans évitent d'en arriver à le déplacer, étant donné le coût de son intervention sur le terrain, relativement à la faible gravité des litiges concernant le plus souvent des dégâts sur les récoltes occasionnés par des animaux laissés libres.

⁷⁹ Expression empruntée à l'anthropologue américain Gerald MURRAY dans un article sur la question foncière haïtienne « *Unravelling the tangle* » (démêler l'écheveau).

⁸⁰ Ainsi cette histoire de deux paysans qui, en toute complicité et bonne entente, décidèrent d'aller en justice en prétendant se disputer une parcelle. Aucun des deux paysans ne possédait de titre de propriété ou un quelconque papier légal sur cette terre qu'ils travaillaient sans en être propriétaires, situation assez fréquente en Haïti, sur les terres de l'État en particulier. Les deux complices s'arrangèrent ensuite à l'amiable pour bénéficier de la terre à tour de rôle ou la travailler à deux en se partageant les récoltes. Le problème est que la situation peut très bien se gâter ensuite si les héritiers n'ont pas été mis au courant de la supercherie ou tout simplement s'ils ne se sentent pas liés par la parole donnée par leurs parents.

rende justice et qu'elle résolve définitivement le problème. De fait, il semble surtout qu'il ne soit fait appel à la justice que lorsque les institutions « communautaires » (autorités lignagères en ce qui concerne les conflits sur des terres familiales...), révèlent leurs limites. L'appel à la justice d'État relève ainsi plutôt d'une étape plus grave du conflit, ou d'un usage, par certains des protagonistes, de moyens normalement évitables dans une communauté qui fonctionne correctement. Il faut souligner en effet que les paysans se montrent souvent capables de supporter de hauts niveaux de tension, voire des règlements à l'amiables inévitables pour ne pas porter devant la justice des conflits internes aux familles élargies ou de voisinage.

Enfin, il est important de considérer qu'il n'est certainement pas indifférent d'avoir plusieurs types de recours possibles dans un conflit donné : par exemple, la possibilité de faire appel dans un premier temps à l'autorité du chef de famille, ou de celui dont on est dépendant, du curé (ou pasteur ou *houngan*), éventuellement d'user de sorcellerie, ou, en fin de compte, de porter le litige devant la justice formelle...

La tolérance que l'on constate finalement, vis-à-vis d'une justice d'État toujours susceptible de revenir sur ses décisions, au gré des allers-retours du balancier politique, nous amène plutôt à nous demander si, là encore, l'un des objectifs implicites de ce fonctionnement ne pourrait être, au fond, de toujours laisser la porte ouverte à une négociation ultérieure, dans des situations qui, avec le temps, peuvent également évoluer d'elles-mêmes.

Espaces et institutions : tableau récapitulatif

	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales	Ministère de la Justice	Ministère des Finances - Direction générale des impôts	Ministère de l'Agriculture - INARA
	Police		Administre les biens du Domaine privé de l'État.	
Département regroupe les arrondissements	Délégué Assure la coordination et le contrôle des services publics et n'exerce aucune fonction de police répressive.	Cour d'appel	District financier	District agricole et, suivant les époques, bureau départemental de l'INARA qui n'est pas obligatoirement situé au chef-lieu.
Arrondissement (divisions administratives pouvant compter plusieurs communes)	Vice-délégué Mêmes fonctions que le délégué.	Tribunal civil Peut régler les questions foncières proprement dites (actions pétitoires).		
Commune		Tribunal de paix Juge les actions possessoires.	Percepteur	Agent agricole communal
Quartier (quasi-commune)		Tribunal de paix Juge les actions possessoires.		
Section communale	Les membres élus des CASEC jouent de fait un rôle de sécurisation et de règlement des conflits.			

Ce tableau est inspiré d'un travail réalisé par Michèle Oriol sur le même thème, complété par nos soins pour le présent rapport.

3. Les situations réputées source de conflits

Si donc, en principe, les terres relèvent soit de la propriété individuelle, soit du domaine de l'État et si les institutions en charge de la réalisation des titres de propriété et du cadastre du domaine existent, la situation réelle est bien plus complexe.

Un grand nombre de problèmes se posent en effet concernant la connaissance et la formalisation de la propriété foncière. La titrisation des terres privées n'est que très partielle, nous l'avons vu, et il faut souligner que la connaissance du domaine de l'État par les institutions publiques reste très imprécise.

Bien entendu, le manque de clarté de la situation favorise les démarches illégitimes et contribue à faire durer les conflits fonciers. Plus lointaine est l'origine d'un conflit, plus complexe est l'accumulation d'étapes, de règlements partiels et de demi solutions, avec le plus souvent, en sus des violences sociales, physiques, des dépenses ruineuses.... Ainsi cette complexité, combinée avec le poids du politique et des revirements réguliers dans ce domaine (question que nous illustrerons par les exemples régionaux étudiés), crée une insécurité foncière réelle, avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur la production agricole d'une part, la protection du sol de l'autre.

« Dans le chaos actuel, on n'est pas dans la légalité mais dans le « de fait » : on n'est pas dans une situation politique où l'État soit fort et en mesure de régler ça. (...) Dans la situation d'insécurité globale, il y a des gens qui ne vont pas investir dans l'agriculture, surtout dans les zones proches des centres urbains. »⁸¹

Cette situation d'abandon général trouve cependant également ses « bénéficiaires », entre un pouvoir politique qui garde ainsi une grande marge de manœuvre pour satisfaire ses clientèles, d'une part, et, de l'autre, une société paysanne dont le principal objectif, y compris dans les conflits fonciers les plus graves, semble être de préserver des possibilités de règlements nuancés par les ajustements réalisés avec le temps.

Jusqu'à présent, on ne peut que constater que les pouvoirs publics n'ont pas tenté de s'attaquer concrètement à ce problème à l'échelle nationale et que la question n'a pas donné lieu à des décisions politiques suivies malgré les études et réflexions qui se sont succédées dans ce domaine depuis deux décennies.

3.1 Les occupations de terres domaniales

Du fait des circonstances politiques, de l'absence de réaction des pouvoirs publics, et de cette forte limitation de la possibilité d'obtenir des baux à ferme sur les terres d'État, un grand nombre de paysans usent de des terres du domaine privé de l'État sans avoir établi de contrat et sans payer de loyer. Cette pratique, qui n'est pas nouvelle, a pris une très grande importance depuis 1986, notamment dans les plaines des départements du Nord et du Nord-Est où les terres étaient restées très largement sous exploitées après l'abandon de l'agro-industrie locale.

⁸¹ Entretien au GREF, septembre 2007.

3.2 L'indivision familiale : une gestion lignagère du foncier

En ce qui concerne l'héritage, les lois haïtiennes sont tout à fait égalitaires et « partageuses », les enfants étant censés répartir également les terres des leurs ascendants entre eux, sans prérogative de rang dans la fratrie ni de sexe⁸².

En pratique, il est prévu qu'à la mort d'un parent propriétaire d'une terre, les héritiers puissent se mettre d'accord entre eux sur le moment opportun pour diviser la propriété parentale, puis qu'ils prennent contact avec un arpenteur et lui présentent le titre de propriété de la terre de leur parent décédé. L'arpenteur doit alors procéder à un partage en autant de parcelles équivalentes qu'il y a d'héritiers de même degré. Un notaire est contacté pour établir pour chaque héritier un nouveau titre de propriété concernant la parcelle qui lui revient.

La coutume paysanne est en pratique très différente. Il est beaucoup plus fréquent, effet, de réaliser le partage de l'héritage foncier au sein de la famille, sans faire appel aux représentants de l'État en principe habilités à régler la succession. Ce sont généralement les héritiers eux-mêmes qui procèdent à la division des terres, le plus souvent à l'aide d'une simple corde, devant des témoins choisis dans la « communauté » locale. Après ce partage, chacun des héritiers agit vis-à-vis de la parcelle qui lui a été attribuée comme s'il en était le propriétaire. Soulignons que, malgré cette absence de formalisation, un titre de propriété existe le plus souvent dans de telles situations. Il couvre dans ce cas un terrain unique présenté comme appartenant à un ancêtre commun, « premier » propriétaire souvent disparu depuis longtemps. Ce terrain partagé informellement, peut l'être parfois à plusieurs reprises, à l'occasion des héritages successifs. Le titre de propriété originel, généralement conservé par l'aîné des héritiers – ou par celui qui a la position sociale la plus respectée –, « abrite » l'ensemble des co-héritiers. Il est souvent évoqué sous le terme de "grande pièce" (*gran pyès*) ou de « pièce mère » (*manman papye*) par les paysans haïtiens.

Les parcelles ainsi réparties relèvent donc, juridiquement parlant, du régime de l'indivision. Cette indivision au point de vue formel, peut être maintenue sur trois à quatre générations. On peut assister dans ce cas à une dissociation des droits sur la terre, chacun pouvant bâtir sur sa parcelle sa résidence, y faire enterrer les siens et exploiter les terres cultivables comme si il les détenait en pleine propriété. En revanche, n'importe quel membre de la famille peut y laisser paître ses bêtes lorsque les récoltes sont finies. Par ailleurs, lorsqu'une parcelle à partager est de trop petite superficie pour être divisée, elle peut rester en indivision stricte, comme le sont le plus souvent les lieux de culte familiaux et, si elle est par exemple plantée en arbres fruitiers, chacun pourra aller en cueillir les fruits.

Si la question du coût des démarches légales nécessaires est souvent avancée comme justification de ces pratiques, on peut se demander si ce fait est bien le motif essentiel de ce maintien dans l'informel. En effet, cette façon de faire est attestée depuis longtemps, y compris à l'époque où, les propriétés à partager étant encore d'une taille raisonnable, l'arpenteur pouvait être payé par une parcelle prise sur l'héritage.

⁸² Avec cependant une certaine complexité, liée au fréquent défaut de reconnaissance des enfants par leur père. Un enfant non reconnu par son père héritera de sa mère. Pour les enfants légitimes ou reconnus, chacun hérite en principe des ses deux parents, à égalité avec ses frères et sœurs de chaque côté.

Par ailleurs, les paysans interrogés sur ce sujet témoignent du fait que, même si, dans un certain nombre de cas, la formalisation du partage leur paraîtrait souhaitable, la demander reviendrait à mettre en cause la légitimité de l'ancien qui a procédé à la répartition et à questionner l'unité et l'entente familiales⁸³.

En fait, selon Michèle Oriol qui a travaillé la question dans les années 1980-90, éviter le partage légal permet, entre autres, d'évincer discrètement certains héritiers au profit des autres (désavantageant notamment ceux qui ont quitté la terre familiale, par exemple les femmes qui ont suivi leur mari ou leur concubin sur une autre habitation et, aujourd'hui plus que jamais, les migrants). Ceci permet également en conséquence, et les observateurs le confirment, de limiter dans une certaine mesure le morcellement des parcelles exploitées.

En ce qui concerne la conduite de l'agriculture, on constate que les paysans haïtiens gèrent leurs terres relevant du régime de l'indivision, dites terres « mineures » (*tè minè*), pratiquement de la même façon que si ils les avaient en pleine propriété. En effet, contrairement à des époques plus prospères où ces dernières étaient privilégiées dans les choix d'investissement, dans la période actuelle, n'ayant la plupart du temps pas de moyen d'investir, le petit paysan accordera autant d'importance à ses différentes parcelles qu'il cultive en rotation, et il n'y aura pas de grande différence de gestions entre ses terres titrées (*tè tit*) et ses terres « mineures », même si celles-ci restent dans l'absolu moins considérées car, de fait, difficilement aliénables.

Souvent présentées comme la source essentielle des conflits ruraux et comme la principale barrière aux investissements productifs, les pratiques coutumières de gestion de l'indivision tiennent donc une place très importante dans la société paysanne. Il semble en fait que ce ne soit pas tant ces pratiques en elles-mêmes que la coexistence des deux systèmes, le système coutumier et le système officiel, qui soit source de tensions. Les droits formels, virtuels dans ce système, ne sont donc pas complètement niés mais relégués au second plan et les conflits fonciers proviennent souvent de cette contradiction entre les tentatives paysannes de restreindre le partage égalitaire et la nécessité légale de partager entre tous les héritiers, quel que soit le moment auquel ce partage est réclamé – souvent jusqu'à trois à quatre générations après l'acquisition de la terre par l'aïeul.

Ainsi, quels que soient les principes affichés d'entente familiale, c'est bien au sein de la famille que le plus grand nombre de problèmes se posent quand au partage des terres et les proches sont potentiellement encore plus « dangereux » dans ce domaine que les protégés du pouvoir,

« L'essentiel des litiges fonciers naît au cœur de l'indivision, de l'opposition entre la règle coutumière qui privilégie la possession sur les droits virtuels des héritiers qui n'exploitent pas l'héritage, et la disposition du droit formel qui énonce l'imprescriptibilité du partage et le partage égalitaire »⁸⁴.

⁸³ Entretiens menés sur la commune de Cabaret, septembre 2007.

⁸⁴ Michèle ORIOL, 1992. Gérald MURRAY (1977) pour sa part formulait les choses ainsi : « *La plus grande menace contre la propriété ne vient pas d' « outsiders » agressifs et sans droits sur la terre mais plutôt de lointains et dangereux parents que le paysan sait avoir le droit légal (sinon moral) de réclamer sa part d'héritage* » (cité par FAO 1997 *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière*, Programme de coopération technique, texte principal).

Parmi les problèmes les plus fréquents, il arrive que les membres d'une famille décident de vendre des terres détenues en indivision, sans avoir eu l'accord de certains de leurs cohéritiers (perdus de vue ou dont on ne soupçonne parfois pas même l'existence), notamment des migrants ou de leurs descendants. Ceci se fera d'autant plus qu'au point de vue moral, la plupart des paysans haïtiens considéreront qu'un parent qui a quitté la zone ou le pays est, a priori, en meilleure situation économique qu'eux et qu'il a, du fait de son départ, de sa situation supposée enviable, ou du fait du temps passé sans nouvelles de lui, implicitement perdu ses droits sur la terre familiale. Ces considérations ne sont souvent pas au goût des migrants concernés qui eux rêvent d'un retour au pays, de construction, et qui se sentent Haïtiens justement aussi de par ce lien qu'ils pensent avoir gardé avec leur terre d'origine. Les considérations morales évoquées sont souvent encore plus éloignées des préoccupations de leurs enfants qui, quoi qu'élevés à l'étranger et sans être jamais allés en Haïti, ont souvent beaucoup entendu parler de l'« héritage » familial ...

À son retour, un migrant ainsi lésé pourra exiger de récupérer la parcelle à laquelle il a droit et, si aucun arrangement à sa convenance n'est trouvé, c'est souvent ce parent, relativement à l'aise économiquement et frotté de pratiques moins proches du monde rural, qui sollicitera les tribunaux pour régler le litige familial.

« Cinq carreaux de terres sèches dans le morne Cabrit, on ne peut pas se payer un conflit pour ça, l'avocat coûtera plus cher... Par contre, dans toutes les zones un peu urbaines... Un émigré qui a envie de se construire une maison pour sa retraite, s'il s'aperçoit qu'on a vendu la terre en son absence, il n'est pas content. La famille a vendu parce qu'elle avait besoin de l'argent, y compris pour payer la migration d'un autre⁸⁵... Et puis lui, on considère qu'il est tiré d'affaire... c'est une façon équitable de répartir, de chercher un équilibre. »⁸⁶

À l'inverse de cela, et beaucoup plus fréquemment, il est possible du point de vue communautaire, malgré l'informalité de ces pratiques, d'aliéner une parcelle détenue en indivision au plan légal, (une « terre mineure »), à condition que cela soit au profit d'un membre de la famille. Juridiquement, un simple ayant droit sur une terre indivise au point de vue formel ne devrait pas pouvoir effectuer de transaction sur la parcelle dont il dispose. Pourtant, dans la pratique du monde rural haïtien, il pourra procéder à la vente, non pas de la terre à proprement parler, puisque celle-ci n'a pas de titre propre, mais de ses "droits et prétentions" sur la parcelle, à faire valoir lors du partage ultérieur de l'héritage. L'acheteur

⁸⁵ On constate depuis une vingtaine d'années, l'accélération des ventes de terres dans certaines régions pour financer la migration. Cette dynamisation du marché foncier a été particulièrement marquée semble-t-il dans des zones ayant un certain potentiel, soit pour une petite agriculture entrepreneuriale, soit pour la construction à proximité des villes, là où la diaspora peut s'intéresser à la terre et où les prix sont motivants.

⁸⁶ Entretien avec Gilles Damais, septembre 2007. Bien plus, il est arrivé qu'une telle vente soit annulée au détriment de l'acheteur - Comme le veut le principe haïtien : « les terres ne sont jamais mal vendues, c'est l'acheteur qui a mal acheté »- et il semble, d'après certains de nos interlocuteurs, que l'annulation de vente du fait d'un co-héritier prétendument non informé, soit une pratique qui se répande, cette situation ouvrant toute sorte de possibilités pour des familles indécidées. (Entretiens avec Daniel Henrys, décembre 2006).

étant, dans un tel cas, le plus souvent un proche⁸⁷, l'immense majorité des ces situations se règle sans donner lieu à conflits.

Cependant si, globalement, cette formalisation approximative, à travers le statut d'indivision, d'un droit coutumier relatif aux terres familiales reste gérée, bon an, mal an, par les communautés paysannes, il ne faut pas sous estimer les transformations en cours. La société rurale est de fait est de plus en plus individualisée et une mutation vers un foncier de plus en plus « propriétaire » n'est pas invraisemblable. Les paysans qui tentent de s'établir rencontrant ainsi des difficultés grandissantes dans la mise en valeur agricole de leurs terres, alors que -surtout si elles sont proches des zones urbaines- leur valeur spéculative augmente dans le même temps, peuvent ainsi être tentés de les vendre.

3.3 Le contournement des conditions imposées

Selon le travail d'Olivier Delahaye, les « *donations conditionnelles, sans droit d'aliénation prévues par les textes légaux correspondants ont été assimilées à une propriété privée en bonne et due forme par le Code rural de 1962.* »⁸⁸ Bien qu'étant donc de propriété privée depuis cette date, la formalisation de la vente des terrains des « colonies agricoles » qui sont un exemple de telles donations conditionnelles, ne semble pas possible en dehors d'actes sous seing privé et, dans certaines zones, la présence de l'agent technique du Ministère de l'Agriculture est requise, à titre de caution. À Grand Bassin dans le département du Nord-Est, ce système va jusqu'au contrôle exclusif des mutations par les colons : « *Pour gérer cette propriété particulière et la mettre sur le marché foncier, l'habitant de Colonie a créé un mot particulier : il "transcède".* »⁸⁹

De façon générale, on constate ainsi que la créativité juridique paysanne a permis de répondre, de façon « informelle », à toutes les limitations de la transmission des terres imposées par les statuts spéciaux tels que « biens ruraux de famille », occupations informelles etc.... La difficulté de toute entreprise étatique allant à l'encontre de tendances aussi fortes doit donc être prise en compte.

⁸⁷ En revanche, un étranger à la famille ne se verra pas proposer de terre mineure, et donc l'essentiel des transactions recensées concerne des terres achetées, « titrées » (*tè tit*), ne serait-ce que partiellement...

⁸⁸ Olivier DELAHAYE, 2005, *ibid.*, pp 17-18.

⁸⁹ Voir FAO-BID, 1997. Soulignons que ce terme de « transcéder » est également utilisé actuellement dans la commune de Terrier Rouge, toute proche, pour désigner la « formalisation informelle » de la transmission, d'un squatter à l'autre, des parcelles occupées sans bail sur les terres d'État de la région : Moyennant une somme convenue censée couvrir les frais engagés par le premier occupant -pour clôturer la terre notamment-, la passation du terrain à un nouvel occupant est considérée comme valide du point de vue des habitants de la région (alors que tous deux sont considérés par l'administration comme squatters sans aucun droit).

4. Les facteurs de changement

4.1 Le contexte politique haïtien après 1986 et ses conséquences sur les conflits terriens

Dans tout le pays, la période de cinq ans environ qui suivit la chute de Jean-Claude Duvalier en 1986, fut marquée par la création d'innombrables organisations « populaires » et d'organisations paysannes, fortement revendicatives⁹⁰. Cette période d'instabilité sociale et politique se prolongea avec l'apparition, dans les villes et les campagnes, d'une nouvelle génération militante mobilisée autour de l'aspiration à la démocratie, au respect des droits humains et animée d'une volonté de rupture radicale avec le passé.

Émergence de nouveaux conflits fonciers dans les régions étudiées

À Terrier Rouge, commune rurale du Nord-Est délaissée depuis le départ des exploitants de la plantation Dauphin, l'agronome, responsable départemental chargé de sa gestion, prit la fuite quelques temps après le départ de Jean-Claude Duvalier. L'ancienne plantation restant sans « surveillance », quelques notables se lancèrent quasiment immédiatement dans la mise sur pied d'une organisation paysanne ayant pour objectif d'obtenir officiellement un accès à ces terres de fait abandonnées à l'élevage libre depuis plusieurs années⁹¹. Cette association, qui prit le nom d'Association des petits planteurs du Nord-Est, déposa le même mois au ministère de l'Agriculture à Port-au-Prince une demande de bail collectif, tout en organisant simultanément l'occupation des meilleures zones de la plantation abandonnée.

Un certain nombre d'ONG étrangères s'intéressèrent à cette initiative, parmi lesquelles Oxfam, ainsi que l'ONG allemande *Brot für die Welt* contactée par l'intermédiaire d'une ONG locale elle-même soutenue en France par la Cimade. Du côté du gouvernement, dès 1987, le ministère de l'Agriculture, très intéressé, élaborait un projet d'attribution d'un bail portant sur 6 000 hectares : 2 000 consacrés à l'agriculture, 2 000 à l'élevage et 2 000 pour le reboisement. L'idée fondamentale était, simultanément, de répondre aux demandes de ces agriculteurs « organisés » et de les impliquer dans la sauvegarde et la réhabilitation de la région⁹².

Dans l'Artibonite, d'autre part, la distribution foncière connaissait un revirement. En effet, assez rapidement après son arrivée au pouvoir, en 1987, le général Namphy avait autorisé par décret les anciens propriétaires, exclus par le pouvoir duvaliériste, à reprendre leurs terres. Les fermiers de l'État qui exploitaient ces terres se virent ainsi chassés et remplacés par d'autres paysans employés comme métayers des anciens propriétaires réinstallés. Dans ce contexte, les conflits terriens changèrent de nature et, de la querelle ou de la bataille pour la survie, ils basculèrent alors clairement dans le champ du politique.

⁹⁰ Voir par exemple Michel HECTOR, 1992, *Sou Travayè Agrikol yo nan peyi a*, Fondation Ulrick Joly, Port-au-Prince, 70 p.

⁹¹ L'agronome chargé de la région par le ministère de l'Agriculture avait pris la fuite.

⁹² Toute la zone en effet, devenue aride suite au déboisement systématique réalisé au début du vingtième siècle lors de l'installation de la première compagnie agro-industrielle, est maintenue dans cet état depuis l'abandon de son exploitation, par le surpâturage et l'élevage non contrôlé qui s'y sont imposés à partir des deux dernières années de gestion par le représentant du ministère de l'Agriculture.

L'insécurité foncière s'accrut dans la région à partir de ce moment. En effet, le statut de fermier de l'État sous l'administration de l'ODVA⁹³, statut que les paysans perdaient du même coup, avait représenté, pour les petits paysans, une sécurité plus grande que celui de métayer (*de mwayte*) pour le compte d'un propriétaire⁹⁴.

La plupart des dirigeants d'organisations paysannes rencontrés dans cette région datent leur entrée en « militance » de 1986. Souvent influencés par le travail de l'Église catholique, dans le cadre de la Caritas ou des TKL (*Ti Kominote Legliz*⁹⁵), et par un discours plus général sur la démocratie et les droits de l'homme, ils se portèrent à la tête des luttes contre les *grandon*, pour le droit des petits paysans à la terre et contre l'impunité pour les responsables des violations des droits humains. Ils furent aussi, bien sûr, partie prenante du mouvement *Lavalas*, aux contours peu définis, qui conduisit ensuite à l'élection de Jean-Bertrand Aristide à la présidence en décembre 1990⁹⁶.

Le mouvement paysan entre 1987 et 1994

Dans différentes autres régions du pays, les mouvements locaux de mobilisation paysanne devinrent de plus en plus visibles et présents. Les deux grandes organisations *Tèt Kole Ti Peyizan Ayisiyen* (dit « *Tèt kole* », soit « Solidaire avec les petits paysans haïtiens ») et le Mouvement paysan de Papaye (MPP) se renforcèrent à cette époque en appuyant et rassemblant les diverses revendications paysannes locales du moment⁹⁷. Dans d'autres régions, comme la Grande Anse, le Nord et le Nord-Est par exemple, ce furent des regroupements professionnels et des ONG locales ou étrangères qui appuyèrent et encadrèrent les groupements paysans émergents.

Durant l'été 1987, le mouvement paysan prit un tournant et une grande visibilité nationale et auprès des organisations internationale du fait d'événements d'une extrême violence qui mirent en évidence la gravité des conflits potentiels. En ce qui concerne la question foncière, la problématique centrale du département du Nord-Ouest, comme de beaucoup d'autres régions, était celle du contrôle et de l'occupation de terres du domaine privé de l'État par un certain nombre de grands fermiers de l'État se comportant en propriétaires rentiers, n'exploitant pas eux-mêmes leurs terres mais les sous-traitant en fermage ou en métayage à des paysans en manque de terres. En juillet 1987, fut lancée une tentative d'occupation des terres de ces *grandon* sur la commune de Jean Rabel, tentative qui donna lieu à l'un des plus graves conflits de ces années là. Les paysans soutenus par *Tèt Kole* trouvèrent en face d'eux,

⁹³ L'Office de développement de la vallée de l'Artibonite avait été, durant très longtemps, l'institution essentielle mise en place pour assurer l'encadrement technique de la riziculture lancée de façon volontariste dans cette région qui avait été, avant les années 1930, une plaine sèche comme d'autres dans le pays. Institution reconnue et jouissant d'un grand pouvoir – on disait que le directeur de l'ODVA avait plus de poids que le ministre de l'Agriculture –, cet organisme a perdu son aura.

⁹⁴ Les métayers étant fréquemment, dans cette région très investie par de gros propriétaires, à la merci d'un gérant placé par le propriétaire. Au point de vue économique, les conditions faites aux métayers haïtiens sont par ailleurs notoirement défavorables.

⁹⁵ Autrement dit « Communautés ecclésiales de base », constituées autour des paroisses catholiques, animées par des prêtres ayant choisi de se situer du côté d'une église populaire et souvent inspirés par la Théologie de la libération.

⁹⁶ Même si ce mouvement s'appuya essentiellement, au départ, sur les populations pauvres des villes.

⁹⁷ Ces mobilisations furent particulièrement importantes autour de la demande de repeuplement porcin, suite à l'abattage systématique, en 1985, des porcs haïtiens, *kochon planch*, race rustique endémique de l'île et pilier des exploitations paysannes.

du côté des « propriétaires » auto-proclamés, d'autres paysans, obligés et métayers desdits *grandon*, parties prenantes du conflit car menacés de perdre l'accès à des parcelles dont ils ne bénéficiaient que par protection.. De leur côté, les grands propriétaires locaux étaient sûrs de leur avantage au plan politique et de l'appui implicite des militaires à la tête du CNG. Il y eut un véritable massacre⁹⁸ et le traumatisme fut profond, marquant pour longtemps les esprits et renforçant le sentiment paysan d'être en lutte contre une classe de *grandon* alliés à des responsables politiques ayant toujours fait des choix en leur défaveur.

Cet exemple du massacre des paysans de Jean Rabel et plus généralement l'histoire longue des conflits terriens, montrent que ceux-ci sont irréductibles à une simple opposition entre « petits » et « grands » paysans, entre « Lavalas » et « macoutes », entre « exploités » et « exploités ».

Dans l'Artibonite, les récits recueillis auprès des paysans les plus âgés montrent bien que les camps en présence ont toujours été hétéroclites et que les petits paysans ont souvent lutté du côté de leur grand propriétaire contre d'autres paysans défendant également les intérêts de propriétaires dont ils étaient métayers ou obligés, d'une façon ou d'une autre.

Aussi, une analyse compréhensive de ces violences et conflits devrait rejeter deux types d'interprétation symétrique : d'une part, celle proposée par certains intellectuels ou militants de la gauche haïtienne, fondée sur des déterminismes de classe et une vision simplifiée des luttes agraires, d'autre part les analyses de certains anthropologues américains ou haïtiens, qui, à l'inverse, sous-estiment l'existence de la grande propriété et d'une classe de propriétaires fonciers dominant et exploitant les petits paysans.

L'insécurité foncière, et les violences qui en constituent l'une des manifestations, ne peuvent être comprises qu'en en restituant toutes leurs dimensions dans leur intrication : la complexité des structures foncières haïtiennes comme produit d'une agrégation d'une gestion légale et d'une gestion traditionnelle du foncier, la pression démographique et la rareté (relative et variable selon des régions) des ressources en eau d'irrigation et en terre. Il faut prendre en compte également la reconstitution d'une grande propriété et l'existence d'une classe de grands propriétaires ainsi que la complexité des rapports sociaux dans les campagnes notamment en ce qui concerne les relations d'allégeance, de protection et de clientélisme. La structuration du pouvoir politique au niveau local et national et les modes d'encadrement de la paysannerie doivent également être pris en considération.

Les événements politiques de 1987 à 1994

Alors que la Constitution avait été votée dans le calme sous le CNG, la réalisation d'élections présidentielles crédibles prit plusieurs années. Entre une tentative noyée dans le sang en novembre 1987, l'élection d'un président par une minorité de votants (janvier 1988), les coups d'État militaires successifs (juin 1988, septembre 1988), la fuite du général au pouvoir (janvier 1990)... il fallut attendre début 1991 pour que parvienne au pouvoir un président légitimé par des élections reconnues. Charismatique, porté par un espoir immense de changement en faveur de la majorité pauvre de la population, le président Aristide fut renversé au bout de sept mois, fin septembre 1991, par un nouveau coup d'État militaire.

⁹⁸ Les évaluations évoquent environ 300 morts, mais des années après, de nombreux paysans de la région, cachés dans d'autres zones, n'y étaient encore jamais retournés.

Gêné par certaines prises de position et par la personnalité du président en exil, le soutien international au gouvernement légitime fut mitigé, et, entre septembre 1991 et septembre 1994, le pays se trouva dans une situation de troubles graves accompagnés de pressions et de violences ciblant prioritairement les mouvements populaires et les organisations paysannes et ayant pour objectif apparent d'éradiquer ces mouvements, tant dans les villes que dans les campagnes. Au niveau local, dans de nombreuses régions, les infrastructures d'élevage, de stockage, etc., qui avaient été montées par des ONG ou des organisations paysannes, furent détruites.

« Toutes les organisations paysannes revendicatives, celles qui étaient visibles sur la scène politique nationale, ont été systématiquement visées par la répression. Toutes les stratégies ont été mises en œuvre, pour couper les têtes de ces organisations et de ces mouvements... en particulier le MPP et Tèt Kole. »⁹⁹

Les organisations paysannes reconnues politiquement au plan national s'affaiblirent ainsi beaucoup durant cette période, d'autant qu'en sus des destructions et pressions, en 1993-94 un certain nombre de leurs dirigeants obtinrent des visas pour émigrer¹⁰⁰. Les seules qui échappèrent à ces pressions furent celles qui gardèrent un profil bas et réussirent, à l'instar des Petits planteurs du Nord-Est, à passer pour avoir une action strictement « technique ».

Au plan international, un embargo contre Haïti fut finalement décidé par la communauté internationale, visant à faire céder les militaires au pouvoir. Tous les grands programmes d'aide internationale furent interrompus affectant particulièrement les services agricoles et la production alimentaire et l'embargo eut des effets désastreux pour l'économie du pays, sans pour autant affecter réellement les putschistes¹⁰¹.

En 1994, la réinstallation au pouvoir du président Aristide par l'armée américaine – les États-Unis ayant reçu mandat de l'ONU pour ce faire – donna une certaine légitimité à la communauté internationale dans son intervention en Haïti. Le pays devint alors le plus aidé au monde relativement à sa population¹⁰².

⁹⁹ Entretien avec un ancien responsable de Tèt Kole, Port-au-Prince, septembre 2007.

¹⁰⁰ Vers les États-Unis surtout dont l'ambassade avait ouvert un bureau spécial, ainsi que vers la France. Selon un autre de nos interlocuteurs, « C'était une hémorragie calculée visant à les décapiter : Il n'y pas une organisation de ce pays, Tèt Kole, MPP, qui n'ait pas perdu au moins une cinquantaine de membres, parmi lesquels principalement des leaders... Et la majorité de ces gens ne sont pas revenus. » (entretien de septembre 2007).

¹⁰¹ Entre 1992 et 1994, des aides d'urgence de la FAO permirent cependant de renforcer le réseau de coopérative et de soutenir une politique de production locale de semences. C'est dans ce contexte qu'en 1992 les Petits planteurs du Nord-Est obtinrent le statut de coopérative agricole, avec le soutien d'un organisme canadien, la Société de développement international Desjardins (SDID). Cette stratégie les protégea des attaques et leur permit de passer ces trois ans dans des conditions plutôt favorables au plan des activités agricoles, l'agronome qui avait été mis en poste par la SDID pour les soutenir ayant pris un certain nombre d'initiatives (coopérative de commercialisation, magasin d'intrants agricoles) qui se révélèrent très profitables tant que l'encadrement qu'il apportait dura.

¹⁰² Si l'on rapporte l'aide à une moyenne en \$ par habitant. Cette première intervention massive de la communauté internationale s'est soldée par un échec. Voir *Haïti : fondements de la crise et bilan de l'action de la communauté internationale*, Commission urgence et post-crise, Groupe de travail « Crises endémiques », Haut-Conseil de la coopération internationale, juin 2007 p. 19.

Si, dans le pays, l'enthousiasme n'était plus le même que trois ans auparavant, la fin du gouvernement de facto, le départ des militaires et le retour d'exil du Président rallumèrent cependant, pour un temps, l'espoir et les aspirations au changement.

4.2 Le cadre macro-économique international et ses conséquences locales

Parallèlement à ces événements politiques, après la chute de Jean-Claude Duvalier, et face à la crise économique qui affectait le pays, le gouvernement haïtien avait négocié un plan d'ajustement structurel avec les institutions financières internationales dès 1986-87¹⁰³. Celui-ci comportait, outre le maintien de la parité entre la gourde haïtienne et le dollar US, la disparition quasi complète des barrières douanières¹⁰⁴.

Jusqu'en 1991, du fait de la crise politique continue, ces mesures ne furent que très partiellement appliquées. Dans les années suivantes, le premier gouvernement Aristide-Préval résista plutôt bien aux injonctions du FMI, avant que le contexte politique des trois ans qui suivirent le putsch militaire n'amène une nouvelle pause. En revanche, après le 14 octobre 1994, date du retour du président Aristide sous protection nord-américaine, les pressions pour une libéralisation de l'ensemble de l'économie haïtienne reprirent de plus belle. L'application de ce nouveau programme d'ajustement structurel (PAS) contribua à une chute de la légitimité nationale du président Aristide. Fritzner Gaspard évoque le blocage de l'exécutif du fait de l'étalage « *sur la place publique* » des « *profondes divergences idéologiques que le PAS a provoqué au sein de l'équipe gouvernementale* »¹⁰⁵.

Lors du premier mandat du président Préval, le gouvernement du Premier ministre Rony Smarth se vit à son tour pris entre le marteau et l'enclume quand il fut obligé, en 1996, de poursuivre ces mesures tout en lançant une politique de relance de l'agriculture avec lesquelles elles étaient en partie contradictoire. La même année, l'adhésion d'Haïti à l'Organisation mondiale du commerce vint compléter le tableau d'un abandon quasi complet des barrières douanières sur les produits alimentaires locaux.

Le coût social de l'application de ces mesures de libéralisation économique impliqua donc également un coût politique élevé en terme de perte de légitimité du gouvernement. Par la suite, l'ouverture du marché haïtien eut d'autres conséquences importantes, notamment, plus récemment, au début de l'année 2008, où le pays prit de plein fouet les répercussions de la hausse du prix des céréales sur le marché international.

Les revendications pour une protection de l'agriculture paysanne

Dans la situation nouvelle créée par la chute de la dictature, le mouvement paysan avait pris, en 1986-87, une nouvelle forme. La quasi-disparition des barrières douanières ayant favorisé l'entrée de produits alimentaires de base tels que le riz, la farine et le sucre, les producteurs subissant les conséquences de cette concurrence non contrôlée protestèrent vivement. Dans ce contexte, les riziculteurs de la vallée de l'Artibonite se trouvèrent en première ligne. On assista ainsi à d'importantes manifestations et à des blocages de routes en réponse aux

¹⁰³ Le premier programme d'ajustement structurel en Haïti date du milieu des années 1980. Il avait été négocié avec le FMI, sous Jean-Claude Duvalier, dans un contexte de grave crise économique. Un premier accord avait été signé en 1982-83, puis un second en 1983-85.

¹⁰⁴ Ainsi que la promotion des exportations et la privatisation des entreprises publiques.

¹⁰⁵ Fritzner GASPARD, « *Haïti : ajustement structurel et problèmes politiques* », Paris, L'Harmattan, p. 123.

importations de riz depuis les États-Unis. Ces initiatives de producteurs ruraux, regroupés en associations communales ou locales, trouvèrent un appui auprès des grands mouvements paysans. L'ensemble de ces actions fut largement relayé par la presse écrite et par les radios haïtiennes et ce mouvement fut ainsi perçu comme une véritable « prise de parole de la paysannerie sur la scène politique ». Cette époque « *revendicative par excellence* »¹⁰⁶, fut marquée par un certain nombre de succès tels la modification ponctuelle du système de nomination des chefs de sections¹⁰⁷. De tels succès permirent une prise de confiance paysanne et suscitèrent, par la suite, un renforcement du mouvement.

Les nouvelles politiques internationales relatives à la terre

Parallèlement à ces événements, du côté de l'aide occidentale, cette époque vit le début des nouvelles politiques internationales dans le domaine agro-foncier. L'ensemble desdites politiques s'inscrivait dans un tournant général au plan économique, tournant amorcé durant les années 1980. Dans cette période, le modèle antérieur de développement, tourné vers les marchés intérieurs et visant à l'industrialisation par substitution d'importations, avait été abandonné. Il cédait la place à un nouveau modèle, fondé sur la libéralisation des échanges, la privatisation d'une plus grande part de l'économie, la recherche de compétitivité et d'improbables « avantages comparatifs » dans le cadre de la concurrence internationale, pour des économies tournées vers l'exportation et l'ouverture au marché mondial.

Concernant la répartition des terres, les nouvelles *land policies* des agences internationales rompirent avec les politiques de redistribution foncière qui avaient caractérisé précédemment les vagues de réformes agraires en Amérique latine¹⁰⁸. La privatisation de la terre, l'octroi de titres individuels et la propriété individuelle sans restriction devinrent les pierres angulaires de cette conception néo-libérale de l'accès au foncier. L'accent mis sur la propriété de la terre avait pour objectifs économiques l'amélioration du fonctionnement du marché foncier et de favoriser les transferts de terres vers les usagers les plus efficaces et les plus productifs.

Le développement d'un marché foncier libre et la propriété de la terre furent dès lors considérés comme de puissants instruments pour réduire la pauvreté, rurale et urbaine, stimuler la croissance économique par une utilisation optimale des ressources foncières, augmenter l'épargne publique, notamment grâce aux taxes sur l'exportation et contribuer à la sauvegarde de l'environnement.

Au plan agraire, l'idée de s'appuyer sur des propriétaires entrepreneurs et sur le salariat agricole semblait découler logiquement de tels choix, complètement à l'opposé de la réalité tant des propriétaires fonciers que des paysans haïtiens.

¹⁰⁶ Entretien avec un ancien cadre de *Tèt Kole*, septembre 2007.

¹⁰⁷ Supplément de l'armée d'Haïti, représentants de « l'État » dans les campagnes, qui furent, à cette période et durant quelques temps, remplacés par des élus des populations dans certaines sections communales.

¹⁰⁸ Dans les Caraïbes, au contraire, il semble que la politique agraire ait plutôt été axée sur la sécurisation des producteurs sur leurs parcelles.

Aujourd'hui, parmi les facteurs nouveaux, on constate aujourd'hui une augmentation des prix du foncier du fait de l'urbanisation liée à l'exode rural d'une part, et de l'émigration d'autre part.

Cette situation modifie de façon diverse la problématique foncière des zones qu'elle affecte, le mouvement d'émigration ayant eu d'autres types de conséquences importantes sur le foncier par les problèmes nouveaux qu'il pose aux producteurs : notamment du fait de la stimulation des ventes de terres suscitée par les besoins d'argent imposés par la migration, et de la nécessité de trouver des modalités de prise en charge des terres familiales appartenant aux émigrés. Inversement, les « diasporas »¹⁰⁹ achetant des terres afin d'y bâtir pour leurs vieux jours, ont grandement fait monter les prix dans certaines communes. Ainsi l'exode rural lié au peu d'avenir promis par l'agriculture se combine, de façon parfois cohérente parfois contradictoire, à des stratégies d'accélération des mutations foncières et, parfois, à un effacement des modes « communautaires » de gestion du foncier, lié à des stratégies individuelles de « sauve-qui-peut ».

Selon les régions et les époques, d'autres facteurs de changement potentiels (construction de systèmes d'irrigation, de route, ou de voirie urbaine...) entraînent des modifications du poids relatif des différentes variables du foncier et sont donc susceptibles de bouleverser les prix de la terre.

Nous l'avons évoqué, les différents projets d'irrigation, à toute époque, ont provoqué de tels bouleversements. Si, aujourd'hui, des projets nouveaux se mettaient en place, qu'ils soient touristiques, miniers, qu'il s'agisse de création de zones franches, d'irrigation, ou de toute autre intervention amenant des possibilités agricoles inédites, une augmentation de la valeur de la terre, ou des opportunités d'emplois, des conséquences comparables en découleraient inmanquablement.

Après ce tour d'horizon de l'environnement institutionnel haïtien, des pratiques caractérisant le foncier haïtien et du contexte politique national et international, nous nous intéresserons, dans le chapitre qui suit, à l'histoire de la réforme agraire elle-même, telle qu'elle a été conçue dans le milieu des années 1990, par le gouvernement mis en place lors du premier mandat du président Préval et telle qu'elle a été mise en œuvre, dans sa première phase, avant d'être de fait, abandonnée, après la démission du gouvernement qui l'avait portée.

¹⁰⁹ Haïtiens ayant migré aux États-Unis, en France ou ailleurs et gardant des liens souvent étroits avec leur famille au pays et les financements qu'ils fournissent. On estime le nombre d'Haïtiens vivant à l'étranger à plus d'un million, ce qui, au regard des 8,5 millions d'habitants du pays, est considérable.

III. LA « RÉFORME AGRAIRE » HAÏTIENNE

La « réforme agraire » haïtienne, telle qu'elle a été nommée et pensée au cours des années 1986 à 1996, a voulu répondre, dans un premier temps, à des conflits fonciers récurrents, souvent très violents et dont la dimension politique était indéniable. Il s'agissait de régler autant que possible et aussi vite que possible des questions touchant à des conflits de propriété sur des terres agricoles, afin de pouvoir à cette occasion modifier les rapports de production dans une région potentiellement très productive du pays, l'Artibonite, « grenier à riz » d'Haïti.

1. Le cadre légal de la réforme agraire

La réforme agraire a été programmée par la Constitution de 1987, dans un contexte politique national de sortie de la dictature et de mise en avant militante des potentialités de l'agriculture haïtienne et du monde rural lui-même. Simultanément, les politiques économiques internationales étaient à l'inverse des choix haïtiens et c'est dans ce contexte contradictoire qu'a été tentée la mise en œuvre, une dizaine d'années plus tard, de la réforme elle-même.

Il est essentiel de dégager les principales lignes de force de ce contexte pour comprendre la façon dont la réforme a été mise en œuvre ainsi que ses limites et notamment celles qui touchent à sa formalisation au plan légal.

1.1 La Constitution de 1987 et la réforme agraire

La Constitution de 1987, toujours en vigueur, est marquée par ces choix. Concernant l'agriculture, elle affirme clairement que ce secteur est la « *source principale de la richesse nationale* », « *garante du bien-être des populations et du progrès socio-économique de la nation* » (Art. 247). Cependant le texte entre, de façon surprenante, dans de nombreux détails. Encourageant la mise sur pied d'associations agricoles et de coopératives de production et de transformation (Art. 246) la Constitution donne également des indications quand aux mesures agraires et foncières nécessaires.

Un certain nombre d'articles prévoient ainsi des priorités dans le droit d'affectation des terres d'État, la possibilité pour l'État de définir une fourchette de surfaces acceptables pour les unités d'exploitation agricoles (Art 248-1) ainsi que les conditions de morcellement et de remembrement de la terre (Art. 37). L'article 249 mentionne par ailleurs l'obligation pour l'État « *... d'établir les structures nécessaires pour assurer la productivité maximale de la terre et la commercialisation interne des denrées* » et d'établir des « *unités d'encadrement techniques et financières [...] pour assister les agriculteurs au niveau de chaque section communale.* » (Art. 249)

L'inscription de tels éléments dans un texte aussi fondamental et en particulier l'article de la Constitution concernant la création de l'Institut national de la réforme agraire (INARA), question qui relève plus du domaine des modalités pratiques de la mise en place de la réforme agraire que des grands principes de gouvernement du pays, peut trouver diverses pistes d'explication. On retiendra notamment l'hypothèse qu'il s'agissait, entre autres, de prendre en compte la longue histoire du monde rural haïtien et de répondre aux préoccupations générales

des paysans, au premier chef desquelles la question agraire, celle de l'absence de services publics malgré les taxes, ainsi que la question de meilleures relations entre producteurs et encadrement et enfin celle des spoliations fréquentes par les propriétaires fonciers¹¹⁰.

1.2 La création de l'INARA : les études préalables et l'aspect légal

Au retour au pouvoir du président Aristide, fin 1994, le dossier de la réforme agraire fut relancé.

Devant la gravité des conflits et l'urgence d'une relance de l'agriculture, la question d'une intervention d'État sur la production en milieu rural était en effet revenue à l'ordre du jour. Plusieurs chantiers furent mis en œuvre dès la fin du premier mandat de Jean-Bertrand Aristide, durant l'année 1995 puis, plus systématiquement, à partir de l'arrivée au pouvoir de René Préval en février 1996.

Tout d'abord, le 13 janvier 1995, le président Aristide publia un arrêté dotant l'Office de développement de la vallée de l'Artibonite (ODVA) de pouvoirs spéciaux. Ce texte reprenait les termes de la loi d'exception de 1975, mais autorisant cette fois l'Office à prendre provisoirement possession « *des terres en conflit et réputées être ou avoir été terres de l'État dans la Vallée de l'Artibonite* »¹¹¹. Il resta sans effet, l'ODVA n'ayant pas les moyens de remplir cette mission.

Dans la même période, à l'occasion d'une visite du directeur général de la FAO, le président Aristide demanda à cet organisme une aide pour réaliser la réforme agraire. La réponse fut une proposition de financement d'une enquête préalable, enquête qui démarra en 1996 avec un budget partagé entre la FAO, la BID et la Mission de coopération de l'ambassade de France (SCAC). Une vaste étude fut ainsi lancée, menée par une équipe d'experts et consultants haïtiens et portant sur la définition d'une politique de réforme agro-foncière possible.

Un chantier d'élaboration d'une loi-cadre de réforme agraire fut démarré en parallèle, qui occasionna nombre de réunions et de travaux entre 1997 et 1999 et obtint notamment l'appui d'un juriste expert missionné par la Mission de coopération française

Cependant, dans le même temps, diverses initiatives assez contradictoires étaient prises par le gouvernement, dans le cadre de l'application du programme d'ajustement structurel.

Tout d'abord, en février 1995, le tarif maximal des taxes sur les produits agricoles importés diminua de 40-50 % à 15 %, avec des taux spécifiques de 0 à 3 % pour certains produits de base parmi lesquels le riz et le sucre (pourtant produits localement)¹¹².

Puis, le 29 avril 1995, il promulgua un décret réglementant l'organisation et le fonctionnement de l'Institut national de la réforme agraire (INARA). Ce texte a été considéré comme le décret d'application de l'article 248 de la Constitution.

Simultanément, le 30 avril 1995, à l'occasion de la Fête de l'agriculture, le président promit oralement au représentant de la coopérative des Petits planteurs du Nord Est, occupant des

¹¹⁰ Jean Dominique lors d'un colloque tenu en 1997, sur le thème de la constitution de 1987, évoquait ainsi « sept points clé pour changer les choses », parmi lesquels la réforme agraire. MICIVIH, 1997 : 130-131.

¹¹¹ Bernard ETHÉART, 2005 « La définition des droits » in *Haïti en Marche*, Vol. XIX, No. 45, du 07-13/12/05.

¹¹² Avec notification de ces nouveaux tarifs douaniers à l'Organisation mondiale du commerce, qu'Haïti rejoindra fin janvier 1996, dans les derniers jours de la présidence de Jean-Bertrand Aristide.

terres de la plantation Dauphin, l'octroi de titres de propriété sur 7 000 hectares . À la même occasion, des titres de propriété sur 2 000 hectares furent également promis au Mouvement paysans de Papaye. Dans le Nord-Est, la Direction générale des impôts (DGI) commença effectivement l'arpentage, mais le laissa rapidement en suspens. Selon le directeur général de l'INARA interrogé à ce sujet quelques années plus tard¹¹³, si l'arpentage des terres du MPP fut en fin de compte mené à bien, c'est parce que les paysans du mouvement obligèrent les arpenteurs de la DGI du Plateau central à le terminer. Ceux du Nord-Est ne réussirent apparemment pas à convaincre les employés de l'État chargés de l'opération de faire le travail pour lequel ils étaient mandatés. Cependant, si le MPP avait bien obtenu que l'arpentage soit mené à bien, il n'en a pas eu pour autant des titres de propriété valables, un tel type de donation devant être ratifié par le Parlement, ce qui ne fut jamais fait.

Ainsi, les promesses de sécurisation foncière faites par le président Aristide à deux organisations paysannes reconnues tant au niveau national que par les partenaires internationaux, n'aboutirent-elles pas concrètement.

Suite au décret du 29 avril 1995, l'INARA prit le relais de l'ODVA dans la gestion des conflits de l'Artibonite. Le seul texte légal l'autorisant à agir était l'alinéa h de l'article 4 de ce décret portant création de l'Institut, alinéa qui stipulait qu'il était du ressort de l'Institut de la réforme agraire :

- de contrôler et vérifier la validité des titres de propriété,
- d'aménager un terrain d'entente entre les parties dans les cas litigieux,
- et de prendre une décision quand aucune entente n'était possible.

L'ensemble du texte avait l'inconvénient majeur d'être très contesté parce qu'il n'avait pas été ratifié par les chambres, ayant été pris en un moment de vacance parlementaire¹¹⁴. La nécessité d'une véritable loi, établissant le cadre et les conditions de la réforme agraire, était fortement soulignée par ailleurs.

Le directeur général de l'INARA insista donc auprès du ministre de l'Agriculture pour qu'« *en attendant soit la ratification du décret du 29 avril 1995, soit, encore mieux, le vote d'une loi-cadre de réforme agraire* », il « *convainque le président* »¹¹⁵ de reprendre les termes de l'arrêté du 13 janvier 1995 (texte concernant l'ODVA) pour autoriser l'INARA à intervenir.

La réponse se fit attendre un an et demi. Ce fut l'arrêté du 23 octobre 1996 du président Préval, arrêté appelé à rester en vigueur jusqu'à promulgation de la Loi sur la réforme agraire. C'est par l'article 1 de cet arrêté que l'Institut national de la réforme agraire (INARA) fut autorisé :

« (...) à prendre possession provisoirement et sans l'accomplissement préalable d'aucune formalité de toute étendue de terres litigieuse située sur le territoire de la République et réputée être ou avoir été à l'origine bien vacant et/ou propriété de l'État. » (Art. 1).

¹¹³ Entretien à Port-au-Prince, août 2000.

¹¹⁴ Suite aux trois ans de gouvernement de *facto*, les élections législatives et sénatoriales n'avaient pu se tenir normalement et le Parlement n'était donc pas en mesure de ratifier les décisions.

¹¹⁵ Entretien avec Bernard Éthéart, août 2000.

et à décider :

« de la gestion des portions de terre dont il aura pris possession ainsi que des installations et / ou des cultures qui y sont implantées » (Art. 3).

Ce texte, sur lequel se sont appuyées les opérations ultérieures de réforme agraire, tout en donnant à l'INARA un champs de compétence très élargi -puisqu'il concernait désormais toutes les terres de la République- arrivait, nous l'avons vu, dans un contexte déjà très largement modifié en ce qui concerne les prérogatives des collectivités territoriales nouvellement mises en place.

Par ailleurs, le projet de résolution des conflits dans l'Artibonite que ce décret venait en principe appuyer, avait fait place presque simultanément à la décision de démarrer la réforme agraire. Celle-ci fut en effet officiellement lancée par le Président Préval à peine dix jours après la publication de l'arrêté¹¹⁶, sans attendre les résultats de l'étude et des observations de l'équipe FAO-BID.

1.3 Le non aboutissement des projets d'encadrement légal de la réforme agraire

Les premiers travaux de réflexion sur une loi de réforme agraire furent lancés par le Premier ministre Rony Smarth, qui avait formé au sein de son cabinet un groupe chargé d'en définir les grandes lignes¹¹⁷.

La Mission française de coopération mit à disposition de l'INARA un appui technique en la personne de M^e Giltard qui effectua trois séjours dans le pays entre mars 1997 et mars 1999.

Deux textes issus de ces travaux, le premier étant une ébauche, le second une proposition de loi-cadre de réforme agraire ont pu être consultés. Le premier date d'avril ou mai 1997¹¹⁸ et semble être resté assez confidentiel. Le second, qui a été mis en ligne par l'INARA depuis¹¹⁹, se rapproche plus, au plan formel, d'un texte de loi.

Les objectifs retenus étaient à la fois économiques, sociaux et écologiques. Étaient visés la mise en valeur effective et utilisation optimale des terres agricoles, la « modernisation » des modes de faire-valoir et des relations de production étant considérés comme prioritaires dans cette optique.

Le texte de 1997 mentionnait le fait que la réforme agraire « *est un processus multiforme* » requérant l'intervention de divers organismes publics : notamment qu'elle doit être accompagnée d'un encadrement technique et financier (relevant des ministères concernés) et

¹¹⁶ Le 2 novembre 1996 exactement, lors d'une cérémonie officielle présidée par le président de la République René Préval et menée par le ministre de l'Agriculture, Gérald Mathurin.

¹¹⁷ Ce groupe ne se réunit semble-t-il que quelques fois et son travail resta inabouti. Précisons que certaines des personnes pressenties pour participer à ce travail se désistèrent, estimant que le projet était irréalisable dans le contexte du moment et qu'une telle loi serait de toutes façons inapplicable.

¹¹⁸ Anonyme, s.d. *Proposition d'une loi-cadre de réforme agraire*. Texte miméo (rédaction après réunion du 22 avril 1997 et prenant en considération les suggestions contenues dans le premier rapport de Me Giltard...) 11 p.

¹¹⁹ Institut national de la réforme agraire, *Projet de loi-cadre de réforme agraire*, 4 p.
<http://cayenne.websitewelcome.com/~inarah>

d'une amélioration des conditions de vie des populations concernées (relevant du rôle des collectivités territoriales).

Ces notions étaient abandonnées dans le texte ultérieur, de même qu'avaient été abandonnées les idées de cadastrage progressif des terres réformées, d'encouragement des regroupements pour la production d'une part, la commercialisation d'autre part, de participation ainsi que l'objectif clairement affirmé dans le premier texte, d'une vente des terres réformées aux bénéficiaires, sur 15 ans maximum, jusqu'à entrée dans le lot des terres privées (avec contrôle ultérieur de l'INARA sur les mutations), moyennant un certain nombre de restriction à la transmission tant que l'achat n'est pas complètement abouti¹²⁰ (cf. Titre IV, articles 16 à 25).

En place de la possibilité d'achat des terres réformées, qui n'est plus mentionnée, l'ébauche de loi cadre proposée envisageait pour sa part le paiement d'une redevance par les bénéficiaires à l'INARA. Ce second texte compte par ailleurs différents points que le premier ne prévoyait pas, parmi lesquels une fourchette de taille des exploitations (1/2 à 2 carreaux maximum, sauf exception justifiée), et insiste plus explicitement sur l'implication nécessaire des autorités municipales dans les décisions, conjointement à l'INARA.

Les deux textes prévoyaient en revanche trois mesures agraires posant différents types de questions : la disparition rapide des contrats de métayage, un tarif maximal (« *ne pouvant excéder le tiers de la récolte* ») et une durée minimale (de dix ans ramenés à cinq ans dans le second texte) pour les contrats de fermage. Par ailleurs la priorité du fermier installé pour l'achat en cas de vente d'une parcelle privée, ou l'octroi du statut de bénéficiaire en cas d'inclusion de la parcelle au secteur réformé était également prévu. Nous verrons que les interventions de l'INARA posèrent les problèmes d'une façon différente.

La possibilité pour le bénéficiaire de la réforme agraire ou le fermier d'un propriétaire privé de transmettre la parcelle par voie d'héritage – mais à un seul de ses descendants, contrairement à ce que prévoir le Code civil – était également prévue.

Ainsi, la cohérence d'un projet visant à sécuriser les petits exploitants, et à concilier une position visant à interdire certaines relations de production, tel diverses formes de salariat agricole – pourtant traditionnellement très utilisées, avec un respect d'autres coutumes – comme la transmission familiale des terres, à condition toutefois de privilégier un héritier afin d'éviter tout partage ou toute situation d'indivision sur les parcelles réformées, était clairement affirmée. L'indivision, pourtant régulièrement dénoncée, y compris par certains consultants venus appuyer le projet FAO¹²¹, n'était mentionnée par aucun des deux textes qui envisageaient plus simplement son contournement et ne semblaient pas prévoir de s'attaquer au problème des terres privées.

À l'issue de ses missions pour le compte de la Mission française de coopération, M^e Giltard proposa à l'INARA tout un jeu de textes législatifs, soit : le projet de loi-cadre¹²², des projets

¹²⁰ Dispositions qui reprenaient assez largement le mode de fonctionnement antérieur de l'ODVA.

¹²¹ Cf. D'ANS (1996) : Le meilleur angle d'attaque lui semblait résider dans la mise en avant d'un ensemble de dispositions juridiques et fiscales tendant vers la suppression du métayage, la résorption de l'indivision, une fiscalité foncière visant à responsabiliser les acteurs tout en assurant des ressources à l'État. L'intérêt d'un tel affichage était, selon lui, de jouer du double registre de la modernisation et du progrès social.

¹²² Qui est très vraisemblablement celui dont nous venons d'exposer quelques grandes caractéristiques, mis en ligne par l'INARA.

de lois d'application (l'une relative à l'expropriation en vue de la constitution du secteur réformé et l'autre relative au droit de préemption par l'INARA) et un projet de décret du président de la République relatif à la mise en œuvre de la réforme agraire¹²³.

Le poids du mouvement politique était tel qu'il était apparu au gouvernement que personne ne pourrait s'opposer à la réforme et qu'il lui était possible de s'aventurer avec, comme support légal, un simple décret.

Il est clair que l'utilité d'une formalisation légale des décisions fut totalement sous-estimée par ce gouvernement. Les propositions définitives de textes, qui constituaient « *un pré-projet ayant fait l'objet de concessions mutuelles* »¹²⁴, ne furent jamais présentées au Parlement. Elles furent finalisées, de fait, dans un moment où le Premier ministre lui-même, et la majorité des ministres de son gouvernement, parmi lesquels le ministre de l'Agriculture, étaient démissionnaires et non remplacés depuis plus d'un an, et où, de fait, la réforme agraire dans l'Artibonite était déjà quasiment abandonnée.

2. Élaboration et mise en œuvre de la réforme agraire

2.1 Le contexte et les expériences locales de règlement des conflits fonciers dans l'Artibonite

En 1994-95, les conflits avaient pris à nouveau des formes parfois extrêmement violentes dans l'Artibonite, entraînant de nombreuses morts, des pertes de bétail et des maisons brûlées.

Une initiative paysanne : la création du « Groupe de Pont-Sondé »

Les militants des organisations paysannes, ceux de la 5^e section de Saint-Marc entraînant ceux des autres communes du Bas-Artibonite, décidèrent, pour répondre à cette situation, de créer un forum paysan de résolution pacifique des principaux conflits terriens. La création de ce forum répondait à une réelle nécessité, dans une situation marquée à la fois par la recrudescence des violences et l'absence d'une intervention institutionnelle adéquate. Dans ce contexte, les « *paysans n'avaient pas d'autres recours que de commencer à prendre en main leurs propres affaires* » estime un des fondateurs du groupe. Ce forum réunit pendant plus d'un an les principaux membres des organisations paysannes de la région. Il intervint dans trois des conflits terriens les plus aigus du Bas-Artibonite, trois cas dans lesquels le sens politique et le savoir-faire des principaux animateurs du forum, dit « Groupe de Pont-Sondé » ou « Commission pour la paix », permirent de faire parvenir les paysans en conflit à la signature d'accord de répartition des terres. Dans les trois cas de figure, la préoccupation des militants des organisations paysannes fut de distinguer soigneusement les intérêts des paysans en conflit, des intérêts des propriétaires autoproclamés ou de leurs gérants.

Point important, le directeur général de l'INARA, Bernard Éthéart, informé par les membres du groupe de leurs démarches et activités, leur avait donné, selon eux, « carte blanche » pour favoriser des arrangements à l'amiable dans les conflits terriens.

Le groupe obtint, d'une part, la signature d'un accord entre les paysans des localités de Gervais et de Guiton, apaisant un conflit qui couvait entre eux depuis plusieurs années (et qui

¹²³ Bernard ÉTHÉART, 2005 « La définition des droits » in *Haïti en marche*, Vol. XIX, No. 45, du 07-13/12/05.

¹²⁴ *Ibid.*

avait provoqué, en 1991, le massacre de paysans de Gervais par un groupe de paysans de Guiton et des membres des Forces armées d'Haïti). Depuis le basculement politique provoqué par le retour du président Aristide fin 1994, les paysans de Guiton étaient privés de terres et, craignant pour leur sécurité alimentaire, certains d'entre eux avaient fait planer la menace de représailles contre les paysans de Gervais.

La signature de l'accord de répartition des terres concernées entre les paysans des deux localités se fit en présence du vice-délégué¹²⁵ qui le cosigna, conférant au document un caractère semi-officiel. Le ministère de l'Agriculture se félicita de la signature de cet accord et Radio Haïti-Inter commenta l'événement sur les ondes.

Un second conflit, opposant les paysans de la localité Brizard aux paysans des localités avoisinantes, n'avait pu trouver de solution durable par le biais de l'institution judiciaire. Le 4 décembre 1995, cinq personnes avaient été tuées et, au moment où le groupe de Pont-Sondé commençait ses activités, les communications étaient rompues entre Brizard et les localités avoisinantes. Plusieurs réunions¹²⁶ organisées par le groupe de Pont Sondé, entre les protagonistes, aboutirent finalement à ce que les paysans, munis d'une corde, procèdent au partage des terres en dispute sous la supervision de la Commission pour la paix. Bien que l'accord de répartition n'ait apparemment pas toujours été respecté par la suite, le climat général s'était apaisé et, surtout, les paysans de Brizard étaient sortis de l'isolement dans lequel ils étaient maintenus depuis plusieurs années.

Le troisième conflit important sur lequel le groupe de Pont-Sondé est intervenu est celui qui opposait les petits paysans de Bocozele, proches des organisations paysannes de la 5^e section de Saint-Marc d'une part, et les « colons » placés sur les terres, par le gérant de l'habitation dite « Bertrand Saint-Ouen », lui-même membre d'un groupe duvaliériste, pour le compte du *grandon*, Édouard Vieux, d'autre part.

Dans le contexte relativement euphorique qui avait suivi le retour du président Aristide en 1994, les militants paysans des organisations populaires de la 5^e section de Saint-Marc, avaient commencé à mobiliser toutes les ressources disponibles, dans le but d'entamer une démarche judiciaire contre le gérant. Cette bataille judiciaire associait deux questions : la lutte contre l'impunité et celle contre l'insécurité foncière. L'opiniâtreté et la ténacité des militants paysans, aidés par la Commission justice et paix et accompagnés dans leurs démarches par la mission d'observation des droits humains de l'ONU-OEA, avaient permis que cette affaire obtienne une certaine couverture nationale dans la presse et que le gérant soit mis en prison où il était resté quelques jours.

Sur ce conflit, le groupe de Pont-Sondé s'attaqua à la mise en place d'une nouvelle répartition des terres concernées. Il s'agit de l'expérience la plus originale réalisée par le groupe. Dans les deux autres conflits où il était intervenu, les négociations avaient abouti à des partages de terres entre habitants de localités différentes. La négociation avait consisté, uniquement, à partager les terres en deux, chaque localité devant répartir en son sein les terres qui lui avaient été accordées.

¹²⁵ Équivalent du sous-préfet en France.

¹²⁶ Pour cela, il fallu donner des assurances et vaincre les très grandes réticences de la population qui n'osait pas traverser les localités avoisinantes.

À Bocozele, en revanche, le groupe conduisit un véritable processus de distribution de parcelles, le premier avant l'arrivée de l'INARA. En effet, il ne s'agissait pas d'un conflit entre deux localités mais d'un conflit entre les paysans qui avaient travaillé la terre comme fermiers de l'État avant 1986 et ceux qui avaient été mis à leur place au retour du gérant, avec le décret du général Namphy d'abord (1986), et pendant le coup d'État ensuite (1991-1994). La méthode, originale, qui fut proposée consista à former des binômes composés du paysan qui avait travaillé pour le gérant et de celui qui avait été chassé par ce dernier. Fut aussi pris en considération le fait qu'il y avait plusieurs catégories de paysans sur ces terres : ceux qui avaient toujours travaillé là, ceux qui avaient été mis dehors par le gérant, ceux qui avaient été placés par ce dernier et enfin ceux qui avaient acheté au *grandon* des superficies plus ou moins grandes. Les deux paysans en concurrence sur la même parcelle qu'ils avaient travaillée alternativement devaient s'y rendre ensemble et la partager en deux parties égales, méthode qui a permis que des parcelles, même petites, soient attribuées à l'ensemble des protagonistes du conflit de Bocozele.

Il y eut en tout 378 bénéficiaires de parcelles, de tailles inégales et l'accord fut tenu jusqu'à l'arrivée de l'INARA parce qu'il bénéficiait d'un très large consensus parmi les paysans.

Il est intéressant de noter que le groupe de Pont-Sondé se posa, au cours de ce processus extra-légal de résolution de conflits et de distribution de terres à l'amiable, le même type de questions que celles auxquelles l'INARA tenta ultérieurement d'apporter ses réponses dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme agraire. Nous verrons ainsi que les questions des critères d'attribution des parcelles et des multiples pressions pour déroger aux critères publiquement énoncés furent, dans les années suivantes, au centre des polémiques et critiques sur les actions de l'INARA.

L'État et le groupe de Pont-Sondé

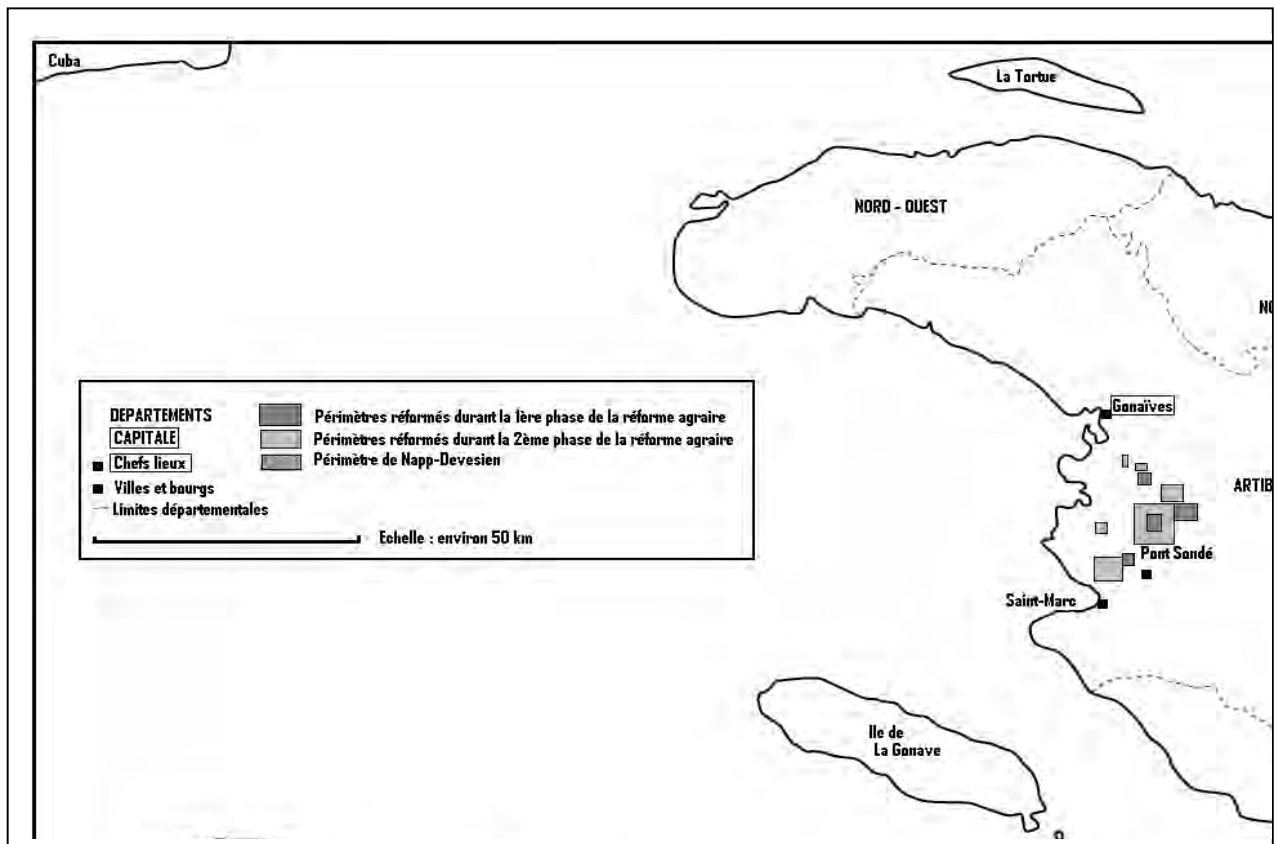
L'action du groupe de Pont-Sondé s'était inscrite dans un contexte de passivité presque complète des autorités tant locales que nationales : les juges de la section terrienne du tribunal refusaient de se rendre dans les zones conflictuelles prétextant des dangers trop importants ; l'ODVA ne voulait pas assumer les fonctions que le décret de 1995 lui accordait sur les terres en conflit en argumentant que sa mission était strictement technique ou agronomique et non politique ou répressive. Quant à l'INARA, qui démarrait avec un seul membre, son directeur général, il n'avait pas encore installé de bureau dans l'Artibonite et était inopérant.

Le groupe de Pont-Sondé ne voulut cependant pas agir à la manière d'un tribunal terrien et se mettre à examiner papiers et titres de propriété pour juger de leur légalité et authenticité. L'ambition était plus modeste : prendre des mesures préventives, provisoires, pour répondre à une situation d'urgence, « *en attendant que l'État prenne ses responsabilités* ».

Le groupe cessa de se réunir au bout d'un peu plus d'un an, au mois de septembre 1996, l'installation de bureaux de l'INARA dans l'Artibonite ayant réduit en effet l'espace politique de ce groupement informel. Plusieurs de ses membres obtinrent alors, dans le prolongement de leur action, des emplois comme médiateurs ou animateurs de l'INARA, leur expérience et leur savoir-faire étant ainsi reconnus¹²⁷.

¹²⁷ Ce qui ne manqua pas cependant d'avoir des effets pervers sur les organisations paysannes dont étaient issus ces militants. Cf. Michaël LÉVY, 2006.

République d'Haïti – Zones d'intervention de l'INARA 1997-2007



2.2 Les choix politiques ayant présidé à l'intervention de l'INARA dans l'Artibonite

Question du règlement des conflits de l'Artibonite

Au niveau national, l'INARA choisit de débiter son travail par la collecte d'information, l'organisation de consultations publiques et la formulation des politiques à mettre en œuvre. Pour son directeur général, il s'agissait de profiter de cette période pour « offrir une autre image de l'État : un État non corrompu, un État à l'écoute des gens ». Selon lui, « le pays était entré dans une phase de son histoire où la majorité de la population, jusqu'alors marginalisée, entendait participer à la vie publique et ce pas seulement en allant périodiquement aux urnes. Ceci représentait la plus grande chance que nous ayons de faire les réformes nécessaires de manière durable. »¹²⁸

¹²⁸ INARA « Gestion des conflits » p 2.

http://cayenne.websitewelcome.com/~inarah/index.php?option=com_content&task=view&id=42&Itemid=34

Pour ce faire, il s'agissait notamment de s'appuyer sur les organisations paysannes plutôt que sur la force publique. Par ailleurs, selon le ministre de l'Agriculture de l'époque, Gérald Mathurin, le choix avait été fait de faire fonctionner l'INARA exclusivement sur des fonds propres de l'État haïtien.

En ce qui concerne les conflits dans l'Artibonite, on assista à la reprise de méthodes déjà utilisées antérieurement par l'ODVA, notamment le gel des terres disputées.

L'INARA, pour ce faire, s'inspira des propositions ressortant des travaux réalisés par différents observateurs et intervenants. Deux d'entre elles sont explicitement mentionnées par son directeur général : celle développée dans un mémoire par Ronald Desormes¹²⁹, qui suggérait que les terres de la vallée soient nationalisées durant une période déterminée par les circonstances, d'une part, et, d'autre part, la proposition de la Commission justice et paix des Gonaïves (support du Groupe de Pont-Sondé) qui estimait que les terres objets des conflits devaient passer sous le contrôle provisoire de l'État, dans l'objectif d'avoir le temps de lancer une véritable réforme agraire.

Le point commun en était la proposition d'une remise à plat de la situation donnant le temps à l'INARA de régler définitivement les problèmes, soit par décision de justice – si tant est qu'il fût possible, dans un certain nombre de cas, de parvenir à un jugement définitif –, soit dans le cadre d'une réforme agraire, impliquant une prise de possession par l'État de toutes les terres en conflit (avec indemnisation des propriétaires pouvant faire la preuve de la légitimité de leurs prétentions) et redistribution plus équitable de celles-ci. Cette dernière proposition était celle prônée par la Commission justice et paix.

L'INARA constatait cependant la répugnance des gouvernements haïtiens successifs à prendre des mesures « à caractère définitif ». Par ailleurs, il s'avérait que si de telles démarches avaient déjà été tentées à d'autres époques dans l'Artibonite¹³⁰, le processus n'avait jamais été mené à son terme.

Choix de répartition des terres et paquet technologique accompagnant la distribution

La distribution de parcelles devait constituer la mesure essentielle du programme de la réforme agraire.

Chaque bénéficiaire se verrait attribuer, par tirage au sort¹³¹, une parcelle d'1/2 hectare en propriété conditionnelle, avec un titre de bénéficiaire définissant les conditions d'usage de la

¹²⁹ Ronald DESORMES : *Irrigation et conflit terrien dans la vallée de l'Artibonite. Comment aborder ce drame ?* Travail de recherche réalisé pour l'obtention de la licence en droit, École de droit et des sciences économiques des Gonaïves, s.d. [cité par le document mis en ligne par l'INARA « Gestion des conflits », *ibid.*].

¹³⁰ Et particulièrement lors de la loi du 28 juillet 1975 autorisant l'Administration générale des contributions à prendre possession provisoirement de toute étendue de terre de l'Artibonite « *en conflit et réputée avoir été terre de l'État* », puis la Constitution de 1987 qui, faisant suite aux déclarations du général Namphy en 1986 autorisant les « propriétaires lésés » à reprendre leurs terres, abrogea, par son article 297, toutes les lois et décrets-lois « *restreignant arbitrairement les droits et libertés fondamentaux des citoyens notamment la loi du 28 juillet 1975 soumettant les terres de la vallée de l'Artibonite à un statut d'exception* ». (cf. ÉTHÉART, 2005 « La définition des droits » in *Haïti en Marche*, Vol. XIX, No. 45, du 07-13/12/05).

¹³¹ Si l'on se rappelle que les paysans bénéficiaires devaient être en principe – et en fait dans leur majorité – d'anciens exploitants des terres réattribuées ainsi, donc souvent des gens qui s'étaient considérés comme propriétaires de surfaces plus ou moins importantes dont ils avaient été dépossédés par la réforme agraire, cette

terre ainsi que ses droits et devoirs. Ils seraient ainsi tenus de cultiver eux-mêmes la parcelle, entièrement, de participer à l'entretien du réseau d'irrigation et de drainage, et de verser, au bout de la deuxième année d'exploitation, une redevance au comité de gestion. À ces conditions « *les bénéficiaires [auraient] le droit de jouissance de leurs parcelles jusqu'à ce que la loi en détermine le statut définitif* »¹³² S'il respectait les conditions imposées, le bénéficiaire pourrait travailler la parcelle qui lui serait attribuée jusqu'à la fin de ses jours, l'INARA choisissant à sa mort, après discussion avec les membres de sa famille, celui de ses héritiers qui devrait lui succéder sur cette parcelle. Le non-respect des conditions en revanche devait entraîner la rupture du contrat.

Différentes mesures d'accompagnement devaient aider par ailleurs à rendre viable l'exploitation d'une seule parcelle irriguée d'aussi faible surface : un crédit de 1 000 \$ haïtiens (5 000 gourdes) serait accordé à chaque paysan bénéficiaire, pour une durée de deux ans et l'engrais ainsi que les semences devaient être subventionnés (et accessibles à tous les paysans de la région, qu'ils soient ou non bénéficiaires de la réforme agraire ou non).

Enfin, le gouvernement taïwanais apportait un appui technique et des crédits supplémentaires pour l'achat d'engrais et de semences dans un certain nombre de fermes pilotes, ainsi que des motoculteurs. Des formations techniques devaient également être assurées au bénéfice des paysans. D'autres motoculteurs, achetés par le gouvernement haïtien, devaient être vendus à crédit à des groupes de paysans non bénéficiaires de la réforme et la construction de 150 moulins à riz était également prévue à moyen terme pour créer des sources de revenus pour les paysans n'ayant pas eu accès aux parcelles redistribuées.

2.3 La mise en œuvre de la réforme agraire dans l'Artibonite

C'est donc à la fin de l'année 1996, après l'arrivée au pouvoir du président René Préval et un an et demi après la création de l'INARA par décret, que la réforme agraire démarra réellement dans le Bas-Artibonite.

Son lancement fut réalisé le 2 novembre 1996, très officiellement et de façon très médiatisée, par le président Préval lui-même, assisté notamment par l'agronome et homme de radio très connu Jean Dominique. Au plan institutionnel, les choses se déroulèrent cependant d'une façon assez largement « informelle ». Comme nous l'avons évoqué, on n'avait pas attendu les résultats de l'étude préalable réalisée par la FAO pour lancer la réforme agraire et aucun texte légal n'était venu stabiliser la position de l'INARA ni valider formellement son action. Par ailleurs, aucune institution publique préexistante n'avait été réellement impliquée ni mobilisée autrement que par une représentation purement formelle au conseil d'administration de l'INARA, conseil d'administration qui ne fut jamais réuni par le directeur général de l'Institut.

Il est possible que cette façon de faire générale s'explique simplement par la méconnaissance des rouages administratifs qui était celle des nouveaux gouvernants, dont l'expérience professionnelle était essentiellement non institutionnelle – au moins pour une grande partie

méthode d'attribution des parcelles par tirage au sort ne pouvait manquer de poser des problèmes. Elle avait en effet l'inconvénient de tenir pour nulle et non avenue l'histoire des paysans avec les parcelles qu'ils exploitaient auparavant, et redistribuant toutes les cartes plus ou moins au hasard, même si seuls les habitants des localités proches des périmètres à réformer pouvait en être bénéficiaire. Cf. Michèle ORIOL « *Commentaires autour de la distribution de terres faite par l'INARA sur l'habitation Deseaux, commune de Dessalines, en 1997* », s.l., [Port-au-Prince] 2 septembre 1998, 17 p.

¹³² INARA, mars 1997.

d'entre eux, venant du secteur des ONG. Nous verrons qu'elle n'en a pas moins eu des conséquences concrètes tout à fait contraires aux objectifs visés en principe.

Sur le fond, le choix de la région initiale et les objectifs de cette « réforme » étaient très clairs. L'Artibonite produisait à l'époque 66% du riz du pays et les enjeux en termes productifs étaient importants¹³³. Par ailleurs, en même temps que d'augmenter la production vivrière nationale, il s'agissait d'atteindre une plus grande équité dans la répartition des ressources foncières pour soutenir la petite exploitation paysanne, pourvoyeuse de vivres et d'emplois. Enfin il apparaissait possible, par une intervention étatique, de tenter d'apaiser les conflits, anciens et connus¹³⁴, récurrents sur ces terres.

La « réforme agraire » haïtienne se justifiait donc par des motifs tant économiques que sociaux, l'enjeu social majeur étant de créer une place tenable dans l'économie et la production nationale pour la petite paysannerie, quitte à ce que celle-ci se modifie peu à peu, au fur et à mesure qu'émergerait la possibilité d'employer ailleurs les exclus de l'agriculture (pour cause de raréfaction des terres, du fait des conséquences d'une augmentation importante de la population).

Au plan politique, l'argument essentiel était celui de la paix sociale : il fallait mettre fin aux conflits fonciers et aux violences que ceux-ci engendraient régulièrement. Il s'agissait pour cela également de couper court au « *système prédateur qui prélève plus de 7 millions de dollars US/an dans la vallée* », l'argent ainsi prélevé par des « propriétaires fonciers absents » n'étant pas réinvesti dans l'agriculture. Ce « *mécanisme de transfert en continu* » étant accusé de décapitaliser les unités de production, pénalisant les petits agriculteurs et induisant un processus de paupérisation dont il était primordial de sortir¹³⁵.

Si ce discours a fait l'objet de critiques¹³⁶, il doit être resitué relativement à l'histoire du pays et au contexte général du moment, notamment relativement à l'importance qu'avait prise, pour les politiques haïtiens, depuis le milieu des années 1980 la perception que pouvait avoir la paysannerie du changement d'attitude de l'État vis-à-vis d'elle.

Sur le terrain, les périmètres à réformer furent délimités sur des terres en conflit ou réputées avoir, un jour, appartenu à l'État. Les propriétaires ou prétendus tels de ces terres ne furent pas indemnisés et se trouvèrent sans aucun droit de recours.

¹³³ En 2007, 60 % du riz haïtien a été produit dans l'Artibonite, les 40 % restant sur d'autres périmètres irrigués, mais moins des deux tiers de la surface rizicole ont été exploitées à cette fin, du fait notamment de manque d'entretien des canaux et du système de drainage.

¹³⁴ Il est possible que l'action de la MICIVIH, (mission de l'ONU chargée d'intervenir sur les violations des droits de l'homme durant la période de gouvernement putschiste et ensuite) ait joué un rôle dans la mise en avant des conflits terriens qui s'étaient trouvés plusieurs années durant sous le regard des observateurs internationaux.

¹³⁵ Paul DURET et Bernard TAILLEFER « Diagnostic général : politiques, stratégies, activités et institutions » in Paul Duret et Bernard Taillefer *Politiques et réformes agraires dans la vallée de l'Artibonite. Haïti 1998*. Vol 1 : 79, MDF-Haïti, Port-au-Prince, octobre 1998.

¹³⁶ Notamment D'ANS (1996) qui critiquait la place prise dans les discours officiels tenus dans le cadre du lancement de la réforme agraire « *les manifestations très appuyées d'hostilité à l'égard des « propriétaires absents » [paraissant] méconnaître la nécessité de favoriser l'investissement dans le secteur d'une agriculture exportatrice, où normalement le propriétaire du fond n'est pas tenu d'établir sa résidence sur son exploitation* » pp 5-6. On peut cependant souligner que de fait, les *grandon* haïtiens ont traditionnellement un fonctionnement de « rentiers » et n'investissent que rarement dans l'amélioration des terres qu'ils contrôlent.

La redistribution proprement dite se déroula en deux étapes. La surface totale réformée durant la 1^{ère} phase consistait en quatre périmètres pour un total de 1028 ha qui furent distribués à 1 610 bénéficiaires¹³⁷. Durant la 2^e phase, 15 périmètres d'une superficie totale de 2 024 ha de terres irriguées furent redistribués à 4 058 paysans, dans les mêmes communes que durant la première phase (Saint-Marc, Marchand, Desdunes, l'Estère) ainsi qu'à Grande Saline¹³⁸.

Chaque chef de famille lié à l'INARA par un contrat bénéficia donc, comme prévu, d'un demi-hectare de terre et reçut 5 000 gourdes de crédit.

La première phase de réforme, alors qu'elle n'accordait des terres qu'à une partie des paysans ayant travaillé pour les *grandon* expropriés, fut globalement bien perçue parce qu'elle se présentait comme une première étape, que l'encadrement promis était là et qu'il y avait l'espoir d'un rééquilibrage ultérieur.

Malgré cela, nombre de contradictions sont perceptibles dès cette première phase. D'une part les *grandon* ne furent pas indemnisés, nous l'avons vu, et il n'y eut donc pas clôture définitive du dossier de leur côté. Ensuite, au-delà de la récupération des terres des *grandon*, on constate que, sur certains périmètres, de nombreux petits paysans anciennement exploitants de parcelles en tant que propriétaires, fermiers ou métayers, se virent évincés hors de leur terre et ne reçurent rien en retour dans le cadre de la réforme¹³⁹. D'autre part, la méthode choisie de répartition des parcelles réformées ne tint pas compte des liens antérieurs des paysans aux terres redistribuées (histoire familiale, proximité relative du domicile...). Le tirage au sort qui fut effectué provoqua ainsi des ressentiments non seulement chez les paysans exclus du processus, mais parfois également chez ceux qui se trouvèrent dotés d'une parcelle moins intéressante à leur point de vue que celle dont on les avait délogés.

Plus profondément, à l'échelle de toute la région, ce furent les contradictions des choix économiques du gouvernement qui nuirent le plus au projet de relance de la riziculture locale. Si, d'un côté, le pays ne s'était pas encore relevé des trois ans d'embargo économique sous le gouvernement de facto, d'un autre côté, la politique d'ouverture des frontières entreprise dès la fin 1994 par le président Aristide et poursuivie par le président Préval dans un contexte d'adhésion du pays à l'OMC, détruisit en parallèle la possibilité pour l'agriculture locale de rester compétitive, à moins d'un soutien étatique très volontariste, qui disparut rapidement, les aides prévues pour les agriculteurs n'ayant pas été reconduites...

Financement de l'INARA et ses actions

Le processus de réforme agraire fut donc lancé dans l'Artibonite avec très peu de moyens financiers, pris sur des fonds publics essentiellement. Le décret de 1995 prévoyait un

¹³⁷ DDRAA *Présentation succincte de la réforme agraire dans l'Artibonite*, s.l. [Port-au-Prince], juillet 1998, p. 15.

¹³⁸ Paul DURET et Bernard TAILLEFER, *Politiques et réformes agraires dans la vallée de l'Artibonite. Haïti*, Port-au-Prince, Management Finances Développement MFD-Haïti, 1998, Vol. I p. 11.

¹³⁹ D'autres qui étaient propriétaires en titre, échangèrent par devers eux ce statut contre le vague statut de « bénéficiaire de la réforme agraire », qui, même avec l'encadrement proposé, était dans un certain nombre de cas nettement moins avantageux pour eux. Voir sur ces points Michèle ORIOL, « Commentaires autour de la distribution de terres faite par l'INARA sur l'habitation Désaux, commune de Dessalines, en 1997 », miméo, s.l. [Port-au-Prince], 2 septembre 1998, 17 p.

mécanisme pouvant « éventuellement mettre l'INARA à l'abri des aléas de la conjoncture » par la création d'un Fonds de la réforme agraire, géré par l'INARA¹⁴⁰.

Du point de vue du ministre de l'Agriculture de l'époque, Gérard Mathurin, l'un des enjeux de cet abord des choses était avant tout politique : il s'agissait avant tout de garder le contrôle de la réforme.

« Il s'agissait donc de ne pas dépenser beaucoup d'argent, trouver des espaces de négociation permanente pour avancer et sur la base d'une réduction fondamentale des dépenses. Dans ces conditions on n'avait pas besoin de financements extérieurs, et c'est aussi ce qui faisait la force du processus, qui était très interne et contrôlé par le gouvernement. »¹⁴¹

De fait, du côté des bailleurs de fond, l'idée d'une réforme agraire était diversement perçue. La FAO se montra intéressée, tout en prônant au préalable un état des lieux approfondi¹⁴². L'expert de la coopération française prit des positions « relativement nuancé », du point de vue actuel d'un ancien responsable de l'INARA. D'autres en revanche prônaient plutôt le *statu quo* vis-à-vis des *grandon*, la position de la BID par exemple, qui n'approuvait pas la position gouvernementale, étant a priori opposée à toute expropriation de biens privés, l'État devant, selon cette institution, au minimum, « arpenter pour indemniser les gens si jamais on prenait leurs parcelles... »¹⁴³

Malgré ces divergences, les bailleurs multilatéraux et bilatéraux investirent dans cette réforme avant même la création de l'INARA, comme le montre l'implication de la FAO et de la BID, dans le financement de la réflexion sur la politique à mener. La Mission française de coopération participa de son côté, comme nous l'avons vu, au soutien de la formalisation juridique des actions. Sur le plan de l'encadrement technique des paysans, la Coopération taïwanaise apporta une aide financière qui fut investie dans des équipements et le Japon finança une partie du coût des engrais nécessités par l'intensification.

Contraintes des interventions réalisées de 1996 à 1998 dans l'Artibonite

■ Les attentes

La situation, extrêmement complexe, devant laquelle était placé le gouvernement haïtien à l'époque permet de comprendre les difficultés auxquelles dû faire face l'INARA dans la mise en œuvre de la réforme agraire. C'est dans l'Artibonite que cette réforme, annoncée par le gouvernement, était la plus attendue et c'est là que se concentraient les problèmes rendant sa mise en œuvre d'autant plus délicate.

¹⁴⁰ Document « Relance », INARA : 5. Celui-ci aurait pu être financé par les baux sur les terres d'État par exemple, mais la décision n'a jamais été prise.

¹⁴¹ Gérard Mathurin, ancien ministre de l'Agriculture (1996-1997) interrogé en septembre 2007.

¹⁴² Document dont le président Préval n'attendit pas la finalisation pour lancer la réforme agraire et qui ne fut jamais finalisé formellement.

¹⁴³ Entretien de septembre 2007 avec un ancien cadre de l'INARA. Cette position est reprise de toutes les propositions de loi-cadre et semble être celle du directeur général lui-même... Pourtant, personne n'a été indemnisé jusqu'à présent.

Selon un membre du cabinet du Ministre de l'agriculture en 1996, il y avait, au lancement de la première phase, 6 000 candidats à une parcelle, pour 628 hectares à répartir¹⁴⁴ : « *Ce qui signifie que pas mal de gens vivaient avec quelques centièmes de carreaux de terre... Le processus mis en place et qui a permis aux familles d'avoir 1/2 ha de terre était donc un processus qui améliorait la moyenne ! Évidemment, ça signifiait aussi que certains risquaient d'être chassés de l'agriculture.* »¹⁴⁵

De fait, les opérateurs étaient pris entre deux contraintes contradictoires : il leur fallait, d'une part, satisfaire le maximum d'exploitants, mais, dans le même temps, une surface minimale était nécessaire pour que la mise en valeur de chaque parcelle attribuée soit suffisante à la viabilité de l'exploitation.

Les critiques ont ainsi vivement dénoncé, dans le fait d'attribuer des parcelles d'un demi hectare à des paysans censés ne pas avoir accès à d'autres terres, une erreur technique impardonnable. Tous – y compris les promoteurs de la réforme – estimaient en effet qu'une exploitation rizicole de cette surface était à l'extrême limite de la survie économique.

Les responsables gouvernementaux répondirent par l'affirmation d'une position pragmatique : « *Vous voulez mettre tout le monde dehors, vous ne voulez plus de paysannerie, mais qu'allez vous faire avec ces gens ?* »¹⁴⁶.

■ Les enjeux de la promotion d'une participation paysanne

En choisissant la plaine de l'Artibonite, le gouvernement et les dirigeants de l'INARA entendaient montrer leur volonté de réaliser une expérience pilote dans une région caractérisée à la fois par une grande fertilité des terres et une situation de violences terriennes récurrentes. Il s'agissait également d'une région dans laquelle de nombreux investissements – en particulier pour l'irrigation – avaient été consentis depuis des décennies, investissements qu'il fallait tenter de rentabiliser¹⁴⁷. Enfin, la mobilisation de diverses organisations paysannes locales, nous l'avons vu, joua un rôle important dans le choix de cette région pour débiter la réforme. En effet, l'INARA avait très rapidement mis la question de la participation paysanne au centre de son discours. Cette position fut tenue sur deux fronts : sur le terrain d'abord, à l'échelle nationale ensuite. Dans ce dernier domaine, entre novembre 1997 et avril 1998, l'INARA organisa neuf débats départementaux sur la politique agraire, huit ateliers-débats avec les différentes composantes de la société haïtienne, et une grande rencontre de synthèse les 28-29 avril 1998¹⁴⁸.

Sur le terrain, les paysans et leurs organisations avaient été sollicités très vite pour mettre en œuvre eux-mêmes la réforme agraire et l'INARA afficha haut et fort son intention d'établir un dialogue permanent avec eux et de s'appuyer sur la participation paysanne. Son directeur Bernard Éthéart défendait ainsi à chacune de ces interventions à la télévision ou à la radio

¹⁴⁴ Sachant qu'à l'époque, une famille de six ou sept personnes avait accès en moyenne à 0,20 à 0,25 carreaux (soit entre 0,25 et 0,32 hectares). Cf. Michaël LÉVY, 2006 : 372.

¹⁴⁵ Entretien de septembre 2007 avec le ministre de l'Agriculture de l'époque.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Ceux consentis dans les dix ans précédents s'élevant à plus de 30 millions de dollars US, selon le rapport de Paul DURET et Bernard TAILLEFER (1998, Vol 2 : 78)

¹⁴⁸ Pierre HARRISON, octobre 1998 « Réforme agraire : vue d'ensemble » Version provisoire in Paul DURET et Bernard TAILLEFER (1998, Vol 1 : 71)

l'idée que : « *la réforme agraire est une question qui concerne sept millions de personnes et elle ne peut pas être faite par six ou sept personnes, dans les bureaux de l'INARA* ».

Tous les problèmes rencontrés au cours de la mise en œuvre de la réforme devaient être traités, selon l'INARA, par la négociation et le dialogue. Le « *chita pale* »¹⁴⁹ fut donc la véritable idéologie de la réforme agraire au moment de son lancement. L'ensemble des structures, chargées de tel ou tel aspect de la mise en œuvre de la réforme, était constitué de comités élus par la base ou, tout au moins, qui devaient avoir en leur sein des représentants paysans des différentes zones.

Gérald Mathurin, ministre de l'Agriculture en 1996 et principal inspirateur de la réforme, avait été directeur des fermes de l'État dans l'Artibonite, en 1975. Jeune agronome, il occupait cette fonction en tant qu'employé de l'Office de développement de la vallée de l'Artibonite (ODVA) après le vote du 28 juillet 1975 qui confiait à celle-ci la responsabilité des terres en conflit. Il avait tiré de cette expérience la conviction qu'il ne fallait pas confier à des fonctionnaires de l'État la responsabilité de l'administration des fermes. Les paysans étaient à la merci de ces fonctionnaires qui négociaient leur accès à ces fermes ainsi que la taille des parcelles et qui se permettaient de pratiquer de nombreux prélèvements sur leurs revenus, les maintenant dans une précarité que la gestion étatique était censée résorber. En tant que Ministre, Mathurin se battit donc ensuite pour que les terres réformées soient gérées par des structures d'auto-organisation paysanne.

Néanmoins, ce choix ne régla pas tous les problèmes et, malgré ces efforts, l'expérience des deux premières phases de la réforme agraire dans l'Artibonite montra que la corruption peut s'insinuer avec la même facilité dans des structures basées sur l'organisation et la participation paysannes que dans le cadre de structures étatiques.

■ Organisation de l'attribution et du suivi des parcelles réformées

Plusieurs structures paysannes furent mises en place au moment du démarrage de la réforme agraire. La première d'entre elles, et aussi celle qui fut le plus critiquée, est le comité de suivi de l'Office de développement de la vallée de l'Artibonite (ODVA). L'ODVA, toujours en place aujourd'hui, a été créé en 1949, au moment de l'aménagement des réseaux d'irrigation, afin de contrôler les crues de l'Artibonite, assurer la distribution de l'eau d'irrigation et drainer les eaux résiduelles. Il a également depuis son origine un rôle d'encadrement technique des paysans. Il est notamment chargé de promouvoir la diffusion de méthodes culturales améliorées, de variétés nouvelles, l'acquisition d'intrants agricoles et faciliter l'obtention de crédit agricole aux paysans.

Très critiqué pour ne pas avoir assumé correctement les tâches qui étaient attribuées et pour s'être compromis avec le pouvoir duvaliériste, l'ODVA avait été « *dechouke* » (détruit)¹⁵⁰ par des groupes de paysans le 30 janvier 1986.

En 1996, au moment du lancement de la réforme agraire, le président Préval décida de redynamiser cet organisme en créant le comité de suivi, composé de représentants des mairies,

¹⁴⁹ Expression créole : de *chita*, s'asseoir; et *pale*, parler. Il semble cependant que cette méthode n'ait pas toujours été jugée suffisamment efficace et la police INARA utilisa également la force à certains moments.

¹⁵⁰ « *Dechouke* » signifie en créole arracher un arbre, le déraciner. En 1986, à la chute du régime Duvalier, il y eut de nombreuses actions violentes, de « *dechoukaj* » contre des personnes ou des institutions liées au régime macoute.

des Casecs et des principales organisations paysannes de la zone. Ce comité aux objectifs mal définis apparut très vite comme s'occupant de tout : irrigation, distribution de parcelles, lancement et organisation de travaux d'infrastructure. Il fut dès lors perçu comme une structure politisée, pratiquant une politique clientéliste – distribution d'emplois à ses proches dans le cadre des travaux d'entretien du système d'irrigation – et comme l'instrument du président Préval dans l'Artibonite. Alors qu'il n'avait formellement aucun rôle dans la mise en œuvre de la réforme agraire, le comité de suivi de l'ODVA exerça une influence majeure à toutes les étapes du processus : choix des périmètres à réformer, établissement des critères de sélection et d'identification des bénéficiaires, établissement des mécanismes d'octroi des parcelles. Il tirait l'essentiel de sa légitimité de ses rapports et de son accès facile à la Présidence de la République, et son fonctionnement devint très rapidement tout à fait autonome et indépendant des structures dont il était censé être l'émanation.

Du côté de l'Institut national de la réforme agraire, une équipe d'animateurs de terrain avait pour tâche de dynamiser les activités des structures locales, notamment en participant à l'animation des réunions d'information à la population organisées par les comités d'appui, eux-mêmes composés de représentants des différents blocs¹⁵¹, élus par les paysans de chaque périmètre à réformer.

Ces comités d'appui eurent pour tâche principale de préparer chacun la liste de bénéficiaires de parcelles d'un périmètre donné, liste devant être soumise à l'approbation de l'INARA. Ils devaient également participer au processus d'arpentage des terres, établir des contacts réguliers avec la population pour l'informer de l'évolution de la réforme et recueillir ses avis sur le processus enclenché. Ils devaient enfin effectuer des recherches sur le volume de terres possédées par l'État dans le périmètre concerné et préparer des dossiers sur les conflits terriens dans l'optique d'une solution équitable.

Il est clair que la possibilité d'établir une liste de bénéficiaires est, dans un contexte de pression démographique très importante, une position de pouvoir extrêmement convoitée, comme en témoigna le nombre important de candidats, et la présence massive de la population au moment des élections de ces structures. Les comités d'appui furent, bien sûr, la cible de nombreuses critiques¹⁵².

Au niveau des blocs, furent mis en place des comités de gestion, élus, ayant pour mandat d'effectuer tous les contrôles nécessaires afin de vérifier que les parcelles réformées étaient effectivement cultivées par les bénéficiaires désignés. Représentant les communautés vis-à-vis de l'INARA et de l'ODVA pour tous les aspects techniques de la production (irrigation, engrais, équipement agricole...), ils jouaient un rôle d'ordonnateur, de planificateur des travaux et de médiateur entre l'État et les paysans. Ils devaient aussi assurer l'entretien du système d'irrigation, veiller au curage des canaux et drains du périmètre concerné, et assurer l'harmonisation de la production et la gestion des structures collectives, jouant enfin un rôle dans la collecte des taxes auprès des bénéficiaires pour l'entretien de ces infrastructures.

¹⁵¹ L'INARA distingue : la parcelle ½ ha, le bloc (groupe de parcelles) et le périmètre (groupe de blocs).

¹⁵² Dans certaines localités, on leur a reproché d'avoir exclu des listes des personnes correspondant aux critères de l'INARA et d'en avoir inclus d'autres qui n'y correspondaient pas. Des places sur les listes de bénéficiaires auraient été achetées, tandis que des personnes auraient été victimes de forme de chantage ou de harcèlement (corruption, harcèlement sexuel, favoritisme)...

Par ailleurs, des animateurs, chargés des doléances, recevaient les plaintes des paysans et arbitraient certains conflits terriens dans des zones qui n'avaient pas encore été touchées par la réforme agraire (conformément aux pouvoirs conférés à l'INARA par les décrets présidentiels de 1995 et 1996). Ils recevaient les paysans qui n'avaient pas obtenu de parcelle ou ceux qui étaient pris dans des conflits de voisinage dans le cadre des zones réformées¹⁵³.

■ Statut des bénéficiaires

Il avait donc été décidé que la redistribution des terres saisies par l'INARA se ferait sous la forme de parcelles individuelles d'un demi-hectare attribuées selon des critères précis. Les critères d'attribution de parcelles étaient définis comme suit : avoir travaillé à un moment ou à un autre sur ces terres et faire la preuve d'un réel besoin. Par ailleurs, les parcelles attribuées ne pouvaient être ni louées, ni vendues, ni cédées en métayage et, à la mort du « bénéficiaire de la réforme agraire », la parcelle devait être attribuée à un membre de sa famille.

« Aucune décision définitive n'avait été prise sur le statut futur des bénéficiaires. On n'avait pas donné de titre de propriété aux bénéficiaires de parcelles. Il s'agissait de leur donner un droit d'usage, qui n'excluait pas de leur donner ultérieurement des titres. La discussion de fond n'avait pas encore eu lieu. Il fallait avancer. »¹⁵⁴

Il ne s'agissait donc pas de propriété pleine et entière et cette étape de démarrage de la réforme agraire haïtienne ne s'est donc pas inscrite, par sa conception et son application pratique, dans la nouvelle politique foncière recommandée par les organisations internationales préconisant la création de marchés fonciers libres et concurrentiels et l'attribution de titres de propriété en bonne et due forme. Elle visait d'abord la pacification de conflits très violents et la satisfaction aussi visible que possible des petits paysans qui en étaient partie prenante.

En optant pour la distribution de parcelles individuelles, l'INARA s'écarterait également tant des projets de formation de coopératives agricoles, qui avaient pu être mis en œuvre par les réformes agraires de certains pays d'Amérique latine dans les années soixante ou soixante-dix, que des projets de création d'une agriculture plus mécanisée ou capitalisée fondée sur des entreprises agricoles de taille moyenne et une relative concentration foncière. L'option revendiquée de l'INARA était la défense et la promotion d'une agriculture fondée sur la petite exploitation paysanne. Il s'agissait à la fois d'un choix économique de maintien d'une paysannerie pauvre dans les campagnes pour enrayer un exode rural que la pénurie d'emplois urbains ne pouvait (et ne peut toujours pas) absorber, d'un choix politique de constitution d'une base sociale paysanne pour le gouvernement et d'un choix idéologique en référence à la lutte des esclaves de Saint-Domingue qui se sont battirent pour le droit de « cultiver leurs jardins » hors des plantations sucrières¹⁵⁵.

¹⁵³ Pour ce faire, ils organisaient des médiations, essayant d'obtenir l'accord des deux parties. Notons que l'un des principaux responsables de ce travail à l'INARA était issu du groupe de Pont-Sondé.

¹⁵⁴ Entretien au Groupe de recherche et d'études foncières (GREF), à Port-au-Prince, septembre 2007.

¹⁵⁵ Il est intéressant de noter à cet égard que l'INARA a inscrit sur tous ses documents la devise suivante : « *Pour travailler en maîtres les esclaves ont embrassé, corps à corps, le trépas* ». Cette phrase est tirée du chant « *Quand nos aïeux brisèrent leurs entraves* » qui fut choisi comme hymne national haïtien entre 1893 et 1904.

Cependant, il ne fut pas question non plus d'attribuer définitivement les terres réformées aux paysans bénéficiaires :

« Dans les réformes agraires, il y a toujours une tendance étatique à ne pas donner les terres aux paysans. Ce sont plus souvent des processus de communautarisme et de collectivisation des terres. Par ailleurs, la gauche voyait d'un mauvais œil l'attribution individuelle. Il y avait des différents sur l'idée d'assigner les terres aux paysans. »¹⁵⁶

Quoi qu'il en soit, la première phase de distribution de parcelles, fin 1996 fut, en général, bien accueillie par les paysans. La prise de contrôle des terres par l'INARA, un déploiement policier dans les zones en conflit et, surtout, l'attente suscitée par la réforme agraire, avaient provoqué un arrêt des violences dans la plaine. Le « *sang a cessé de couler* » répétaient à l'envi les responsables de l'INARA et les paysans favorables à la réforme agraire.

La distribution d'un demi-hectare de terre, la mise à disposition d'engrais subventionné, le crédit de cinq mille gourdes accordé aux bénéficiaires et l'espérance diffuse que le gouvernement, et singulièrement le président d'alors, René Préval, plaçaient la réforme agraire, et donc les petits paysans de l'Artibonite, au centre de leurs préoccupations, concouraient à créer un sentiment de satisfaction dans la zone.

2.4 Échec et abandon de la réforme agraire dans l'Artibonite

La difficile application des mesures

La deuxième phase de distribution des parcelles dans l'Artibonite fut inaugurée en novembre 1997. Dix nouveaux comités d'appui avaient été créés, portant à quatorze le nombre total des périmètres réformés.

Cette deuxième phase se déroula nettement moins bien que la première et fut largement affectée par la crise politique qui commençait à traverser le pays, produit de la division dans le mouvement Lavalas entre les partisans et les adversaires de Jean-Bertrand Aristide¹⁵⁷. Cette crise entraîna la démission du Premier ministre et, avec lui, de la plupart des ministres dont celui de l'Agriculture, Gérald Mathurin, principal initiateur de la réforme agraire.

La démission de ce dernier entama la confiance des paysans dans le processus en cours et, comme en écho aux conflits et aux divisions politiques, au niveau national, les pratiques des structures chargées de mettre en œuvre la réforme agraire localement se détériorèrent. Les initiateurs de la réforme agraire, en premier lieu l'INARA et le ministère de l'Agriculture, avaient voulu protéger le processus de déviations bureaucratiques et autoritaristes en favorisant l'auto-organisation de la réforme agraire par les paysans et leurs organisations. Mais ils avaient sous-estimé les possibilités que s'insinuent, dans des structures paysannes élues, les pratiques souvent attribuées aux institutions de l'État haïtien : corruption, népotisme, clientélisme.

Dès la première phase, en effet, malgré le choix de satisfaire le plus grand nombre de gens possible et prioritairement les plus démunis, on considère généralement que « *la famille*

¹⁵⁶ Entretien au Groupe de recherche et d'études foncières (GREF), septembre 2007.

¹⁵⁷ Qui n'était pas au pouvoir mais gardait un rôle politique important.

élargie, l'affiliation à un lakou (proche des faiseurs de liste de bénéficiaires) ont été la base de la constitution de ces listes ». En pratique, selon l'étude réalisée par la FOA et la BID dans la zone de Deseaux, en 1996-97, 139 minifundistes ont été évincés lors de cette phase, alors que l'objectif déclaré de la réforme était de les protéger et de les aider¹⁵⁸.

Dans certains secteurs, on accusa l'INARA d'avoir attribué des parcelles sur des bases idéologiques : des groupes de paysans, proches des autorités Lavalas auraient été favorisés aux dépens de paysans qui correspondaient aux critères d'attribution des parcelles.

Un certain nombre d'irrégularités furent par ailleurs dénoncées dans le cadre de la deuxième phase de réforme agraire. Nous n'y reviendrons pas en détail ici¹⁵⁹, mais les entretiens réalisés avec les paysans de la zone montrent un accroissement significatif du mécontentement et des frustrations vis-à-vis des décisions de l'INARA.

Encore faudrait-il faire la part des choses entre les véritables injustices et abus commis, d'une part, et, d'autre part, les frustrations de paysans mécontents de n'avoir pas reçu de parcelles dans le cadre d'une réforme agraire qui avait pour défi principal celui de gérer la contradiction entre rareté de la terre et abondance de la population. L'énorme pression démographique facilita bien sûr grandement les dérives et les injustices commises par les différentes structures chargées de mettre en œuvre la réforme agraire.

Les opinions des paysans rencontrés durant cette période rendent compte de l'état d'esprit général dans la zone en 1998, à la fin de la deuxième phase de distribution des parcelles. Ils exprimaient, dans leur majorité, une grande satisfaction que l'État, incarné à la fois par l'INARA et le président Préval lui-même qui effectuait de nombreux voyages dans la plaine de l'Artibonite, manifeste un intérêt pour leur situation et se fasse présent. Ils étaient attentifs aux promesses et appréciaient positivement les premières mesures : l'octroi des parcelles, le crédit, la vente d'engrais à des tarifs préférentiels, la réalisation de quelques travaux d'entretien du réseau d'irrigation. Ils étaient favorables à cette réforme et intéressés à son développement. De plus, l'arrêt des violences avait été accueilli avec un vif soulagement. Cependant, on voyait déjà assez clairement poindre, à ce moment-là, les premières récriminations, plaintes et soupçons sur des pratiques de corruption ou de favoritisme dans l'application des mesures. Les lenteurs ou les négligences des responsables de l'INARA étaient critiquées sans indulgence, mais la réforme agraire n'était pas remise en cause dans son ensemble.

Au total, de 1997 à 2001, plus de trois mille hectares de terres de l'Artibonite furent attribués par l'INARA à plus de cinq mille cinq cents petits exploitants agricoles par parcelles d'environ un demi hectare¹⁶⁰.

Au-delà des dispositions et des perceptions des paysans, le rapport d'évaluation¹⁶¹ commandité par le ministère de l'Économie et des Finances, fournit un certain nombre de données éclairant la composition sociale du groupe constitué par les bénéficiaires de ces mesures.

¹⁵⁸ Paul DURET et Bernard TAILLEFER, *Politiques et réformes agraires dans la vallée de l'Artibonite, Haïti 1998*, Vol. 2 « Diagnostic général : Politiques, Stratégies, Activités et Institutions. » Port-au-Prince, MFD Haïti, Version provisoire, miméo, 15 octobre 1998, p. 51.

¹⁵⁹ Voir Michaël LÉVY, 2006.

¹⁶⁰ Groupe de recherche et d'études foncières (GREF) *L'observatoire du foncier* n°3, juillet-septembre 2005 : 5.

¹⁶¹ Paul DURET et Bernard TAILLEFER *Politiques et réformes agraires dans la vallée de l'Artibonite. Haïti 1998*, MDF-Haïti, Port-au-Prince, octobre 1998.

Ce rapport montre que les bénéficiaires, dans leur ensemble, étaient réellement des paysans démunis. 22 % d'entre eux étaient en effet vendeurs de force de travail, soit le groupe social le plus pauvre en milieu rural haïtien. Vingt-cinq pour cent étaient des échangeurs de force de travail, c'est-à-dire des petits agriculteurs obligés d'échanger des journées de travail, parce que ne disposant pas du capital nécessaire pour en acheter, en général des minifundistes n'ayant pas de revenus extra-agricoles. Enfin, 40 % des bénéficiaires étaient des petits exploitants, acheteurs de force de travail mais ne disposant que de moyens de production limités. La plupart d'entre ceux-là n'avaient jamais pu acheter de terres et avaient obtenues celles qu'ils possédaient par héritage.

Selon ce rapport également, seul 1 % des bénéficiaires de la réforme agraire venaient d'autres départements que l'Artibonite, indication démentant la rumeur qui a pu circuler dans la région disant que les bénéficiaires provenaient dans leur majorité d'autres départements. En revanche, 30 % des bénéficiaires auraient eu des relations de parenté avec des membres des comités prenant des décisions au niveau de la sélection. Ce chiffre vient valider les nombreux témoignages de paysans affirmant que les membres des structures mises en place pour appliquer la réforme agraire ont commis des abus de pouvoir, sur des logiques clientélistes. D'un autre point de vue, étant donné la réalité sociale haïtienne, il était difficile qu'il en soit autrement. Cela ne signifie pas que ces bénéficiaires, parents de personnes influentes à un niveau ou à un autre dans la distribution des parcelles, n'aient pas correspondu aux critères de l'INARA (paysans n'ayant pas de terre en propriété et ayant exploité une parcelle sur le périmètre avant la réforme...).

Limites légales des actions entreprises

En ce qui concerne la sécurité foncière dans l'Artibonite¹⁶², l'INARA rencontrait des difficultés nouvelles depuis mi-1997, tant du fait du contexte politique (démission du Premier ministre et d'une partie du gouvernement, dont le ministre de l'Agriculture, l'action gouvernementale étant limitée à la gestion des affaires courantes), que de l'absence de cadre légal et institutionnel solide pour son action. Quelques éléments fondamentaux, dont la situation actuelle confirme a posteriori la pertinence, étaient déjà perceptibles.

Soulignant que « *l'irréversible n'existe pas en matière foncière si les mesures prises ne sont pas basées sur une solide formalisation légale et juridique* », les auteurs du rapport évoqué¹⁶³ jugeaient indispensable d'intégrer les actions menées dans le cadre formel existant afin de stabiliser la situation des bénéficiaires de la première et la seconde phase de réforme.

Il s'agissait notamment revenir sur la définition des statuts respectifs des terres des périmètres réformés (privées ou domaniales) afin de transformer les « bénéficiaires » de la réforme agraire,

- soit en propriétaires, par achat de terres en litige réformées et réattribuées par l'INARA, en accord avec les anciens propriétaires dont la légitimité aurait été démontrée,

¹⁶² Paul DURET et Olivier Delahaye, « Sécurité foncière et réforme agraire dans l'Artibonite » in Paul DURET et Bernard TAILLEFER *Politiques et réformes agraires dans la vallée de l'Artibonite. Haïti 1998*. Vol 4, MDF-Haïti, Port-au-Prince, octobre 1998.

¹⁶³ Idem.

- soit, dans le cas des terres domaniales réformées, en fermiers de l'État ou en donataire (la possibilité d'un don de terres du domaine privé de l'État étant prévu légalement).

La vulnérabilité écologique

En septembre 1998, la plaine de l'Artibonite fut la zone la plus touchée par le passage du cyclone Georges. Les pluies diluviennes détruisirent près des trois-quarts de la récolte de riz de septembre et mirent gravement en péril la récolte suivante en laissant le système d'irrigation dans un état de délabrement important. Quelques mois après le cyclone, les paysans de l'Artibonite eurent également à subir l'apparition d'une maladie, dite de la « paille noire », qui frappa une des meilleures variétés de riz haïtien, le riz La Crête, et en détruisit toute la récolte suivante.

Les précaires retombées positives des deux premières phases de la réforme agraire se trouvèrent ainsi gravement compromises et les paysans interrogés lors d'un séjour réalisé en 2000 exprimaient tous le sentiment d'avoir été abandonnés par les autorités après ces deux catastrophes. Au lieu de s'appuyer sur la mobilisation spontanée et générale de la population rurale, suite à ces événements, pour relancer la réforme agraire et la production agricole, et pour redonner confiance aux paysans et solidifier ainsi le processus engagé, les autorités de Port-au-Prince semblèrent au contraire, après le passage du cyclone, ne plus s'intéresser au processus en cours. En ce sens, le cyclone Georges en 1998 a littéralement « *mis la réforme à terre* », pour reprendre l'expression d'un paysan de la région, moins peut-être par les importants dégâts qu'il a occasionnés, que parce qu'il a révélé le peu de volonté politique du gouvernement de mener les choses à bien.

Peu après cet épisode, la plupart des dirigeants de l'INARA dans l'Artibonite donnèrent leur démission et depuis, l'INARA n'a procédé à aucune distribution de parcelles, la troisième phase prévue dans l'Artibonite n'ayant jamais été mise en œuvre.

Interrogés sur les raisons qui avaient pu conduire le gouvernement haïtien à abandonner la réforme agraire, les paysans évoquaient, ou reconnaissaient, les difficultés économiques du pays et le manque de moyens de l'État haïtien. Mais ils considéraient, dans leur majorité, que les raisons d'un tel abandon étaient essentiellement politiques. Les uns, nombreux, estimaient que le gouvernement avait montré son manque de volonté politique et de détermination à changer réellement la situation des paysans de la région. D'autres insistaient sur les divisions politiques, toutes port-au-princiennes, entre le pouvoir et l'opposition, ou pour le dire autrement, entre les partisans et les adversaires du déjà – plus et pas – encore président de la République, Jean-Bertrand Aristide. « *Avant il y avait un seul chemin, maintenant il y en a plusieurs et ce sont les paysans qui paient* », déclarait ainsi un paysan.

Au plan du projet lui-même, les paysans se plaignaient de l'état de délabrement dans lequel les autorités laissaient le réseau d'irrigation tandis que des bénéficiaires de parcelles dans la deuxième phase expliquaient qu'ils n'avaient pas eu accès au crédit prévu. L'engrais à prix subventionné était à nouveau indisponible sur le marché. Certains paysans exprimaient même à l'occasion une forme de nostalgie pour l'époque des *grandon*, qui tous comptes faits, leur paraissaient s'être plus intéressés à eux que ne le faisait l'INARA. L'opinion que, malgré tout, la réforme agraire avait apporté une petite amélioration, en faisant diminuer la faim et disparaître le métayage sur les terres réformées n'était plus défendue que par quelques uns.

Il faut toutefois souligner que, suite à ces actions gouvernementales qui avaient dû se faire dans l'urgence afin de calmer des conflits sociaux violents, les observateurs extérieurs

constataient pour leur part en 1998 une pacification certaine de la région, pacification qu'ils attribuaient aux redistributions de terres, ainsi qu'au rôle dissuasif de la police agraire et aux bons offices de la Division conciliation et doléances de l'INARA. On ne peut que constater cependant, que la dégradation globale de la situation, notamment avec la défaillance du système d'irrigation et la confrontation au marché mondial du riz, avaient considérablement réduit les enjeux de l'accès à ces terres pour les petits paysans.

Rétrospectivement, certains initiateurs de ces actions pensent d'ailleurs aujourd'hui que l'on a abusé, à l'époque, du terme de réforme :

« Il s'agissait avant tout de la résolution de conflits qui devaient déboucher sur des pistes réelles pour opérer une réforme agraire. Dans l'Artibonite, on essayait d'apporter une réponse à un ensemble de problèmes réels, concrets, et qui étaient des conflits terriens sanglants. »¹⁶⁴

Il affirme cependant qu'il continue à penser que la manière de procéder et la façon de résoudre les problèmes « menaient directement vers un processus de réforme agraire. »¹⁶⁵

2.5 La deuxième étape de la réforme agraire : tentative de sécurisation de petits paysans occupant des terres du domaine privé de l'État

Si, en 1996, le lancement de la première phase de la réforme agraire avait représenté une époque « euphorique », pleine d'optimisme, trois ans plus tard, les difficultés rencontrées avaient singulièrement refroidi les esprits. L'échec de l'expérience dans l'Artibonite commençant à se dessiner, le département du Nord-Est, bien connu de certains cadres de l'INARA, représenta l'opportunité d'expérimenter une autre forme d'intervention étatique, dans des conditions qui paraissaient a priori plus aisées : le lancement de la réforme sur les « terres privées de l'État »¹⁶⁶.

Occupation paysanne des terres des plantations du Nord et du Nord-Est

Nous l'avons évoqué, la plaine littorale du département du Nord-Est était dans une situation très particulière depuis les premières semaines ayant suivi la chute de Jean-Claude Duvalier. L'occupation ouverte de centaines de carreaux de terre, sur la commune de Terrier Rouge, par des paysans organisés et demandant un bail légal pour les exploiter, avait représenté une situation inédite et avait rapidement attiré l'attention d'un certain nombre d'ONG, amenant par la suite un certain nombre des ministres et responsables politiques des gouvernements successifs à se positionner. Différents travaux avaient également été menés pour évaluer le potentiel de la région¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Entretien de septembre 2007 avec l'ancien ministre de l'Agriculture.

¹⁶⁵ *ibid.*

¹⁶⁶ HARRISON, Vol 1 « Réforme agraire : vue d'ensemble » par Pierre HARRISON in Paul DURET et Bernard TAILLEFER (coord.) Version provisoire, octobre 1998. L'auteur avertissait déjà que malgré l'abondance de terres d'État, dans le Nord-Est et ailleurs, celles-ci n'étaient pas « libres de gens » et que toute mesure d'affectation pour les uns signifie le déplacement des autres, aurait pour effet de provoquer des ressentiments et un désir de revanche en cas de changement du gouvernement. p. 72.

¹⁶⁷ Notamment, en 1987, une réflexion interministérielle du ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural (MARNDR) - MEF-MCI-CPNAP, *Zonage de la plantation Dauphin et propositions*

De fait, les choses avaient évolué durant la douzaine d'année écoulée depuis 1986 et l'organisation paysanne à l'origine du mouvement avait prospéré, rassemblant des paysans de la région sur un très large rayon¹⁶⁸. Par ailleurs, les cas d'occupation illégale des terres d'État s'étaient diversifiés et multipliés sur la plaine de l'ancienne plantation Dauphin, à la faveur de l'exemple donné par l'APPNE. Les opportunités de corruption et le laisser-faire dus aux aléas politiques avaient également favorisé l'occupation du terrain et une certaine concurrence pour les terres les plus fertiles commençait à se faire jour.

En 1999, au moment où, après un certain nombre de consultations avec les organisations paysannes de la zone et plusieurs visites du président Préval, l'INARA décida d'intervenir dans la région, la quasi-totalité des paysans exploitant les terres d'État ne bénéficiaient d'aucune sécurité foncière et étaient toujours considérés comme occupants illégaux des parcelles qu'ils mettaient en valeur sur l'ancienne plantation. De ce fait, la pratique la plus répandue était l'exploitation extensive en pâturage libre, en saison, et, de façon disséminée, une mise en valeur en agriculture pluviale de parcelles clôturées. Ainsi, le rapport normal entre cultivateurs et éleveurs était inversé dans la région et causait de nombreux conflits ponctuels¹⁶⁹. Au plan des équipements, l'irrigation était inexistante, à l'exception de deux lacs de retenue d'eau de pluie, creusés l'un par la coopérative des Petits planteurs, l'autre par un notable local. Seules les parcelles occupées collectivement par des paysans regroupés en associations ou coopératives, plus confiants dans l'éventualité d'une reconnaissance formelle ultérieure, étaient parfois équipées de silos, dépôt ou autre construction, ou plantées d'arbres

Au plan légal, les occupations étaient donc, dans la grande majorité des cas, des occupations de fait. Une seule organisation jouissait d'un réel droit d'exploitation de ces terres d'État, la coopérative des Éleveurs de Terrier Rouge (*Kooperativ Elvè Terye Wouj*, KOET), constituée par une vingtaine d'éleveurs du bourg et des alentours, qui avait pour sa part obtenu dès 1987 un bail légal sur 200 hectares à proximité du bourg¹⁷⁰.

Du fait de ces conditions, ces immenses étendues de terres de plaine, clairement reconnues par tous, y compris par les « squatters », pour être des terres du domaine privé de l'État, semblaient idéales pour la mise en place de projets totalement maîtrisés.

L'idée n'était pas nouvelle. Dès 1987, en effet, l'Office de développement du Nord, fermé depuis, avait réalisé un zonage de toute la plaine et envisagé les affectations possibles des

de projets pour sa mise en valeur., République d'Haïti, décembre 1987, et, peu après, un volumineux rapport réalisé en 1988-89 par le bureau d'étude belge, AGRER, en collaboration avec l'Office de développement du Nord : *Colonisation des terres de l'État. Installation contrôlée de producteurs agricoles sur les terres de l'État dans la zone d'intervention de l'ODN*. Rapport final définitif, Organisme de développement du Nord (ODN).

¹⁶⁸ Groupes d'anciens travailleurs agricoles ou ouvriers de la compagnie d'exploitation du sisal, restés dans les baraquements abandonnés sur l'ancienne plantation ; paysans des mornes situées plus au Sud, intéressés par la possibilité de réaliser là des cultures de contre-saison ; groupements paysans constitués autour des paroisses ou de leaders locaux de communes limitrophes...

¹⁶⁹ L'élevage libre est normalement interdit sur le territoire de la République. C'est à l'éleveur de veiller à ce que ses animaux ne dévastent pas les cultures et, quand cela arrive, il doit des indemnités – prévues aussi bien par le droit coutumier que par le Code – au cultivateur lésé. Quand Marc Bazin rappela en 1992, l'interdiction de laisser vaquer le bétail, personne n'en tint compte dans la zone. Si les arguments employés tournaient d'abord autour de l'absence de légitimité de ce gouvernement « de facto », il est clair qu'en l'absence de police rurale, il serait très difficile aujourd'hui de faire respecter une telle interdiction.

¹⁷⁰ Surface qui a été augmentée jusqu'à 300 hectares plus récemment, avec le soutien de l'ONG haïtienne Vétérinèd, elle-même soutenue par Vétérinaire Sans Frontière.

différentes zones en fonction de leurs caractéristiques respectives, tant naturelles qu'au plan des potentialités agricoles¹⁷¹. Il s'agissait alors d'agir dans une perspective intégrée, notamment en avançant sur la question de l'irrigation de cette plaine sèche (un projet de mission israélo-syrienne sur la question était prévu), et en étudiant les différents types de productions agricoles possibles à promouvoir (sorgho, arachide...). Au-delà de l'agriculture, il s'agissait également de réfléchir à la possibilité de monter des projets touristiques, de créer des opportunités d'emplois en plaine pour offrir une soupape démographique aux mornes surpeuplés du Sud du département et enfin de désenclaver la région par une route reliant le Nord-Est au Plateau central.

Deux enjeux paraissaient ainsi essentiels : D'une part, cette région était considérée comme le site le mieux indiqué pour une exploitation intégrée et rationnelle permettant de décongestionner tant le département du Nord-Est que celui du Plateau central. Par ailleurs, les tenants d'une intervention étatique dans la région voulaient tenir compte également du probable développement des interactions avec la République Dominicaine, la frontière avec ce pays délimitant la partie orientale de la plaine.

De son côté, l'INARA avançait, pour s'autoriser à intervenir, l'argument du risque de conflits entre les nombreuses organisations paysannes locales, notamment concernant l'accès à certaines parties de l'ancienne plantation, plus fertiles et faisant l'objet de convoitises concurrentes.

Dans tous les cas, il s'agissait surtout pour l'INARA d'utiliser au mieux la page blanche supposée qui s'ouvrait là, à disposition de tous les projets possibles et, pour ce faire, il fallait trouver les moyens correspondants. Le directeur général de l'INARA s'ingénia donc à intéresser le président Préal à la région et à imaginer des formules pour attirer l'attention des ministères incontournables sur ces questions afin de rendre une concertation possible et de trouver les fonds.

L'INARA dans le Nord-Est

Après plusieurs visites du président Préal dans la région, un bureau départemental de l'INARA pour le Nord-Est fut ouvert à Terrier Rouge en décembre 1998 suite à la demande faite à l'INARA par le président, en mars de la même année, d'ouvrir progressivement des antennes dans les différents départements du pays. Ce fut donc dans un contexte de renforcement institutionnel que l'INARA entreprit la poursuite de la réforme agraire dans le Nord-Est¹⁷².

Cependant, compte tenu des résultats, pour le moins discutés, des actions de l'Institut dans l'Artibonite, ses responsables s'étaient donnés des consignes de prudence. L'essentiel, dans le Nord-Est, était de réaliser en priorité un état des lieux, un diagnostic foncier permettant dans un second temps de prendre les mesures adéquates pour sécuriser les paysans travaillant déjà sur des terres de l'État. Contrairement à l'action menée dans Artibonite, il ne s'agissait pas là de procéder à de quelconques récupérations ou redistributions des terres. Le projet de

¹⁷¹ AGRER, *Colonisation des terres de l'État. Installation contrôlée de producteurs agricoles sur les terres de l'État dans la zone d'intervention de l'ODN*. Rapport final définitif, Organisme de développement du Nord (ODN) Février 1989, 222 p. et annexes.

¹⁷² Il avait été question simultanément d'une intervention dans le département du Nord-Ouest, qui ne fut pas réalisée.

sécurisation foncière des occupants sans titre de ces terres d'État, devait a priori passer, dans le Nord-Est, par l'arpentage et l'établissement de titres fonciers au cas par cas, à des associations paysannes déclarées, chargées de la répartition des parcelles entre leurs membres.

Des réunions de concertation furent organisées avec tous les interlocuteurs recensés dans la région. Pourtant, quand, fin 1998, le représentant de la coopérative des Petits planteurs du Nord-Est, principale organisation paysanne du département, eut l'occasion de participer aux débats préalables, l'INARA se trouva face à une stratégie imprévue de cette organisation tentant de s'imposer comme incontournable pour tout projet, de quelque type que ce soit, qui serait proposé sur la région. « *C'était comme un vent de mégalomanie (...) une sorte d'appropriation* »¹⁷³ qui tranchait singulièrement face au discours présidentiel de promotion de la participation des paysans, et laissait entrevoir certaines failles déjà présentes avant même le lancement des opérations.

L'INARA, pour lequel la région représentait réellement une exception relativement à l'histoire et au paysage national – une terre vaste, reconnue domaine de l'État, et dont l'occupation paysanne était relativement lâche – se trouva donc devant un concurrent inattendu : une organisation paysanne s'appuyant sur son ancienneté et sa primauté, pour revendiquer la maîtrise de l'ensemble de l'espace et des projets de valorisation de l'ancienne plantation.

Cependant, au-delà des Petits planteurs, la simple existence d'un projet d'intervention étatique, porteur d'espoir d'attribution de terres, avait en elle-même suffi à compliquer les choses. Pour un grand nombre de paysans de la région, l'enjeu essentiel devint de prendre pied sur le terrain, dans les temps. Ceci déboucha ainsi rapidement sur une occupation complète des deux « habitations » de la commune de Terrier Rouge visées par la réforme, zones qui étaient exploitées jusqu'alors, de façon assez lâche, par des paysans y ayant des attaches familiales anciennes et qui se virent totalement investies malgré une longue période de sécheresse (très défavorable à l'agriculture pluviale pratiquée dans la région)¹⁷⁴.

■ Accompagnement des associations agricoles dans le Nord-Est

La zone concernée par l'intervention de l'INARA était constituée de terres de plaine non irriguées, dans un contexte de faible pluviométrie. Deux pistes d'accompagnement technique furent suivies : d'une part, des tracteurs furent fournis à des organisations paysannes, écoles d'agriculture et autres associations susceptibles de les mettre à disposition des agriculteurs de la plaine ; d'autre part, le creusement de vingt-deux lacs collinaires susceptibles de stocker de l'eau en saison des pluies fut décidé.

Une dizaine de tracteurs, offerts par Taïwan, furent ainsi attribués en « don »¹⁷⁵, à des associations locales et l'on vit apparaître dans la région des possibilités de faire labourer sa parcelle, moyennant un tarif à l'hectare à peu près unifié. Les remboursements des tracteurs par les associations furent cependant très faibles et irréguliers et, si le constat de l'utilité des tracteurs amena certaines d'entre elles à s'en procurer d'autres, on assista à un abandon assez

¹⁷³ Entretien d'octobre 2000 avec un ancien responsable de l'INARA.

¹⁷⁴ Le même phénomène s'est produit plus récemment, nous y viendrons, sur la plaine de Madrasse, dans le département du Nord, qui présente une problématique très comparable à celle de l'ancienne plantation Dauphin.

¹⁷⁵ Selon les paysans, mais en fait selon des modalités de location-vente, une sorte de leasing. Les critiques considéraient que cette formule n'était pas au bénéfice des organisations paysannes attributaires, dans la mesure où elles n'allaient devenir propriétaires, en fin de compte, que d'un engin usé.

rapide des machines fournies par l'État, du fait d'un certain nombre de défauts et d'inadaptation de certains éléments¹⁷⁶ ...

Ainsi, à quelques exceptions près¹⁷⁷, la plupart des attributaires ne remboursèrent pas les tracteurs, illustrant la vision particulière du rapport à l'État qui prévaut toujours¹⁷⁸.

Le projet de réalisation de lacs collinaires était inspiré par l'expérience menée dans une autre région d'Haïti, à Pandiassou dans le Plateau central. Là avait été mise au point une technique de récupération et de stockage des eaux de pluies, utilisant la déclivité, même faible, des terrains. La cinquantaine de lacs prévue fut progressivement réalisés par l'État. Si certains documents de l'INARA critiquent la façon dont leurs emplacements furent sélectionnés (cette critique portant à la fois sur l'aspect technique – choix géographique des emplacements – et sur l'aspect sociologique – pas d'étude préalable de l'occupation des sites choisis, amenant à un certain nombre de conflits ultérieurs), ils n'en restent pas moins la seule trace visible actuellement de l'intervention menée dans la région dans le cadre de la réforme agraire.

Du point de vue paysan, l'impact de ces réalisations en termes d'irrigation reste très faible du fait de l'absence de pompes utilisables. Cependant, les utilisateurs concèdent que ces lacs collinaires ont en revanche, dans cette région aride une grande utilité pour l'abreuvement du bétail qui vaque librement dans la plaine, ainsi que pour la vie quotidienne des habitants (qui viennent se baigner et laver leur linge, etc. dans les lacs les plus proches des zones habitées).

■ L'INARA et la question de la sécurisation des occupants de terres du domaine dans le Nord-Est

Du côté de l'INARA, des enquêtes d'exploitations très complètes avaient été menées sur un semestre, en 2000, sur les deux « habitations » évoquées du bourg de Terrier Rouge dont tous les occupants furent recensés. L'information avait circulé que les organisations paysannes installées sur ces terres allaient être attributaires des parcelles mises en valeur au titre de la réforme agraire. Dans un contexte où, de surcroît, l'État assurait par ailleurs le creusement de lacs collinaires sur l'ensemble des terres sèches de la commune, on vit apparaître une multitude d'organisations paysannes locales, qui, très rapidement investirent complètement la zone visée par l'INARA. Un certain nombre de conflits fonciers en découlèrent, entre associations concurrentes, dans une région qui n'en connaissait que fort peu jusque là.

Un rapport circonstancié sur ces enquêtes d'exploitation réalisées auprès des paysans cultivant des parcelles sur ces terres fut publié par l'INARA en 2001. Il se contentait de recenser les paysans présents, classant les exploitations en fonction d'un certain nombre de leurs caractéristiques principales. On n'y trouve aucune proposition concrète de sécurisation.

Malgré cette étude approfondie de la situation d'une zone très restreinte, choisie pour sa fertilité, bénéficiant de plusieurs lacs collinaires et devenue de ce fait d'autant plus susceptible d'être le théâtre de conflits ultérieurs, l'INARA ne poursuivit pas l'action entamée et aucun

¹⁷⁶ Particulièrement des herses qui ne correspondaient pas, aux dires des paysans, au modèle de tracteurs fourni.

¹⁷⁷ Notamment le centre Barnabas, assurant la formation de techniciens agricoles dans la région.

¹⁷⁸ Depuis 1986, avec l'émergence d'une reconnaissance du poids réel de la paysannerie et des « masses populaires » dans le pays, s'est établi peu à peu un type de rapport clientéliste qui a pris le relais du mépris qui a prévalu durant des décennies. Dans cette optique, l'État serait dans une sorte de dette infinie vis-à-vis du monde rural particulièrement...

paysan ni aucune des associations paysannes qui travaillaient effectivement ces terres ne se vit attribuer le moindre titre sécurisant son occupation.

La coopérative des Petits planteurs du Nord-Est, pour sa part, ne bénéficia d'aucun projet de légalisation de son occupation des terres occupées pourtant depuis plus d'une douzaine d'années. N'étant pas prioritaire, parce que considérée comme « intouchable » par le Directeur Général de l'INARA, du fait de sa solidité supposée et de son image au plan national et international, cette association ne fit l'objet d'aucun projet d'attribution de terres. Cet abandon de fait, d'une organisation qui avait pourtant beaucoup pesé dans le choix de la région par l'INARA, fut plus probablement partiellement motivé par les erreurs de positionnement commises par son président et l'absence de renouvellement de ses dirigeants... Quoiqu'il en soit, il semblait, lors de notre séjour de terrain en 2007, que l'association avait perdu énergie et élan et son avenir ne paraissait pas brillant.

Abandon de la tentative de réforme agraire dans le Nord-Est

À l'automne 2000, alors que l'INARA était en train de finaliser ses enquêtes sur la zone des « habitations » de Napp et Devezien, près de Terrier Rouge, et que l'ensemble de la région émergeait péniblement de neuf mois de sécheresse qui avaient décimé les jardins et le cheptel vacant sur les terres de l'ancienne plantation, les répercussions des tensions politiques nationales étaient très perceptibles localement. Elles se matérialisaient notamment, en cette période pré-électorale, par des tentatives d'intimidation des opposants à l'ancien président Aristide, à nouveau candidat à l'élection présidentielle, par les partisans de ce dernier. On assistait aussi à une opposition patente entre organisations paysannes se considérant comme opposées politiquement et il était devenu clair notamment que les Petits planteurs, après avoir été portés durant des années par leur indépendance, étaient devenus, depuis les promesses du président Aristide en 1995 et les fréquentes visites ultérieures du président Préval, des affidés du pouvoir et peu prêts à reprendre leurs distances vis-à-vis d'un système politique dont ils attendaient beaucoup. Ils en furent pour leurs frais. En effet, à peine de retour au pouvoir, le président Aristide, délaissant la réforme agraire, rendit publique sa nouvelle priorité : « l'alpha-économique ». Selon lui, il s'agissait d'augmenter les capacités économiques du pays en élevant son niveau culturel moyen, et en commençant par une grande campagne d'alphabétisation en direction des adultes. Formulé à ce niveau de généralité, un tel objectif ne pouvait rencontrer d'oppositions véritables mais il apparut clairement que l'accent mis sur ce nouveau chantier présidentiel officialisait l'abandon de la réforme agraire.

Du côté de l'INARA, avec les élections de la fin de l'année 2000 ramenant le président Aristide au pouvoir, le projet de régularisation des paysans de la région tomba en sommeil. Son équipe locale était très impliquée dans le conflit grandissant entre les différentes expressions politiques de ce qui avait été le mouvement populaire, alors que la Direction de l'Institut était pour sa part très contrainte par un nouveau rapport de force gouvernemental qui n'était clairement pas en sa faveur¹⁷⁹.

Aucune suite ne fut donnée aux études réalisées, aucune régularisation des occupants de la plantation ne fut tentée et, dans les événements qui suivirent, aucun commentaire ne fut fait.

¹⁷⁹ Entretien avec un observateur, septembre 2007.

En dehors d'un commentaire sur le positionnement politique d'un certain nombre d'employés locaux de l'INARA¹⁸⁰ et de l'évidente impossibilité de s'appuyer sur des associations plus ou moins fantômes ou discréditées, rien ne nous permet d'expliquer réellement l'abandon du projet de réforme dans la région, qui n'a jamais été justifié par l'INARA. La situation concrète de l'Institut, qui ne disposait pas, à l'automne 2000 au moment de la réalisation de l'enquête, de fonds pour simplement payer son personnel permanent, en est certainement également une des dimensions. Seule autre piste, que nous avons pu recueillir, il semblerait que la volonté de l'INARA de sécuriser les paysans se soit heurtée au refus, ou à la force d'inertie, de la Direction générale des impôts, institution sans l'aval de laquelle aucun titre de propriété ne peut être établi.

Le directeur départemental du Nord-Est quitta le pays en octobre 2001, illustrant la fuite des cadres et des cerveaux d'un pays en voie de décomposition. En 2004, les bureaux de l'Institut à Terrier Rouge furent saccagés dans le contexte des événements qui conduisirent au départ du président Jean-Bertrand Aristide. Ils n'avaient pas été rouverts depuis au moment de notre enquête, le directeur général ayant saisi cette opportunité d'abandonner complètement une région où l'INARA était en sommeil depuis trois ans.

Interrogé a posteriori sur le bilan de l'action locale de l'INARA, le maire élu de Terrier Rouge nous disait avec ironie en 2007, que l'Institut avaient contribué « *à faire baisser le chômage dans la région en embauchant pour quelques années deux ou trois animateurs* » mais jugeait que cette intervention était restée sans effet sur la condition des paysans de la région¹⁸¹.

¹⁸⁰ Considérés par certains comme des « chimères », soit des agitateurs pro-Aristide dans un contexte où celui-ci était de plus en plus discrédité, entre 2001 et 2004.

¹⁸¹ Entretien à Terrier Rouge, septembre 2007.

IV. L'INARA ET LES POLITIQUES AGRO-FONCIÈRES DEPUIS 2000

L'année 2000 vit le départ du président Préval, qui était encore perçu comme le porteur d'une réforme agraire qui était pourtant déjà, de fait, complètement abandonnée. La réélection du président Aristide allait modifier profondément l'équilibre du pays, jusqu'à aboutir à son départ forcé avant la fin de son mandat.

La réforme agraire passa aux oubliettes et la libéralisation économique, pourtant déjà largement entreprise, devint l'objectif premier des gouvernements successifs, en contradiction avec un discours officiel de plus en plus populiste.

1. L'abandon de fait de la réforme

1.1 Le retour de l'insécurité dans l'Artibonite

Dès 2000, dans un contexte de divisions politiques et alors que la réforme agraire était abandonnée en pratique depuis un certain temps dans l'Artibonite, les enquêtes réalisées dans le département du Nord-Est ne semblaient déjà plus devoir déboucher sur grand-chose. Au plan politique, l'assassinat du journaliste Jean Dominique, l'un des derniers défenseurs du processus, avait ouvert une période d'incertitude redoublée quand aux objectifs du président Aristide, qui fut cependant réélu à la fin de l'année.

Quand il revint au pouvoir pour un second mandat, et durant les trois années qui s'écoulèrent jusqu'à son départ en 2004, le président Aristide ne marqua aucun intérêt pour l'INARA, qu'il avait pourtant créé, et il apparut clairement que la réforme agraire ne faisant plus partie de ses préoccupations. Au plan des finances du pays, dans un contexte politique marqué par un doute grandissant dans la population, et des élections sénatoriales très contestées, les bailleurs de fonds habituels d'Haïti se retirèrent. Le montant alloué à l'Institut durant les années fiscales 2003-2004 représentait moins de 20 % du budget prévu¹⁸² et les responsables de l'INARA adoptèrent une position de repli.

Par ailleurs, ajoutant à la confusion générale, certains politiciens promirent, pour des raisons électoralistes, que les paysans bénéficiaires de la réforme n'auraient pas à rembourser le crédit de 5 000 gourdes qui leur avait été octroyé. De très nombreux paysans en profitèrent pour ne pas rembourser.

Le président Aristide, réélu, avait mis l'alphabétisation au premier plan et à peine un an après son retour au pouvoir, les entretiens réalisés auprès de paysans et de responsables départementaux de l'INARA dans l'Artibonite dressaient le tableau d'une réforme agraire passée aux oubliettes.

¹⁸² Du point de vue des priorités politiques des institutions internationales, le fait que la disparité entre le budget des élections et celui de l'INARA (le second atteignant à peine de quart du premier) n'ait pas été relevée est également significatif. Cf. Institut national de la réforme agraire (INARA), « *Relance* », avril 2006, page 5, http://cayenne.websitewelcome.com/~inarah/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=34.

Les paysans exprimaient leur désarroi et leur amertume, évoquant la démission de l'État et la pauvreté qui empirait dans la région. Déjà à cette époque, le réseau d'irrigation était en très mauvais état et la rentabilité des parcelles avait diminué. La discipline collective de travail avait baissé elle aussi. Les bénéficiaires de la réforme étaient de plus en plus nombreux à louer leurs parcelles, ces pratiques atteignant vraisemblablement les 20 % des parcelles réformées. Dans certaines localités de l'Artibonite commencèrent à se tenir des réunions de *grandon*¹⁸³ voulant profiter de l'abandon de fait de la réforme agraire pour chasser les bénéficiaires et récupérer leurs terres. Des menaces circulaient et l'insécurité foncière était revenue à l'ordre du jour pour les bénéficiaires. Selon un responsable de l'INARA, certains *grandon* payaient des démarcheurs pour acheter des parcelles qui avaient été distribuées et reconstituer une grande propriété.

1.2 Lancement de la création des zones franches dans le Nord-Est

D'autres revirements de la politique agro-foncière se dessinaient par ailleurs. Depuis 1986, de nombreux projets avaient été proposés pour la plaine du département du Nord-Est, sans qu'aucun n'aboutisse¹⁸⁴. Dès 1992, bien que de façon assez floue, les paysans du Nord-Est avaient été informés du fait que le président Aristide alors en exil avait étudié un nouveau dossier de zone franche « *pour voir si il était acceptable* ». Ils savaient que le gouvernement « de facto » de Marc Bazin était prêt à discuter avec d'éventuelles compagnies intéressées. Un grand nombre des habitants de la région étaient, de fait, d'anciens ouvriers chez qui existait un intérêt réel pour des projets industriels ou agro-industriels. Un certain nombre de jeunes n'auraient pas non plus refusé l'installation de telles compagnies, espérant des emplois faciles pour les natifs de la région et de l'irrigation pour l'agriculture.

Ainsi, quand le 8 avril 2002 fut signé l'accord permettant l'implantation d'un parc d'usines d'assemblage textile près de la ville frontalière de Ouanaminthe, la population des environs de Terrier Rouge n'étant pas concernée par le changement d'affectation des terres transformées en zone franche, se montra en revanche très concernée par les futurs emplois espérés.

Côté haïtien, la création de la zone franche se fit par l'expropriation des terres agricoles fertiles du Haut-Maribaroux¹⁸⁵. Les paysans expulsés protestèrent vivement, soutenus essentiellement par un organisme syndical relayé par la PAPDA¹⁸⁶, qui diffusa très largement l'information à travers la presse haïtienne¹⁸⁷.

¹⁸³ Dans la localité de Desdunes par exemple.

¹⁸⁴ En 1989 était évoqué un projet de zone franche sur 5 000 hectares de la plantation Dauphin, dans le village ouvrier investis par d'anciens employés de la plantation. Il resta sans lendemain, comme les autres, les habitants menacés d'être délogés s'y étant vivement opposés dans un premier temps, et le contrat étant finalement tombé à l'eau à la chute du général Avril.

¹⁸⁵ L'exploitation des 45 hectares irrigués récupérés pour son installation concernait 172 familles paysannes.

¹⁸⁶ La PAPDA (Plate-forme haïtienne de plaidoyer pour un développement Alternatif) fit circuler très largement les informations sur la situation.

¹⁸⁷ Selon les articles de l'Agence haïtienne de presse (AHP), d'Alter Presse le 8 avril 2002, *The New West Indian* n° 18 juillet 2002, si de nombreux journalistes dominicains couvrirent l'événement officiel, leurs confrères haïtiens brillèrent par leur absence, n'ayant été avertis qu'au dernier moment, la présidence ayant simplement annoncé « une tournée du chef de l'État dans le Nord », sans faire allusion à sa rencontre prévue avec le président dominicain. La population haïtienne fut ainsi informée de l'événement par la presse dominicaine.

Le choix d'un terrain agricole irrigué, pour l'implantation d'usines d'assemblage, laisse perplexe face à l'immensité de la plaine aride et quasi déserte qui caractérise le littoral de cette région. Il semble qu'il ait été motivé par le fait que, parmi les importants investissements réalisés autour de la ville dominicaine de Puerto Plata pour faciliter les exportations, avait été construite une autoroute s'arrêtant à la frontière haïtienne au niveau de la zone haïtienne Maribaroux. L'acceptation, apparemment sans question, de ce choix dominicain par le président Aristide et son gouvernement pose question. L'absence de concertation avec les occupants des terrains cédés est elle aussi contradictoire avec un discours très largement populiste¹⁸⁸ et on constate que l'INARA ne fit aucun commentaire à l'époque. On ne peut que constater également l'absence de réaction et d'intervention des élus, « magistrats » (maires), sénateurs et députés de la région, pourtant parfaitement informés des caractéristiques des lieux. Si ce silence peut s'expliquer par l'importance locale de l'enjeu de créer des emplois permettant de reclasser les exclus de l'agriculture, de plus en plus nombreux¹⁸⁹.

Présenté sous l'angle de sa portée symbolique pour les relations haïtiano-dominicaines, lors de la cérémonie de lancement, le projet fut décrit par le président Aristide comme « le premier fruit » du « mariage sans perspective de divorce » entre les deux pays¹⁹⁰.

La réalité de cette façon de faire porta un coup sérieux à l'image « pro-paysanne » du président :

« “ En 1990 on nous apprenait à répéter que les terres doivent appartenir aux paysans, aujourd'hui on veut nous déposséder de nos terres au profit des zones franche ” constate un paysan de la région, exprimant ainsi le grand revirement du pouvoir Lavalas. »¹⁹¹

Suite aux manifestations d'opposition au projet, le chef de l'État haïtien fit savoir que des dispositions allaient être prises pour indemniser les habitants privés d'une partie de leurs terres. Nous verrons plus loin que malgré ces promesses, rien ne fut mis en place pour les dédommager et qu'il leur fallut attendre cinq ans pour que leur situation soit prise en compte.

¹⁸⁸ Selon l'agence Alter Presse, les démarches entreprises pour la création du parc industriel s'étaient déroulées « quasiment dans la clandestinité ». « *Aucun débat n'a été organisé avec la participation des secteurs concernés et l'accord n'a pas été examiné par le Parlement comme le prévoit la Constitution de 1987* ».

¹⁸⁹ Financé par la BID, par un prêt de la Banque mondiale et par d'autres organismes de développement ainsi que des investissements dominicains (selon la presse dominicaine), le parc industriel était prévu pour générer 1 500 emplois directs à partir du premier trimestre 2003. Les perspectives à plus long terme étaient de 8 000 emplois. Les deux premières usines ouvrirent en août 2003. L'une, la Codevi, produit des jeans Levis 505 et 555, tandis que l'usine MD fabrique des T-shirts, le tout étant exporté via la République Dominicaine. Cf *Le Monde diplomatique*, Maurice Lemoine, septembre 2004.

¹⁹⁰ Des projets similaires étaient à l'époque prévus dans toutes les villes le long des 300 kilomètres de frontières entre les deux républiques.

¹⁹¹ Dominique BALAOU « Haïti-Saint-Domingue : une zone frontalière pas très franche » in *The New West Indian*, n° 18, juillet 2002.

1.3 Les positions du gouvernement intérimaire en matière foncière (2004-2006)

En 2004, date symbolique du bicentenaire de l'indépendance d'Haïti, le président Aristide fut évincé, suite à des mouvements intérieurs finalement relayés par une opération politique et militaire menée par le Canada, les États-Unis et la France. Le président Aristide quitta donc le pays avant la fin de son mandat, en février 2004 et fut remplacé par un gouvernement intérimaire, ayant pour mission de gérer le pays jusqu'à l'organisation de nouvelles élections.

Quelle qu'ait été l'opposition de plus en plus grande au président, cette intervention étrangère fut considérée par la population comme une ingérence dans les affaires nationales. Ainsi, si l'aide revint massivement en 2004, l'intervention de la communauté internationale étant perçue comme illégitime, cela compliqua l'action des organismes de développement.

« Dix ans après, en 2004, on se retrouve dans une situation similaire à celle de 1994 avant l'intervention de la communauté internationale. On peut s'interroger alors sur les moyens de la communauté internationale pour agir dans un État fragile à faible gouvernance comme Haïti et l'adaptation de ces moyens à la réalité haïtienne. Dans quelle mesure les programmes des bailleurs s'attaquent aux fondements structurels de la crise ou se limitent à apporter un soutien à une population qui traverse une crise ? Comment rendre l'aide plus effective à partir du bilan de l'échec de l'intervention de 1994 et des premières difficultés de l'intervention qui a commencé en 2004 ? »¹⁹²

Dans le département du Nord-Est, les bureaux de l'INARA à Terrier Rouge avaient été dévastés à l'occasion des événements politiques. Le directeur général de l'Institut en tira argument pour fermer définitivement l'antenne du département qui était de fait en sommeil depuis un certain temps, rien n'ayant été entrepris après la publication du rapport d'enquête d'exploitations en 2001. Cette décision marqua sur place l'enterrement définitif de cette étape avortée de la réforme agraire.

Dans l'Artibonite, les événements ultérieurs semblent avoir justifié l'opinion d'un certain nombre de paysans rencontrés sur place avant les événements de 2004, qui pensaient que les anciens propriétaires attendaient tout simplement la fin du « régime Lavalas » pour reprendre leurs terres : le président Aristide était à peine parti que les conflits reprirent sur certains des périmètres réformés¹⁹³.

Cependant, le signal qui semble avoir été le plus fort, fut celui qui découla des propos tenus à l'occasion de la fête de l'Agriculture, le premier mai 2004, par le Premier ministre Latortue déclarant que la réforme agraire était responsable de la chute de la production de riz dans l'Artibonite¹⁹⁴. Le message fut parfaitement compris par les anciens grands propriétaires

¹⁹² In Haïti : Fondements de la crise et bilan de l'action de la communauté internationale, Commission Urgence et post-crise, Groupe de travail « Crises endémiques », Haut-Conseil de la coopération internationale, juin 2007 - 53p, p. 19.

¹⁹³ Le premier d'entre eux fut provoqué par les « héritiers Tétard » qui chassèrent les bénéficiaires du périmètre de Hatte Chevreau, près de la commune de l'Estère.

¹⁹⁴ Gérard Latortue étant lui-même originaire de l'Artibonite, les *grandon* comprirent son intervention comme un message d'autant plus clair à leur intention. Il n'y eut d'ailleurs aucune condamnation officielle de leur récupération des terres.

dépossédés par l'INARA et, dans les jours qui suivirent, les terres de Bocozele furent réinvesties par leur ancien propriétaire¹⁹⁵.

Plusieurs autres périmètres réformés – notamment celui de Hatte Chevaux – changèrent de main, les « bénéficiaires » de la réforme agraire se trouvant proprement délogés de leur parcelle et dans l'impossibilité d'y accéder.

Ces événements ne déclenchèrent ni sérieuses violences ni véritables affrontements comme ceux que la plaine de l'Artibonite avait connus dans le passé et cette relative absence de réaction dans un contexte où un groupe de paysans en chasse un autre de terres qu'il exploite pourtant légitimement, interroge la réforme agraire elle-même. On peut y voir, déjà, une prise de conscience paysanne de la perte de vitesse de la réforme et du fait que les parcelles réformées, du fait des nombreuses difficultés techniques, du renchérissement de l'engrais et de l'abandon visible de la réforme agraire, ne représentaient plus l'espoir d'améliorer la vie de producteurs de riz

De fait, avant même les événements de l'année 2004, les responsables de l'INARA avaient constaté une désaffection des parcelles distribuées aux bénéficiaires de la réforme. De nombreuses infractions avaient été constatées entre 1996 et 2004, certains bénéficiaires, placés dans des conditions de production et de distribution très difficiles, marquées pour l'essentiel par une concurrence sans espoir avec le riz d'importation américain¹⁹⁶, ayant depuis longtemps fait le choix, éminemment contraint, de vendre, ou louer leurs parcelles. Ceux des bénéficiaires qui avaient continué à travailler leurs terres avaient souffert, en plus, du progressif désintérêt des autorités pour les petits paysans et la réforme agraire.

Ce nouveau changement de mains d'une partie des terres réformées, sans que l'INARA ni aucune instance étatique ne se trouve en mesure de l'empêcher, pose deux types de problème.

Le premier a trait aux conditions de viabilité économique d'une réforme agraire fondée sur la distribution de parcelles d'un demi-hectare. De fait, en l'absence d'encadrement¹⁹⁷, le compromis qu'avait constitué la décision d'accorder des parcelles minimales au maximum de bénéficiaires, n'avait plus de sens.

Il s'agit certainement là d'une des limites du processus enclenché en 1996. Maintenir la durabilité de la réforme agraire impliquait par ailleurs à la fois une remise en cause radicale de la politique d'ouverture d'Haïti au marché mondial menée depuis 1986 et, probablement, de la politique de maintien d'une monnaie à un niveau très élevé¹⁹⁸. Faire vivre et durer le processus de réforme agraire aurait également impliqué un effort financier permanent en faveur de la paysannerie haïtienne. À voir les émeutes qui ont répondu, à Port-au-Prince et dans les principales villes du pays aux hausses brutales des prix des produits alimentaires en avril 2008, on comprend aisément les difficultés qu'aurait rencontré le gouvernement haïtien tant

¹⁹⁵ Édouard Vieux utilisa pour ce faire l'entremise de paysans qui bénéficiaient d'un accès à la terre quand celle-ci était sous son administration et qui en avaient été frustrés par le processus de distribution de parcelles effectué par l'INARA.

¹⁹⁶ Notamment du fait de la cherté de l'engrais et des problèmes chroniques du réseau d'irrigation et de drainage.

¹⁹⁷ Accompagnement par une politique de soutien à la production rizicole intérieure, par la mise en place de protections douanières, une politique de maintien du prix du riz à un niveau raisonnablement élevé, un entretien régulier du système d'irrigation et une mise à disposition des bénéficiaires d'une quantité suffisante d'engrais subventionné.

¹⁹⁸ Le niveau actuel de la gourde haïtienne est en effet un puissant facteur de facilitation des importations.

au niveau international que vis-à-vis de la majorité des citoyens, dépendants des produits alimentaires importés, si l'option en faveur de la réforme agraire avait été maintenue et assumée pleinement.

Le deuxième problème concerne le lien très étroit entre légitimité, légalité, sécurité des tenures foncières locales, d'une part, luttes et enjeux politiques nationaux, d'autre part. L'accès à la terre pour beaucoup de paysans haïtiens reste étroitement subordonné aux aléas des conjonctures et des configurations politiques. Le projet d'une sécurisation foncière par un approfondissement de la démocratie soutenu par les initiateurs du projet a fait long feu, les deux processus ayant fait faillite de manière simultanée.

Si le gouvernement intérimaire avait en principe pour objectifs, concernant le domaine agricole, un relèvement rapide des exploitations, la réhabilitation d'« une partie » du ministère de l'Agriculture (MARNDR), l'intensification durable de la production agricole, ainsi que l'« amélioration » du cadre institutionnel et juridique et l'harmonisation des interventions, ni l'INARA, ni la réforme agraire n'étaient même évoquées dans le document fixant le CCI. Le ministre de l'Agriculture du gouvernement intérimaire, personnalité pourtant connue pour des prises de positions en faveur de la petite paysannerie, ne semble pas avoir pu éviter l'abandon complet de la réforme.

Du côté des budgets de l'INARA, il n'y eut pas une gourde pour 2004-2005 sur un budget de plus de 15 millions de gourdes et, pour la période 2005-2006, le ministère des Finances n'avait prévu aucun budget d'investissement.

2. L'INARA, une institution en repli

Après les amères expériences des dix dernières années, les organisations paysannes ne sont plus mobilisées de la même façon sur la lutte pour la défense de la petite exploitation. La dégradation continue de la situation a amené de plus en plus de jeunes ruraux à douter que celle-ci soit tenable.

Par ailleurs, l'incapacité de l'INARA à faire respecter ses décisions, contribue sans doute aussi à expliquer que, quand par exemple Édouard Vieux, *grandon* de la 5^e section de Saint-Marc, dans l'Artibonite, remonte sur les terres dont l'INARA avait pris possession alors qu'il s'en affirmait propriétaire, les paysans le laissent faire.

Ils laissent faire par découragement devant les difficultés qu'ils ont à les mettre en valeur dans de bonnes conditions et aussi parce qu'ils savent, d'expérience, que ce type de conflit peut être meurtrier et que la « police INARA », réduite et désormais inopérante, ne les protégera pas. En effet, lorsque, le 23 novembre 2006, le directeur général de l'INARA et les responsables départementaux, se rendant à Bocoizelle pour essayer d'y tenir une réunion sur le problème, y furent accueillis par des jets de pierres, la police ne parvint pas à les protéger¹⁹⁹... Les dossiers de l'INARA le dénoncent, toutes les démarches entreprises en vue de remettre l'Unité de sécurité de la réforme agraire en état de fonctionnement sont restées lettre morte.

¹⁹⁹ Il y aurait par ailleurs d'autres zones de l'Artibonite où les membres de l'INARA ne pourraient plus accéder en raison du danger que cela représenterait pour eux. La force de police chargée de faire respecter les décisions prises dans le cadre de la réforme agraire est passée de quarante-cinq membres en 1996 à seulement une quinzaine en 2007, par ailleurs sous-équipés et peu motivés.

Les observations et entretiens réalisés en août et septembre 2007, tant lors de rencontres à Port-au-Prince que dans le département de l'Artibonite (Pont-Sondé et environs notamment) et dans ceux du Nord (Limonade) et du Nord-Est (Terrier Rouge) ont soulevé différentes questions et illustrent bien l'impuissance actuelle de l'INARA dans un climat général d'absence de cohérence du fonctionnement des administrations publiques.

Nous développerons ici quelques-uns des points qui nous paraissent éclairer de façon pertinente ces problèmes et le difficile positionnement d'une institution de réforme agraire qui continue à exister sans être soutenue par une politique volontariste justifiant son existence.

2.1 L'INARA et le « Programme d'intensification agricole »

Décidé fin 2003 et ayant bénéficié d'un financement supplémentaire en décembre 2007²⁰⁰, le Programme d'intensification agricole (PIA) est un gros projet financé par la BID dans l'Artibonite. Son objectif principal concerne la protection, la réhabilitation, la réparation et l'extension des infrastructures d'irrigation et de drainage²⁰¹. Un autre ensemble d'interventions consiste en un projet de renforcement institutionnel, un soutien aux organisations d'usagers de l'eau, avec mise en place d'une gestion autogérée des périmètres irrigués par des comités de gestion au niveau des canaux tertiaires, et enfin un soutien à l'intensification agricole et à la coordination avec les marchés, notamment par la production de semences améliorées. Au-delà de ces actions tournées vers le domaine agricole, le programme a également pour objectif de réaliser un inventaire de la tenure foncière sur toute la zone, comprenant la délimitation physique des parcelles, ainsi que le recensement des possesseurs actuels des parcelles et le statut sous lequel ils les occupent.

L'objectif de ce travail *« est d'identifier et de sécuriser les occupants des parcelles en vue de leur participation aux associations d'irrigants que le PIA compte mettre sur pied dans sa zone d'intervention »*²⁰².

Cette composante foncière doit se traduire par la vérification des titres sur 5 400 hectares de terres afin de mettre à jour le cadastre, ainsi que par le cadastrage de 12 000 hectares supplémentaires. C'est sur ce volet de mise à jour du relevé parcellaire, qu'a été impliqué l'INARA. Les vérifications effectuées doivent aboutir à une validation des titres détenus par les agriculteurs et à un cadastrage des terres, le rôle de l'Office national du cadastre (ONACA) étant d'enregistrer la propriété.

Ainsi, au mois d'août 2007, dans le cadre de sa collaboration avec le PIA, l'INARA relançait certaines activités autour de ses bureaux de Pont Sondé. Nous avons eu ainsi l'occasion d'assister à une rencontre organisée par le service juridique de l'INARA à Pont Sondé, rassemblant les arpenteurs, notaires et magistrats (maires) des communes concernées par son intervention, afin de faire remonter les problèmes rencontrés par eux dans leur pratique et de leur apporter quelques informations techniques sur l'élaboration des titres de propriété

²⁰⁰ 176,9 millions de dollars in *Soft loans* dans un premier temps, puis 12,5 millions de dollars de « prêts non remboursables », pour un financement prévu jusqu'en 2010.

²⁰¹ Le PIA doit rationaliser et redessiner les canaux principaux, ce qui a pour effet de bloquer toute irrigation pour un certain temps – officiellement quelques mois, mais les paysans rencontrés à l'été 2007 s'attendaient à deux ans de travaux.

²⁰² INARA « Relance », avril 2006, p. 9.

(nécessité que les protagonistes soient en mesure de prouver leur identité, nécessité de la présence de témoins pour certains actes).

Nous avons également pu suivre un certain nombre de rencontres avec des représentants de groupements paysans, d'élus locaux membres des conseils d'administration des sections communales (CASEC) et des assemblées des sections communales (ASEC)²⁰³, habitants exploitants des terres irriguées...

Quelle que soit l'activité engagée – réunions d'élus locaux, réunions de membres d'organisations paysannes, réunions d'arpenteurs ou de professionnels de l'institution judiciaire ou convocations massives d'habitants dans une zone réformée – elle débutait par un discours introductif d'un responsable de l'INARA, revenant sur l'histoire de la réforme agraire dans l'Artibonite, depuis les sanglants conflits terriens qui ont jalonné l'histoire de la plaine jusqu'au discours du Premier ministre intérimaire attribuant à la réforme agraire la chute de la production rizicole et ouvrant la voie à la reprise de certaines terres réformées par les *grandon* et leurs affidés.

Les efforts réalisés par l'INARA dans la distribution de parcelles, les succès obtenus en matière de diminution de l'insécurité et des conflits, les divers acquis de la réforme agraire étaient rappelés et la volonté de persévérer dans l'approfondissement de la réforme agraire, contre tous ces ennemis étaient affirmés haut et fort... Face à ces réalités, l'INARA, dans ses discours et dans plusieurs documents signés de son directeur général, adopte la posture du seul organisme étatique haïtien qui maintient le cap sur la défense de la petite paysannerie.

Cependant, dans la pratique, avec l'abandon évident de la réforme agraire qui était son principal mandat, l'INARA se trouve, de fait, dans une position de sous-traitance pour une partie d'un programme international.

2.2 Foncier et conflits entre institutions publiques

Les discussions autour du foncier haïtien débouchent généralement sur une critique virulente d'une situation où l'on semble piétiner entre les perspectives opposées de la grande exploitation « *dont l'élite haïtienne est incapable* » et de la petite exploitation paysanne morcelée « *qui s'essouffle et à laquelle on reproche de contribuer à détruire l'environnement* »²⁰⁴.

De fait, si ce débat constitue toujours la toile de fond idéologique des discussions, les politiques publiques en la matière semblent être vidées de toute application concrète. À moins que l'on ne prenne en considération que l'absence d'administration prête à faire appliquer des choix et des décisions souvent opportunistes d'une part, l'indigence des moyens pour les mettre en œuvre de l'autre, sont une façon de faire une politique agro-foncière... en laissant les grandes tendances se renforcer, par défaut.

²⁰³ Ces conseils et assemblées sont élus à l'occasion des élections municipales, les CASEC étant des conseils composés de trois membres élus, représentant une section communale, les ASEC, dont la mise en place date de la loi de décentralisation de 1996 étant composées de représentant des diverses localités (*abitasyon*) d'une section communale. Aujourd'hui, on constate qu'en ce qui concerne le règlement des litiges et la sécurité, ce sont, dans une certaine mesure, les membres des ASEC qui ont pris le relais des chefs de section et de leurs adjoints dans les campagnes.

²⁰⁴ Entretien de septembre 2007 avec un responsable de Vétérimèd.

Si la loi de décentralisation avait prévu une responsabilité des communes sur la gestion des terres du domaine privé de l'État de leurs territoires, en pratique on ne constate pas d'initiatives en ce sens dans les régions étudiées. À l'échelle de l'ensemble du pays, les initiatives prises par les élus locaux sont encore très rares. Ce sont, de fait, les bureaux locaux de la Direction des impôts et de l'INARA qui semblent considérés comme les premiers détenteurs d'un pouvoir de décision sur le domaine, en lien avec leurs Directions Générales respectives... mais sans lien ni concertation entre les institutions concernées.

Trois exemples récents de situations conflictuelles sur l'utilisation de terres agricoles nous semblent illustrer quelques-uns des blocages actuels et le positionnement de replis de l'INARA depuis une dizaine d'années. Ceci va nous permettre également d'éclairer le fonctionnement concret des institutions étatiques et décentralisées dans le pays. Nous nous arrêterons donc successivement :

- sur le destin des terres attribuées par l'INARA à une association d'éleveurs s'étant lancés, en 2005, dans la production laitière²⁰⁵,
- puis sur les péripéties vécues par les paysans délogés des terres de Maribaroux en 2002 pour la création de la zone franche frontalière évoquée plus haut,
- et enfin sur l'exemple des conflits récents autour d'une partie des terres « données » en 1995, par le président Aristide, aux deux grandes associations paysannes de l'époque que sont les Petits planteurs du Nord-Est et le MPP, exemple qui illustre un certain type de dysfonctionnement possible des collectivités territoriales nouvellement mises en place²⁰⁶.

Négociations et conflits inter-institutionnels sur les terres d'État occupées par l'APWOLIM

Notre premier exemple concerne le mouvement lancé autour d'une organisation paysanne du département du Nord, montée avec le soutien d'une ONG haïtienne spécialisée dans la production et la santé animale, Vétérimèd²⁰⁷. Nous avons eu l'occasion, lors de l'enquête de terrain, de rencontrer un certain nombre des parties intéressées²⁰⁸.

La partie de la plaine du Nord s'étendant à l'est du Cap Haïtien est aujourd'hui dans une situation assez comparable à celle de l'ancienne plantation Dauphin. De très grandes surfaces de terres d'État y ont fait, durant des décennies, l'objet de contrats d'affermage à des entreprises agro-industrielles²⁰⁹. Avec la fermeture de l'usine sucrière Welsh, ces terres furent occupées par de petits paysans y pratiquant un peu d'agriculture pluviale et de l'élevage.

²⁰⁵ Soit l'*Asosyasyon Pwodiktè Lèt Limonade*, c'est-à-dire l'Association des producteurs de lait de Limonade (commune du département du Nord).

²⁰⁶ La tentative du maire de la ville de Hinche de récupérer des terres attribuées au MPP ne peut être comprise en ce sens et, à Terrier Rouge, le magistrat pourtant très intéressé à titre personnel par l'accès aux terres d'État dans la zone, n'avait pas pris d'initiatives sur celles-ci au nom de la mairie.

²⁰⁷ Vétérimèd est soutenue par AVSF (Agronomes et Vétérinaires sans Frontières)

²⁰⁸ En l'occurrence le directeur général de l'INARA, trois responsables de Vétérimèd aux niveaux national et local, des membres de l'association APWOLIM. Nous avons également recueilli les points de vue de plusieurs observateurs, mais nous n'avons pas eu, en revanche, l'occasion d'aller approfondir les questions posées par cette situation auprès de la DGI.

²⁰⁹ De sisal d'abord, traité à l'usine de Madrasse, dans la commune de Caracol, puis de canne à sucre, broyée à l'usine Welch, dans la commune de Limonade.

C'est dans ce contexte que de petites organisations d'éleveurs de la région, appuyées par Vétérimed, lancèrent une petite industrie agroalimentaire de production laitière, basée sur l'agriculture et l'élevage paysan. Sur la base d'une étude foncière réalisée dans la zone, cette ONG haïtienne accompagna la création d'une coopérative de production et distribution de laitages autour d'une organisation paysanne, l'Association des producteurs de lait de Limonade (en créole *Asosyasyon Pwodiktè Lèt Limonad* ou APWOLIM), créée le 16 mars 2002 et fonctionnant en coopérative avec d'autres groupes d'éleveurs. L'objectif était, dans un premier temps, de résoudre les problèmes rencontrés par ses 130 membres initiaux, qui travaillaient principalement sur des terres d'État, et n'avaient donc aucune « garantie », autrement dit, aucune certitude de pouvoir pérenniser leur accès à la terre.

Dans le courant du mois de janvier 2004, l'association Vétérimed prit contact avec l'INARA pour essayer d'obtenir la légalisation de la possession des parcelles occupées par les éleveurs.

Lorsque l'année suivante, l'INARA intervint pour régulariser les familles qui étaient là, ses motivations étaient claires : il s'agissait de terres à caractère agricole, et l'Institut de la Réforme Agraire avait donc mandat à intervenir, son rôle étant d'encadrer et de sécuriser les paysans mettant en valeur la terre. Il s'agissait donc d'aider ces producteurs à obtenir une reconnaissance légale de leur accès à la terre, afin qu'ils puissent pérenniser leurs activités.

Pour autant il n'était pas question, contrairement à l'Artibonite, de lancer un projet de distribution de parcelles ou d'aménagement, domaines dans lesquels l'INARA considérait à cette époque n'avoir pas de mandat pour agir. Il s'agissait simplement de créer les conditions d'une attribution à ces petits paysans, de « baux à ferme » sur les terres d'État qu'ils occupaient déjà.

Le discours tenu aux paysans par l'Institut fut le suivant : *« On vient simplement constater quelle est la situation, et on vous propose de légaliser votre situation. Ceux qui avaient pris ½ ha auront ½ hectares, ceux qui avaient pris 10 hectares auront 10 hectares. Nous on vient faire un relevé et le remettre aux autorités concernées pour que vous puissiez payer votre affermage. »*²¹⁰

L'INARA laissa entendre simultanément aux associations paysannes concernées que *« si pendant que l'on fait cette régularisation, vous en profitez pour occuper d'autres morceaux, et bien on sera obligés de constater que vous êtes aussi sur ces terres. »*²¹¹ Cinq à six cents hectares étaient déjà occupés et il restait environ quatre cents hectares encore libres dans le périmètre, surface qui fut bien sûr occupée très rapidement par des paysans de la région. Le nombre des membres de l'APWOLIM doubla²¹², celle-ci se retrouvant en position de leader vis-à-vis d'autres associations locales plus anciennes qui bénéficièrent également de l'opération, de même qu'un certain nombre de paysans des environs immédiats qui profitèrent également de l'opportunité pour faire les mêmes démarches à titre individuel.

²¹⁰ Témoignage d'un observateur intervenant en soutien à l'APWOLIM, septembre 2007.

²¹¹ Idem.

²¹² *« dont 120 femmes et 160 hommes »* comme le précisent spontanément ses responsables, indiquant ainsi leur connaissance des attentes des bailleurs. (entretien, août 2007).

Les arpenteurs de l'État travaillant pour l'INARA réalisèrent donc un relevé parcellaire sur 688 parcelles couvrant 1 077 hectares²¹³. Le ministre de l'Agriculture de l'époque, l'agronome Philippe Mathieu, rédigea le 19 janvier 2006 un mémorandum par lequel il annonçait aux bénéficiaires que l'INARA avait l'autorisation de signer avec chacun d'eux des contrats d'occupation et des contrats individuels furent ensuite établis pour chacun, se référant au numéro d'immatriculation. Chaque paysan reçut ainsi un document de l'INARA, indiquant la position et la contenance de la parcelle qu'il occupait²¹⁴.

La Direction générale des impôts restant incontournable pour tout ce qui concerne les terres d'État²¹⁵, le dossier lui fut soumis dans le même temps par l'Institut national de la réforme agraire. Mais la DGI ne donna pas suite et à l'été 2007, les paysans soutenus par l'INARA n'avaient toujours pas obtenu de bordereaux d'affermage.

■ Intérêts en jeu et conflits

L'attitude de la DGI s'explique, a posteriori, par le fait que les visées sur ces terres de l'ancienne plantation Madrasse sont nombreuses. Cette zone présente en effet le double avantage d'être proches de la capitale régionale du Cap Haïtien (d'ailleurs à la limite en terme de distance pour pouvoir exploiter dans de bonnes conditions la production laitière paysanne)²¹⁶ et de conserver des traces de systèmes d'irrigation anciens.

En juillet 2007, des notables de la région – dont on apprit qu'ils avaient contracté directement avec la DGI –, prirent pied sur des parcelles déjà arpentées par l'INARA, et occupèrent 157 carreaux de terre que les paysans travaillaient. Les cultures de ces derniers furent détruites au motif qu'il y avait pour cette étendue un projet de plantations de citrus et oranges amères et les nouveaux arrivants firent miroiter aux paysans des emplois « à 60 dollars par jour ».

■ Les blocages institutionnels

À l'été 2007, l'APWOLIM et les organisations la soutenant tentaient une deuxième intervention, directement auprès du ministre de l'Agriculture de René Préval. Ce dernier, après être intervenu auprès du Premier ministre et du président avait programmé une rencontre début septembre, après la révocation du directeur des Domaines. Les démarches n'avançaient cependant que très lentement.

Un certain nombre d'autres points de blocage, ressentis plutôt comme des prétextes par les paysans et les ONG les soutenant, avaient été pointés :

- l'un était que le Domaine ne pouvait pas octroyer plus de cinq hectares sans passer par le ministère des Finances. « Or 99 % des parcelles ont moins de cinq hectares, alors où est le problème ? »²¹⁷ ;

²¹³ Selon un article de Jean Max ST FLEUR dans le journal haïtien Le Nouvelliste « Des paysans-éleveurs craignent un nouveau conflit terrien » daté du 22 janvier 2007.

²¹⁴ En 2006, l'INARA écrivait « Nous avons entamé le processus de signature de contrat avec les occupants tandis que le travail a débuté sur la partie nord du périmètre. Le plan et la base de données ont été transmis à la DGI pour que les occupants soient enregistrés comme fermiers de l'État » cf « Relance » p. 11, document mis en ligne par l'INARA.

²¹⁵ Le décret du 22 septembre 1964 prévoyant que « L'administration des biens du domaine privé de l'État relève de l'administration générale des Contributions » (Art. 4).

²¹⁶ Dans l'avenir, les choses changeront probablement du fait de la construction d'une route dans la région.

²¹⁷ Entretien avec un responsable de Vétérimed, septembre 2007.

- un autre problème pour la DGI était que l'acte d'arpentage devait avoir été réalisé par ses propres arpenteurs (or il avait été réalisé par l'INARA). « *L'INARA a fait ça avec les méthodes les plus modernes, GPS etc. que DGI n'a pas. Un tel arpentage, ça va leur prendre dix ans alors que ça a été fait en trois jours... On leur a dit « quel est le problème ? Les arpenteurs de l'INARA ou de la DGI, c'est l'État » « Oui, mais selon la loi c'est la DGI, c'est pas l'INARA »...* « *Les plans sont là, allez faire quelques vérifications et puis il s'agit de signer pour valider, c'est tout !* »²¹⁸ Ce sur quoi les responsables de la DGI sont finalement tombés d'accord ;
- La troisième raison invoquée était que l'INARA avait transmis le dossier directement à la DGI au lieu de passer par son ministère de tutelle qui aurait dû le transmettre lui-même à la DGI via le ministère des Finances. Cette raison était bien entendu comprise par les paysans comme une manœuvre dilatoire, un prétexte pour ralentir les démarches²¹⁹, bien qu'il soit clair que le fonctionnement hiérarchique des administrations haïtiennes ne soit pas fait pour simplifier de telles démarches.

Finalement, rendez-vous fut pris, début septembre 2007, entre les représentants de l'APWOLIM et ceux du ministère des Finances, à Port-au-Prince. La conclusion des échanges fut qu'il fallait que l'INARA transmette à nouveau le dossier par la voie officielle, via le ministère des Finances et que le ministre concerné, membre du conseil d'administration de l'INARA, demande officiellement à la DGI de donner suite, d'autant plus que, quelques parcelles ayant une surface supérieure à cinq hectares, il restait nécessaire que les arpenteurs de la DGI valident le travail de l'INARA.

Suite à cette décision, nos interlocuteurs faisaient cependant montre d'un optimisme modéré : « *On dit que c'est en voie de règlement, mais il y a des gens qui pensent qu'il faut retarder le plus possible les procédures, parce qu'avec le temps on peut avoir la possibilité de remettre la main sur les terres.* »²²⁰

■ Autres éléments du rapport de force

De fait, aujourd'hui, l'APWOLIM tire une légitimité certaine du fait qu'elle s'appuie sur un projet de production laitière, cohérent avec l'un des modes d'exploitation agricole dominants d'une région vouée depuis une vingtaine d'années à l'élevage bovin. Le projet *Lèt Agogo* auquel se rattachent les éleveurs demandant une sécurisation foncière a remporté par ailleurs, en novembre 2005, le premier prix du concours international « Innovations sociales » organisé par la CEPAL²²¹. La réussite du programme *Lèt Agogo*, le soutien et la sympathie dont le projet bénéficie, en Haïti et dans la solidarité internationale avec Haïti, rendaient vraisemblable une issue positive à cet imbroglio, mais un an plus tard, à l'automne 2008, les démarches n'avaient pas encore abouti.

De fait, le problème, sans être réglé, prit alors un tournant inattendu. En effet, sentant qu'ils n'auraient pas gain de cause contre une compagnie telle que Grand Marnier, les paysans de

²¹⁸ Idem.

²¹⁹ En effet, à les entendre, le ministre de l'Agriculture avait écrit au ministre des Finances pour lui demander de donner suite, et ce dernier avait passé des instructions en ce sens.

²²⁰ Entretien avec un sociologue l'Université d'État spécialiste des questions agraires, septembre 2007.

²²¹ Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) en partenariat avec la Fondation Kellogg. Mentionné notamment in *Alter Presse*, jeudi 1^{er} décembre 2005.

l'APWOLIM avaient décidé de lui céder les surfaces occupées par ses nouvelles plantations, tout en continuant à lutter pour obtenir des baux sur les restes des terres arpentées pour eux. Dans ce nouveau contexte, la DGI se trouva confrontée à des menaces de délocalisation des plantations de citrus de l'entreprise Grand Marnier si la situation n'était pas rapidement réglée... Ce n'est qu'en décembre 2008 qu'un contrat de 15 ans renouvelables a enfin pu être signé entre les 240 producteurs de l'APWOLIM et le ministre des Finances²²². Une autre surface de 300 hectares – dont l'arpentage a été rapidement mené à bien – a été concédée à la compagnie Grand Marnier²²³.

Les difficultés rencontrées par les éleveurs de cette association renseignent sur l'insécurité foncière dans laquelle se trouvent les cultivateurs et éleveurs occupant des terres de l'État. Ils sont en effet à la merci de décisions qui mettent en jeu, à la fois, des pratiques et des inerties institutionnelles, des lourdeurs administratives et des rapports de force inter-institutionnels – ainsi, la DGI, voire parfois l'un ou l'autre de ses fonctionnaires territoriaux, tient les cordons de la bourse et s'arroge les pouvoirs d'un État dans l'État – ainsi que des intérêts – parfois personnels – et des choix économiques sur l'utilisation des terres agricoles²²⁴.

Il est clair que nous avons ici le point de vue des organisations paysannes et non gouvernementales concernées. Face à elles, d'autres observateurs rétorquent qu'une telle situation démontre surtout l'ignorance de tous ces acteurs face aux lois et procédures en vigueur²²⁵. Face au rôle central de la DGI, que même l'INARA n'avait pas pris en compte, force est de constater la faiblesse de ses moyens, puisqu'elle disposerait pour remplir sa mission à l'échelle de tout le pays, d'une douzaine d'arpenteurs, en tout et pour tout, tous basés à Port-au-Prince.

Autrement dit, dans le cas que nous venons de décrire, on constate que si l'INARA avait à sa disposition des moyens techniques que la DGI n'avait pas, cette dernière avait en revanche le mandat légal pour agir, ce qui n'était pas le cas de l'INARA²²⁶...

Il semble donc, en fin de compte, que ce soit l'impossibilité pour les deux institutions de trouver un terrain d'entente qui a été cause de ce que, durant plusieurs années, aucune solution ne soit apportée à la situation de ces paysans demandeurs d'une régularisation... alors même qu'ils produisaient et avaient mis sur pied une coopérative de valorisation de leur production dont tous s'accordent à reconnaître l'efficacité et la valeur exemplaire.

²²² Ce contrat porte sur 993 hectares de terres de la plantation et stipule qu'une partie des terres soit réservée à la production agricole et que le reste soit consacré à l'élevage laitier.

²²³ Voir Alter Presse, « Haïti/Limonade : *Les paysans ont retrouvé leurs terres, et plus encore* », 31 août 2009.

²²⁴ Il semblait clair, en effet, que le refus de la DGI à accéder à la demande des éleveurs n'ait pas été étranger à l'intérêt manifesté pour ces terres par l'entreprise Grand Marnier via quelques notables du Cap Haïtien. De même que le sera, probablement son acceptation d'accorder un bail auxdits éleveur.

²²⁵ Lois et procédures qui mettent, de fait, la DGI au centre du dispositif... Ces éléments ainsi que ceux concernant les moyens concrets dont dispose la DGI sont issus d'un entretien de mars 2009 avec Michèle Oriol, sociologue haïtienne.

²²⁶ Sauf à s'appuyer sur l'éventualité que la situation dégénère en conflit local, car ce qu'on bien évidemment jouée les éleveurs à la recherche d'un appui institutionnel.

Faiblesse de l'État et non respect de ses engagements antérieurs vis-à-vis des citoyens : la réinstallation des expulsés de la zone franche de Ouanaminthe

L'installation d'une zone franche en 2002, sur les terres irriguées de Maribaroux, près de la frontière dominicaine avait entraîné, nous l'avons vu, le déplacement forcé d'un grand nombre de familles paysannes. Suite aux manifestations d'opposition d'un certain nombre de paysans de la région, soutenus par deux organisations nationales, le chef de l'État haïtien avait fait savoir, à l'époque, que des dispositions allaient être prises pour dédommager les habitants privés d'une partie de leurs terres.

De fait, ce n'est qu'en 2007, que la Banque mondiale, après avoir financé l'installation de CODEVI, s'est intéressée aux « réparations », permettant de financer l'INARA pour réinstaller les 172 familles paysannes délogées des zones franches²²⁷. La Direction générale des impôts fut chargée d'identifier, sur les terres d'État du département du Nord-Est, 45 hectares susceptibles d'être attribués aux paysans de Maribaroux, en guise de compensation. Trouvant dans la zone d'Osmont, à quelque distance de là, des terres qui semblaient ne pas être cultivées, les fonctionnaires de la DGI considérèrent qu'elles pouvaient être utilisées à cette fin.

Or, selon le directeur général de l'INARA, « d'Osmont, c'est une colonie agricole créée il y a 70 ans par le président Vincent pour reloger des gens qui avaient fuit le massacre dominicain par Trujillo. »²²⁸

Le directeur général de l'INARA, entreprit alors de faire entendre son point de vue : « En tant qu'INARA,, en tant que "l'État", je suis quelque fois en position de donner des terres à des gens. Donc je me dois de respecter des terres qui ont été donnée par d'autres présidents antérieurement. De plus, vous ne pouvez pas aller toucher à des terres, qui sont celles de réfugiés de massacres dominicains, parce que vous avez donné d'autres terres encore à des Dominicains. Ça ne peut pas aller ! »²²⁹

Son action a consisté dans ce contexte à chercher un autre espace à proposer pour la réinstallation de ces cultivateurs. À la fin de l'été 2007, l'INARA proposait en alternative un emplacement différent du département du Nord-Est, situé le long de la route principale, dans une zone essentiellement vouées à l'élevage libre. Il est difficile d'évaluer en quoi une telle proposition peut répondre à la demande des paysans délogés. Rien ne dit, en effet, qu'un tel éloignement relativement aux autres parcelles qui étaient originellement exploitées par ces paysans, soit gérable pour eux.

Le choix de l'emplacement de la future « colonie » sur des terres connues pour être arides et non irriguées contrairement à la zone d'origine des paysans, suscitait déjà quelques commentaires critiques, laissant entendre qu'une fois de plus les objectifs finaux des

²²⁷ Entretien avec un responsable de la PAPDA, septembre 2007

²²⁸ Entretien avec le directeur général de l'INARA, septembre 2007. Ces colonies agricoles avaient été établies par le gouvernement du président Vincent, en 1937, pour installer les rescapés du massacre de nombreux travailleurs haïtiens en République Dominicaine. Une assistance technique fut fournie à ces « colons » à qui furent distribuées des parcelles de superficie variant entre un et trois hectares, sous la forme de "biens ruraux de famille", c'est-à-dire, selon le rapport FAO-BID 1997 « une propriété qui ne pouvait en principe faire l'objet d'aucune mutation autre que la cession à un héritier unique. » (cité par Olivier DELAHAYE, 2005 : 18).

²²⁹ Entretien avec le directeur général de l'INARA, septembre 2007.

responsables administratifs n'étaient pas dans l'intérêt des personnes réinstallées²³⁰. Ceci étant, cette proposition alternative de l'INARA était loin d'avoir abouti lors de notre enquête de terrain.

Élus locaux et décisions d'État, la tentative « municipale » de récupération des terres données au MPP

Les mésaventures des éleveurs de l'APWOLIM pour obtenir la sécurisation foncière sur les terres qu'ils travaillent comme les déboires des familles paysannes de Ouanaminthe délogées par la zone franche peuvent tout à fait être comprises comme de nouvelles formes prises par le conflit historique entre la défense d'une agriculture paysanne vivrière destinée au marché local et des installations vouées à la production de denrées ou de produits pour l'exportation.

Différente dans ses buts, comparable dans ses moyens, fut la récupération entreprise au courant du mois d'août 2007, de terres agricoles « données » par le président Aristide au Mouvement paysan Papaye. Le maire de la commune de Hinche avait demandé en effet un nouvel arpentage de ces terres, dans l'objectif, disait la rumeur, de construire un aéroport sur ces terres occupées par des paysans membres du MPP. Le maire en question réussit fort habilement à impliquer (à son corps défendant) la MINUSTHA dans l'opération²³¹, leur demandant d'être présents lors de l'arpentage au motif qu'il y avait risque de conflit foncier.

Cet autre conflit, sur lequel nous n'avons pas mené d'enquête directe, a l'intérêt de poser deux types de problèmes. Le premier problème est celui du pouvoir, d'apparence régaliennne, du président, qui a pu se permettre, de par sa seule volonté, de « donner » des terres du domaine privé de l'État, alors que cette possibilité est soumise à des procédures précises. Le pendant de l'absence d'un strict respect des textes en a été d'ailleurs une très grande fragilité de ces décisions, non validées formellement, et nous avons vu que les Petits planteurs du Nord-Est en ont fait les frais en amont, puisqu'ils n'ont jamais réussi à obtenir de la DGI qu'elle arpente pour eux les surfaces « données ». Le second problème est plus fondamental encore dans le contexte actuel, puisqu'il s'agit celui de l'usage possible, par les élus communaux, des prérogatives que leur a accordées la Constitution, sans qu'une loi n'en ait encore fixé les limites ni n'ait précisé les modalités de leur intervention.

Dans les deux cas, on ne peut que constater la tendance des responsables politiques à négliger toute coordination avec les responsables administratifs et l'intérêt de plans d'aménagement du territoire concertés.

Soulignons enfin, qu'il semble que pour les différents intervenants, le doute persiste sur les modalités de validation juridique d'un tel don. Si, pour le directeur général de l'INARA, une soumission du dossier à la Chambre des députés, seule en mesure de légaliser un don de terres

²³⁰ Selon un ancien animateur de Terrier Rouge, l'un des motifs ayant présidé à ce nouveau choix, loin de toute préoccupations de valorisation agricole, visait à la sécurisation d'une route réputée mal fréquentée et dangereuse « *Ils disent que s'ils organisent un village là, ça pourrait limiter les activités de ces gens. Ils ont déjà fait une base militaire là et depuis lors, les gens qui vont à Ouanaminthe pour aller acheter à Saint Domingue n'ont plus rien perdu...* » Entretien de septembre 2007.

²³¹ Ce qui montre au passage la difficile position des instances internationales du fait du manque de clarté de leurs mandats.

d'État²³², était absolument nécessaire, ce n'est pas l'avis de tous et nous n'avons pu trouver de texte sur cette question.

2.3 Positionnements actuels de l'INARA

Au regard de ces exemples, on ne peut que constater que, n'étant pas soutenu par une loi, jonglant avec des difficultés budgétaires récurrentes depuis sa création, et surtout travaillant désormais au coup par coup, sans objectifs clairs ni calendrier, l'INARA tend à devenir, de fait, un opérateur comme un autre.

Par ailleurs, si l'échec de la réforme agraire était patent dès 1997-98, les gouvernements qui se succèdent depuis 2000 ne cessent de prouver leur désintérêt pour le sujet, tout en maintenant l'existence de l'INARA. Le président Aristide l'a enterrée une première fois avec le lancement de la grande campagne d'alphabétisation qu'il présenta comme sa priorité essentielle en revenant au pouvoir en 2001, le Premier ministre du gouvernement intérimaire l'a enterrée une seconde fois par sa déclaration de mai 2004, et le président Préval lui-même, qui en avait pourtant été l'initiateur lors de son premier mandat ne l'a jamais évoquée depuis qu'il est à nouveau au pouvoir,

Il n'en reste pas moins que l'INARA est sollicité régulièrement par des organisations paysannes, soit, comme dans le cas de l'APWOLIM, avec le soutien d'une ONG intermédiaire, soit directement par une association qui recherche son soutien auprès du ministère de l'Agriculture ou à la demande d'une fédération comme *Tèt Kole* qui l'a sollicité pour intervenir dans le département du Nord-Ouest²³³.

De fait, dans les trois exemples développés plus haut, on constate que l'INARA s'est positionné comme le défenseur des paysans, et donc comme le défenseur de l'usage agricole des terres pour une production vivrière paysanne. L'Institut se trouve ainsi souvent en porte-à-faux avec d'autres institutions étatiques. Si cette situation pose clairement le problème de l'absence de politique globale vis-à-vis des terres agricoles, elle illustre simultanément un repositionnement de l'INARA et un repli certain par rapport à son mandat initial.

En pratique, compte tenu de la réalité politique prévalant actuellement, et de l'évidence de l'absence de volonté de mener à bien une réforme agraire pourtant prévue par la Constitution et réclamée par de nombreux secteurs de la population, l'INARA repense son rôle : se sachant malgré tout incontournable, son objectif était, à l'automne 2007, de « *tirer les conséquences de cette contradiction* » et de concentrer leurs efforts sur la sécurisation des exploitations, en particulier des petites exploitations, en passant par des opérations du type de celle menée à Madrasse auprès de l'Apwolim ou du type de la collaboration en cours avec le PIA. Dans l'esprit de son directeur, c'était une façon de « *donner la preuve qu'il y a moyen d'améliorer les conditions de la production agricole* » dans un contexte où, en principe, l'augmentation de la production était posée comme une priorité par le gouvernement.

De l'aveu même de l'Institut, la lutte contre l'insécurité foncière était devenue un objectif de « court-moyen terme », la réforme agraire proprement dite restant pour le « moyen-long terme »...

²³² Par un vote ou par une loi... Nos différents interlocuteurs institutionnels nous ont donnés des informations diverses sur la question. Il en ressort surtout un flou général quand à la connaissance des textes et/ou l'intérêt pour le respect des formes légales.

²³³ « Relance » INARA, avril 2006, p. 12.

L'Institut vivote donc, actuellement, au travers de quelques interventions du type de celles décrites plus haut, son directeur général publiant ponctuellement des réflexions sur des problèmes, pourtant essentiels, comme la question de la protection des terres agricole et du mitage de ces dernières par la construction, ou sur la culture du jatropha et les pressions internationales visant à la promouvoir dans le but de fournir des huiles transformables en carburant...

3. Conclusion

3.1 Le débat agro-foncier haïtien

Ainsi, au-delà de la réalité des revirements gouvernementaux, on se trouve là devant une situation plus profondément caractéristique des contradictions permanentes à travers l'histoire, chez les dirigeants haïtiens et les hauts fonctionnaires (les « élites »), entre un discours officiel de défense de la petite agriculture paysanne et des choix implicites favorisant « la grande exploitation » (que les entrepreneurs haïtiens n'ont jamais réussi à réaliser eux-mêmes) et la « modernisation », dont ils rêvent. Ceci se traduit dans des choix institutionnels non assumés quand à l'usage des terres, et par des attitudes paradoxales et incompréhensibles pour les paysans qui, depuis 1990, ont voulu croire que l'agriculture était devenue la priorité du pouvoir.

Du côté des observateurs haïtiens, on déplore que, quelle que soit l'éthique des dirigeants en place, il n'y ait pas de politique claire au niveau national sur la question foncière et que, concernant les zones franches, ce type de projet se fasse au gré des circonstances.

« Il n'y a pas de perception au niveau de l'État de ce que c'est qu'une terre agricole. Les autorités sont dans une situation difficile entre l'impératif de créer des emplois et celui de permettre à la population de se nourrir à des coûts plus ou moins abordables.

La question de la façon de gérer le territoire national a toujours été laissée au second plan. Depuis 20 ans, on n'a jamais vu un document de politique agricole, donnant des lignes d'action, d'intervention, d'appuis à des filières... ». « Il n'y a jamais eu de politique cohérente mais au contraire parfois de franches contradictions »²³⁴.

3.2 Les transformations du mouvement paysan et l'accent mis sur les filières de production

Si l'importance et la violence des conflits fonciers semblent ne pas être à l'ordre du jour dans un pays où la délinquance urbaine a pris une ampleur qui tend à masquer toute autre forme de violence, on constate également que les organisations paysannes, qui, par les mouvements de récupération ou d'occupation de terres qu'elles soutenaient depuis 1986, s'étaient souvent trouvées partie prenante dans ces conflits, connaissent elles aussi une certaine régression.

²³⁴ Entretien avec des responsables du GREF, septembre 2007. En fait de contradiction, les choses sont plus claires si on prend en considération que la priorité des gouvernants haïtiens est, de plus en plus clairement, de trouver les moyens de nourrir les villes ; les émeutes d'avril 2008 ont montré qu'ils n'avaient guère le choix.

Si, par exemple, des responsables de l'association *Tèt Kole* nous ont dit que des paysans du département du Nord-Ouest étaient « montés » sur plusieurs milliers de carreaux, aucun élément officiel ne nous a permis de confirmer d'infirmer cette information.

Depuis fin 2003, on a pu voir se constituer plusieurs tentatives de regroupements d'organisations paysannes au sein de diverses « plateformes ». Cependant, l'une des faiblesses de ces mouvements, en principe convergents, a été le manque de clarté politique qui les a divisés et les a rendus vulnérables vis-à-vis des pressions préélectorales.

D'autres formes d'organisations paysannes tentent par ailleurs de se mettre en place et semblent avoir plus de résultat. Il s'agit des regroupements visant à mobiliser les petits producteurs autour de leurs intérêts économiques immédiats. Ainsi plusieurs réseaux de coopératives sont apparus autour de filières de production, autour du secteur café, dans le secteur du riz, dans le secteur du lait. Ces nouvelles formes d'organisations se lancent aujourd'hui dans un travail de plaidoyer et d'influence politique²³⁵.

Si l'on a pu imaginer un temps qu'entre la renégociation prévue des accords de partenariat économique avec l'Union européenne²³⁶ et les réorientations des politiques internationales depuis les émeutes de la faim d'avril 2008, les positions de ces organisations trouvent un écho plus important, l'année écoulée n'a pas confirmé ces espoirs.

²³⁵ Notamment l'APWOLIM dans le secteur du lait, POKOKARNO, FACN, POKAB dans le secteur café, et RAKPABA et MOREPLA dans le secteur du riz.

²³⁶ Les APE qui devaient se négocier à l'automne 2007, n'ont pas été signés par Haïti qui cherche toujours comment se positionner.

V. CONCLUSION ET PERSPECTIVES

La question agraire compte de multiples dimensions, parmi lesquelles celle de la sécurité alimentaire. Celle-ci dépend de nombreux facteurs, tels l'équilibre entre la population et la disponibilité en terres cultivables, les techniques employées (en lien avec les questions environnementales) et la disponibilité en main d'œuvre agricole. Elle dépend également des effets induits par la spéculation sur les marchés internationaux, les deux grandes crises de 2008 ayant modifié sensiblement la donne dans ces domaines. La hausse des prix alimentaires, provoquée entre autres par une augmentation de la demande en agro carburants, a fait flamber les prix des céréales au début de l'année 2008. La prise de conscience que cette brusque montée des prix a provoquée, renforcée par la crise financière qui lui a succédé plus récemment – et la recherche de nouveaux supports d'investissements – ont provoqué une ruée sur les terres agricoles disponibles de la part d'un certain nombre de pays riches, manquant de terres pour leurs propres productions alimentaires²³⁷.

La République d'Haïti a pris de plein fouet les répercussions de ce nouveau contexte international. Le pays est en effet extrêmement dépendant des importations de riz nord-américain et a été très durement touché par la hausse du coût des céréales sur le marché international. Cette montée non contrôlée des prix a provoqué des émeutes dans différentes villes du pays et entraîné la démission du chef du gouvernement en avril 2008, puis un blocage institutionnel jusqu'à la prise de fonction, en septembre 2008, d'un nouveau Premier ministre, personnalité très reconnue dans le pays et apparemment crédible à l'extérieur.

Dans la même période, le pays a subi également une succession de catastrophes naturelles découlant des modifications climatiques à l'échelle planétaires²³⁸.

La nouvelle chef du gouvernement entendait explicitement, dans son discours d'investiture, relancer le secteur agricole décrit comme l'un des principaux « piliers de la croissance » et, pour ce faire, s'appuyer sur la petite exploitation paysanne, envisagée comme étant à la fois l'une des bases de l'emploi mais aussi de la production et de la sécurité alimentaire recherchée. Les budgets²³⁹ alloués au ministère de l'Agriculture (MARNDR) devaient atteindre entre 12 et 15 % du budget national 2009, alors qu'ils n'avaient pas dépassé les 5 % depuis des décennies²⁴⁰... Du côté des bailleurs de fonds, s'ils préconisent, à l'unisson avec le

²³⁷ Cf. le Rapport de Grain, *Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière*, octobre 2008. Si Haïti n'a pas de telles surfaces que le problème puisse s'y poser dans les termes décrits par ce document, les projets de plantation de *jatropha* (pour la production de bio-carburant) qui ont été soumis au Ministère de l'Agriculture ces dernières années, entrent bien dans le même registre de détournement de terres agricoles à des fins de production non alimentaire, dans un pays en déficit constant dans ce domaine.

²³⁸ Elles se sont soldées par des inondations graves fin 2007, puis, à l'autonome suivant, par d'importants dégâts humains et économiques liés aux quatre tempêtes tropicales et cyclones successifs de début septembre 2008.

²³⁹ L'État haïtien est dépendant des bailleurs internationaux pour la plus grande part de son budget. Les questions de financement, si elles ne résument pas les actions possibles, sont centrales dans un pays où le budget de l'État est négocié avec les bailleurs de fonds, à travers le Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté, élaboré, en principe, « dans un cadre participatif national » mais cependant susceptible d'être modifié sous la pression des institutions internationales.

²⁴⁰ Plus de six mois après ces déclarations, la réalisation de ces objectifs n'avait pas commencé à se concrétiser.

gouvernement haïtien, de remettre l'accent sur le développement agricole, les effets contraires de la crise financière internationale se font sentir sur les budgets d'aide au développement²⁴¹.

Cependant, en amont des questions budgétaires ou d'opportunité, c'est, avant tout, une vision politique à court, moyen et long terme qui est nécessaire, notamment dans le domaine agricole, ainsi qu'un renforcement de la capacité étatique à faire fonctionner les institutions existantes

Les enjeux des réformes agraires, et celle tentée en Haïti n'a pas fait exception, sont de faire évoluer les questions se posant tant au plan agraire (donc au plan des modalités juridiques d'exploitation des sols) qu'au plan foncier (celui des droits sur le sol et sur les ressources naturelles).

Une des difficultés spécifiques du cas haïtien est celle de l'incertitude permanente de la frontière entre agraire et foncier, tant pour les gens qui se réfèrent à la tradition que pour ceux qui se réfèrent aux dispositifs légaux. Deux problèmes se posent en particulier. Le premier est l'existence d'une grande propriété agricole qui ne vise pas à une exploitation de type capitaliste mais à la production de rente (à travers des contrats agraires), au détriment de la productivité d'une part, du revenu des exploitants réels d'autre part. Le second problème est le manque de connaissance par les institutions étatiques de la quantité de terres effectivement contrôlées par l'État et de leur localisation. Par ailleurs, on se trouve globalement face à un phénomène de parcellisation qui affecte aussi bien la grande propriété que la petite, du fait notamment de l'accentuation de la pression foncière.

Une réforme agro-foncière était nécessaire dans de telles conditions, où il était indispensable d'intervenir à la fois sur les dispositifs légaux (désigner les bénéficiaires des terres) et sur les modalités d'exploitation. Il s'agissait en effet de tenter de modifier le système existant : tant en empêchant des modes d'exploitation réputés peu productifs – notamment le métayage sur des terres détenues par de grands propriétaires ou fermiers de l'État –, qu'en créant les conditions d'une meilleure valorisation des terres agricoles, et tout particulièrement des parcelles irriguées pour la riziculture dans l'Artibonite.

Cette réforme a de fait tenté au plan foncier, et sous couvert de s'attaquer aux questions « agraires », de réintégrer dans le domaine privé de l'État des terres productives, en conflit, dont le statut foncier n'était pas clair (pour le cas de l'Artibonite), et des terres réputées domaniales au plan légal, mais occupée de fait par la population locale et dont la mémoire paysanne revendiquait le statut de terres privées spoliées lors de l'extension de la plantation Dauphin (Nord-Est). Si ses résultats fonciers sont mitigés (une partie des *grandon* de l'Artibonite sont remontés sur le terrain et leurs protégés ont remplacés les « bénéficiaires » de la réforme), au plan agraire, cette réforme n'a pas abouti aux résultats espérés :

La redistribution d'un certain nombre de périmètres irrigués de l'Artibonite a tenté un rééquilibrage de l'accès à la terre au bénéfice des familles paysannes les plus démunies, mais n'a pas évité l'exclusion d'autres familles tout aussi démunies. Surtout, ce rééquilibrage

²⁴¹ Comme dans le cas des secours faisant suite aux cyclones qui ont frappé Haïti en septembre sur lesquels on peut voir le communiqué de la Plate-forme britannique de plaidoyer pour Haïti à propos de l'appel de l'ONU en faveur d'Haïti du 21 novembre 2008. Au plan de l'aide multilatérale, les estimations sont actuellement d'une baisse probable des budgets d'au moins 30 %.

n'ayant pas été accompagné d'un soutien technique et économique suivi, il n'a pas pu produire l'effet de relance de la production rizicole à moyen ou long terme qui était visé²⁴².

En ce qui concerne les objectifs de sécurisation et de paix sociale, la situation des parcelles récupérées depuis 2004 par les anciens propriétaires – ou prétendus tels – qui avaient été délogés par la réforme, pose, encore aujourd'hui, un vrai problème. Dans la pratique, on constate qu'il s'est révélé impossible à l'INARA de sanctionner ces occupants illégaux qui se sont imposés et se maintiennent, souvent, par la force²⁴³.

L'objectif de sécuriser un certain nombre de groupements paysans occupant des zones de terres d'État du département du Nord-Est ensuite, n'a pas non plus été atteint.

En particulier, on ne peut que constater, dans les diverses étapes de la réforme, l'échec de la politique choisie d'appui sur des organisations paysannes ad hoc. À contrario l'expérience d'encadrement et de soutien à des regroupements spontanés autour de petites entreprises de transformation par exemple semble avoir plus de solidité²⁴⁴.

Enfin, les expériences récentes d'impouvoir de l'INARA face à l'administration des impôts dans sa tentative de sécuriser des organisations d'éleveurs demandeuses de terres dans la plaine du nord, illustrent la position délicate de cet institut face aux autres institutions en charge du foncier et/ou de la gestion domaniale. L'absence de débat sur l'affectation de terres agricoles à une zone franche industrielle, et son silence ultérieur sur la question sont également problématiques. De fait, la réforme agraire n'est plus à l'ordre du jour et n'a jamais été évoquée par le président Préval depuis son retour au pouvoir en 2006. L'INARA se trouve ainsi dans une position de repli et, si les responsables nationaux et locaux de cet institut se considèrent comme le dernier rempart de la défense de la petite paysannerie dans le pays, leurs tentatives d'intervention n'ont pas abouti jusqu'à présent.

Dans ce contexte, plutôt que de repartir sur de grands projets, et dans l'idée d'élaborer des solutions appropriées aux problèmes qui se posent, il semble nécessaire aujourd'hui de prendre pour point de départ les limites de l'existant.

Au plan institutionnel, les ressources humaines sont limitées et la multiplicité des institutions, le recouvrement fréquent entre leurs attributions respectives et l'absence de coordination entre elles, nuit à l'efficacité des actions entreprises.

²⁴² Après que les engrais nécessaires à l'intensification soient devenus inaccessibles du fait de l'envolée des prix mondiaux et de l'absence de subventions, les tempêtes et cyclones récents ont détruit la récolte de l'automne 2008 et une grande partie du système d'irrigation rendant grand nombre des parcelles inexploitable dans l'immédiat.

²⁴³ Bien plus, au-delà des difficultés à trouver les moyens humains d'une intervention institutionnelle du côté de la police nationale et de la justice, on constate qu'actuellement la demande des paysans bénéficiaires de la réforme d'être rétablis dans leurs droits est devenue d'autant moins claire que les difficultés techniques et économiques qu'ils rencontrent se sont multipliées.

²⁴⁴ Le projet regroupant des associations de producteurs telle l'APWOLIM autour du label *Lèt Agogo* en est un exemple. D'autres petites entreprises de transformation, telles les cassaveries, usine de transformation de mangue, de café de qualité ou de fabrication de confitures connaissent également un développement intéressant.

L'existence de l'INARA est instable du fait de l'absence de loi de réforme agraire et, si tant est que cet organisme ait toujours un rôle à jouer en termes de réforme agraire proprement dite²⁴⁵, ou dans la sécurisation et la gestion foncière et agraire, son statut devrait être formalisé.

De façon générale, la nécessité de valider complètement au plan légal l'existence des institutions créées et les décisions prises, pour limiter les revirements liés aux aléas politiques, est illustrée par la précarité de l'accès des bénéficiaires de la réforme agraire aux parcelles qui leur ont été attribuées, mais aussi par les écueils rencontrés par l'INARA dans l'ensemble de ses interventions. Ainsi, l'insécurité dans laquelle se trouvent actuellement les bénéficiaires de parcelles réformées de l'Artibonite est liée en partie à l'inexistence de la loi de réforme agraire qui devait légaliser leur statut. Le projet d'attribuer en pleine propriété les parcelles réformées aux bénéficiaires qui les mettent en valeur devrait être mené à bien. La formalisation définitive de l'attribution de terres au Mouvement paysan de Papaye est également à réaliser pour éviter des revirements d'occupation à chaque occasion politique.

Une réflexion coordonnée sur l'affectation des terres du domaine privé de l'État doit être entreprise. Si le choix de principe de s'appuyer sur la petite exploitation paysanne pour la production agricole semble clair au niveau du gouvernement actuel, la nécessité de fournir des emplois salariés, tant dans les villes que dans les bourgs ruraux, est également indéniable et les terres du domaine sont reconnues pour être une ressource permettant de négocier l'établissement d'entreprises étrangères par exemple²⁴⁶. La collecte des informations existantes sur les caractéristiques et les potentialités des terres du pays devrait permettre de gagner du temps dans l'élaboration d'un zonage à l'échelle nationale et d'une politique d'affectation des terres. En pratique, les informations préexistantes sur la propriété foncières, délaissées dans les archives d'arpenteurs et celles d'institutions étatiques abandonnées, devraient être recherchées et dépouillées systématiquement avant toute intervention²⁴⁷. La coordination entre les institutions chargées de la validation de la propriété, de la gestion des terres d'État et de la réflexion sur l'affectation de ces terres domaniales est urgente. La mise en place d'un cadre légal permettant la protection des terres agricoles l'est également²⁴⁸.

À terme, la question de l'intérêt du maintien d'un domaine privé de l'État devra être soulevée et une réflexion doit être menée sur la possibilité de faire passer tout ou partie des terres domaniales à vocation agricole dans le foncier privé, afin de revitaliser un secteur agricole en manque de terres.

²⁴⁵ N'oublions pas que la réforme agraire elle-même est abandonnée de fait depuis 10 ans...

²⁴⁶ La question de la possibilité pour des étrangers de posséder des terres dans le pays devrait également être réfléchie à la lumière des nouvelles stratégies d'investissement évoquées (y compris des projets de cultures d'agro-carburants) et des risques supplémentaires qu'elles font courir aux pays visés quand à leur propre sécurité alimentaire.

²⁴⁷ Les bureaux cadastraux de villes comme Saint-Marc ont archivé de nombreuses fiches concernant la propriété et le parcellaire, qui n'ont jamais été utilisées semble-t-il lors de l'élaboration de la réforme agraire. En 1989, l'Organisme de Développement du Nord avait par ailleurs réalisé en collaboration avec le bureau d'étude AGRER des travaux de qualité sur les caractéristiques des terres de l'État de la plaine du Nord et du Nord-Est, en vue d'un zonage. Ces travaux n'ont jamais été valorisés et l'INARA ne les a jamais eus. On peut penser qu'il en est de même dans d'autres régions du pays.

²⁴⁸ Le mitage par des constructions à usage d'habitation des terres de plaines productrices de bananes, dans la plaine du Cul-de-Sac par exemple, est un problème souvent évoqué et qui va en s'accroissant.

La concertation avec des élus des communes et les sections communales est indispensable en ce qui concerne de tels choix d'affectation des terres de l'État. Ceci étant, la formalisation de l'existence de ces instances et la précision de leur rôle quand à la gestion du foncier domanial par une loi sur les collectivités territoriales²⁴⁹ reste un préalable incontournable.

Au-delà, au plan institutionnel, une mise à plat des textes et prérogatives des institutions en charge du foncier est nécessaire, afin de permettre la résolution des problèmes au cas par cas et de réaménager l'équilibre global entre les institutions : cette proposition est faite depuis longtemps par les spécialistes du foncier haïtien, qui la considèrent comme un préalable à toute intervention en matière foncière, afin d'identifier, point par point, les superpositions, goulots d'étranglement, et nécessité de créer des passerelles interinstitutionnelles²⁵⁰. De plus, si le bon usage des moyens existants passe avant tout par une coordination correcte entre les institutions et entre les services au sein de celles-ci, l'affirmation d'un choix politique, d'une information des fonctionnaires sur ces choix, doublés d'un contrôle de leur efficacité et d'un contrôle renforcé de la corruption et du clientélisme sont également incontournables.

Cependant, sans attendre de telles décisions qui doivent s'appuyer sur une politique réfléchie et concertée, un certain nombre d'actions localisées et sectorisées semblent possibles dans le cadre de ce contexte général, en partant des leçons de l'analyse de la situation et des pratiques des exploitants réels des terres domaniales et privées.

Tout d'abord, dans le domaine technique, il est clair que la reconstruction ou la réhabilitation des infrastructures détruites lors des dernières pluies et cyclones devra compter avec les modifications climatiques locales. Les actions nouvelles devraient également s'en préoccuper.

Au plan agraire, l'encadrement des contrats privés de fermage et de métayage, souvent préconisé²⁵¹ par les consultants étrangers ou nationaux, semble difficile dans l'immédiat. En effet, il a été proposé à diverses reprises d'interdire dans un délai relativement court, tout contrat de métayage, au mépris des conditions réelles d'accès à la terre des paysans les plus pauvres pour qui ce type de contrat entre souvent dans des stratégies de minimisation des risques. Ainsi une telle interdiction nous paraît poser plus de problèmes qu'elle n'en pourrait résoudre, du fait de l'exclusion d'un grand nombre de paysans de la production agricole qu'elle entraînerait.

En revanche, si intervenir dans les contrats entre personnes privées semble difficile, il n'est pas évident qu'il soit nécessaire aux instances étatiques de maintenir les paysans dans l'insécurité pour préserver leurs marges de manœuvre dans l'hypothèse de grands projets d'aménagement. Il est serait au contraire certainement utile de commencer par formaliser l'occupation des terres partout où elle existe et où elle est possible, afin d'avoir une vue générale de la situation.

Ainsi, il devrait être possible de simplifier l'accès au baux à ferme sur les terres privées de l'État pour les petits paysans qui n'y ont pas accès actuellement, autrement dit, de rendre possible l'affermage de parcelles, même minuscules, sur les terres domaniales, par les paysans les occupant actuellement ou sollicitant un bail. Cette mise à la disposition des petits paysans et des groupements de producteurs des terres d'État qu'ils occupent souvent déjà et la

²⁴⁹ Un projet de loi sur les collectivités territoriales est actuellement en discussion.

²⁵⁰ Entretiens avec Michèle Oriol, mars 2009

²⁵¹ Cf. *Projet de loi de réforme agraire* 1999.

sécurisation de leur accès à la terre pourrait se faire en revanche sous condition de répondre à un cahier des charges précis.

Au plan de la propriété privée des terres, l'un des principaux problèmes, identifié et dénoncé depuis des décennies, étant l'indivision, il est urgent d'entamer une réflexion sur les enjeux de la limiter et les façons d'y remédier. Avant toute décision ou intervention il paraît nécessaire de cerner clairement en quoi cette pratique pose réellement des problèmes et quels en sont éventuellement les aspects positifs ou avantages pratiques du point de vue paysan. Quelques pistes peuvent être évoquées ici.

Concernant les conflits fonciers intra familiaux liés à l'indivision, il semble nécessaire de travailler sur la question de l'absence de prescription concernant les partages d'héritage et rendant, dans l'état actuel, ceux-ci susceptibles d'être contestés à l'infini. Cet état de chose est sans doute l'un des problèmes de fond relativement à ces conflits.

Concernant le lien supposé entre propriété individuelle formalisée par des titres et possibilité d'accès au crédit²⁵², un certain nombre d'observateurs soulignent qu'en l'absence d'un système bancaire suffisamment adapté et compte tenu de la faible valeur relative des terres, cet argument n'est pas une priorité. En revanche, il est indéniable que seules les parcelles formellement partagées et donc titrées peuvent être vendues librement et que cette possibilité serait bénéfique pour nombre de paysans. Les ventes de « droits et prétentions », qui se font couramment actuellement, sont en effet limitées de fait à un cercle restreint, essentiellement familial. Il reste vraisemblable, cependant, que l'indivision, ainsi que la gestion intrafamiliale du foncier qu'elle permet, jouent un rôle important pour la survie quotidienne des populations rurales, en permettant une répartition plus large de l'accès à la terre dans une situation pauvreté générale, de pénurie de surfaces cultivables et de rareté des emplois hors de l'agriculture. Dans tous les cas, l'État n'ayant pas les moyens actuellement d'offrir des alternatives, ni de faire respecter ses décisions, toute loi rendant obligatoire la sortie d'indivision n'aurait probablement que fort peu d'effet²⁵³. En revanche, imaginer des mesures incitatives, et par exemple une subvention à la formalisation du partage des héritages, permettant la gratuité des démarches de titrisation des nouvelles parcelles pour les familles qui le souhaitent, serait probablement une meilleure solution permettant pour le moins d'évaluer la demande réelle de formalisation²⁵⁴. Au-delà, une facilitation de la vente de parcelles entre co-héritiers pourrait également être envisagée, dans l'idée d'un maintien de surfaces d'exploitation viables.

²⁵² Les travaux de DE SOTO (2000), menés en Haïti dans la fin des années 1990, avec un financement de la Banque mondiale, concernaient le foncier urbain. Ils sont extrêmement critiqués, mais le discours visant à transformer tous les occupants en propriétaires formels dans l'idée de leur faciliter l'accès au crédit reste très répandu avec, le plus souvent, un manque indéniable de réflexion sur ses implications.

²⁵³ Il en serait probablement de même pour toute velléité d'interdire le métayage ou la coupe des arbres (demande de groupes de pression en 2008). Ainsi, un rappel ponctuel, durant l'été 1992, de l'interdiction de l'élevage libre a été accueilli avec une totale indifférence par les éleveurs du Nord-Est, à une époque où pourtant le système de police rurale était existant et craint.

²⁵⁴ Dans un pays où pour certaines régions, de l'ordre de 80 % des parcelles seraient des démembrements d'une parcelle titrée plus vaste

En tout état de cause, la question foncière reste extrêmement complexe en Haïti et, comme l'avait d'ailleurs envisagé la réforme agraire, des interventions localisées, par région, voire au cas par cas, et définies en concertation avec les secteurs concernés, auront certainement plus de chances d'aboutir aujourd'hui que des réformes nationales que l'État n'a pas les moyens politiques de mettre en œuvre (les choix fondamentaux n'étant pas validés au niveau national), pas plus qu'il n'en a les moyens financiers, institutionnels ou humains. Le rééquilibrage et le renforcement des institutions (ce qui n'exclut pas d'envisager la réforme de ces administrations quand elle est nécessaire et le contrôle de leurs employés) et la simplification des procédures d'accès à la terre et de validation de la propriété sont des priorités. Prévoir une validation légale de toutes les décisions le nécessitant est, bien sûr, essentiel afin de les rendre pérennes et de rompre le cycle des remises en cause permanentes, au gré des turbulences politiques, qui a prévalu jusqu'à présent.

Enfin, l'élaboration d'une politique agro-foncière concertée et s'appuyant sur les institutions existantes en les consolidant et en leur donnant les moyens de remplir leur fonction²⁵⁵, devrait être un passage obligé, ce tant du côté des décideurs haïtiens que des bailleurs de fonds.

²⁵⁵ Plutôt que le contournement qui a souvent prévalu depuis une vingtaine d'année et qui n'a abouti, jusqu'à présent, qu'à des situations de blocage récurrentes.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

Ouvrages

ANS (d') André-Marcel, *Haïti. Paysage et société*. Karthala, Paris, 1987.

BARTHELEMY, Gérard, *Le pays en dehors : Essai sur l'univers rural haïtien*. Port-au-Prince, Haïti : Éditions Henri Deschamps, 1989.

BARTHELEMY, Gérard, *Les duvaliéristes après Duvalier*. Paris, L'Harmattan, 1992.

BARTHELEMY, Gérard, *Dans la splendeur d'un après-midi d'histoire*. Port-au-Prince, Haïti, Éditions Henri Deschamps, 1996.

BASTIEN Rémy, *Le paysan haïtien et sa famille*. Paris : Éditions Karthala, 1985.

BOSERUP, E., *The conditions of agricultural growth: The economics of agrarian change under population pressure*. London : Allen and Unwin, 1965.

CASIMIR, Jean, *La cultura oprimida*. Mexico : Editorial Nueva Imagen, 1980.

Communication Plus, *Dictionnaire des communes, quartiers et sections communales de la République d'Haïti*, Port-au-Prince, Communication Plus, 147 p.

DEVERRE Christian (coord.), *Enjeux fonciers dans la Caraïbe*, INRA-Karthala, Paris, 1987, 232p.

FARMER, Paul, *The uses of Haiti*. Monroe, ME: Common Courage Press, 1994.

GASPARD Fritzner, *Haïti : ajustement structurel et problèmes politiques*, L'Harmattan, 2008, 153 p.

HECTOR, Michel, *Sou Travayè Agrikol yo nan peyi a*, Fondation Ulrick Joly, Port-au-Prince, 1992, 70p.

JAMES, C.L.R., *The Black Jacobins: Toussaint Louverture and the San Domingo Revolution*, New York : Random House, 1963 [1938].

KARST, Kenneth ; ROSENN, Keith, *Law and development in Latin America: A Case Book*. Berkeley : University of California Press, 1975.

LIAUTAUD André, *Douze mois de colonisation agricole en Haïti (Avril 1938-Mars 1939)*, Port-au-Prince, Imprimerie de l'État, 1939, 67 p.

METRAUX Alfred, *L'homme et la terre dans la vallée de Marbial – Haïti*. Paris, UNESCO, Documents spéciaux d'éducation n°10, juillet 1951.

MONTALVO-DESPEIGNES, Jacquelin, *Le droit informel haïtien*. Paris : Presses Universitaires de France, 1976.

MORAL Paul, *Le paysan haïtien : Étude sur la vie rurale en Haïti*. Port-au-Prince : Les Éditions Fardin, 1978 [1961].

ORIOLO-SPRUMONT Michèle, avec GUERRIER Pierre-André, SAINT-LOT Danielle, *Les collectivités territoriales entre 1991 et 1993. Essai d'analyse institutionnelle et de prospective*. PIREL, s.l. [Port-au-Prince], Juin 1993, 81 p.

PEAN Lesly J.R., *Économie politique de la corruption (De Saint Domingue à Haïti 1791-1870)*. Éditions Mémoire, Port-au-Prince, 2000.

ROMAIN Jean-Baptiste, *Quelques mœurs et coutumes des paysans haïtiens. Travaux pratiques sur la région de Milot à l'usage des étudiants*, Revue de la Faculté d'ethnologie n°2, Imprimerie de l'État, s.l. [Port-au-Prince], 1959.

SACAD (Systèmes agraires caribéens et alternatives de développement) and FAMV (Faculté d'agronomie et de médecine vétérinaire), *Paysans, systèmes et crise : travaux sur l'agriculture haïtienne*. SACAD, Université des Antilles et de la Guyane. FAMV Université d'État d'Haïti, Port-au-Prince, Haïti, 1993. 1993 a. Tome 1 : *Histoire agricole et développement*, eds. A. Bory et F. Michel. 1993 b. Tome 2, *Stratégies et logiques sociales*. D. Pillot, éd. 1994. Tome 3, *Dynamique de l'exploitation paysanne*, eds A. Bellande et J. Paul.

SOTO (de) Hernando, *Le mystère du capital. Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs ?* Flammarion, Paris, 2005, 302 p. [Éd. originale en anglais *The Mystery of capital. Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*, Bantam Press, 2000.]

THOMAS, Louis C., *Les communes de la République d'Haïti à l'épreuve des mutations du XXe siècle*, Port-au-Prince, Imprimerie M. Rodriguez, 1986, 289p.

THOMAS Louis C., *Section rurale ou section communale. Subdivision géographique typiquement haïtienne*. Collection Droit public, Imprimerie Deschamps, Port-au-Prince, 1988.

Union Nationaliste (L'), *Dépossessions. Le latifundia américain contre la petite propriété d'Haïti*. Tome Ier. Imprimerie de « La Presse », Port-au-Prince, 1930.

VICTOR, Jean-André, *Sur la piste de la réforme agricole*. Port-au-Prince : L'Imprimeur II, 1989.

Articles et contributions

ANS (d') André Marcel, « Institutions paysannes haïtiennes : constitution, légitimation et gestion de l'héritage foncier dans la plaine de Port-à-Piment (Péninsule du Nord-Ouest) » in *Annales des Pays d'Amérique Centrale et des Caraïbes* n° 4, Aix en Provence, 1983, pp 79-102.

ANS (d') André Marcel, « Le sens de la race. Terminologie parentale, transmission du nom et organisation lignagère dans la campagne haïtienne » *Conjonction*, Revue franco-haïtienne, Port-au-Prince : Institut Français d'Haïti, n° 163, octobre 1984, pp 67-76.

CHAUVEAU Jean-Pierre, « Sociétés agraires, urbanisation et question foncière. Une exception africaine ? » in *Cahiers Agricultures* Vol. 16, n° 5, septembre-octobre 2007, pp 374-378

DORNER Véronique, « La décentralisation en Haïti » in *Bulletin de l'APAD* n° 15 : Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara. Mai 1998, pp 91-106.

DORNER Véronique, « Titres fonciers, indivision et transactions informelles en milieu rural haïtien » in P. Lavigne-Delville et P. Mathieu dir., *Formalisation des contrats et des transactions. Repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale*, Paris, Gret, 1999, pp. 154-181.

JEAN-LOUIS Raoul, "Haïti face aux défis régionaux de l'agriculture : orientations et stratégies, visions de l'I.I.C.A." in *Conjonction* No. 200, Le développement rural en Haïti. L'Institut français d'Haïti, Imprimerie Henri Deschamps, Port-au-Prince, 1996, pp 16-17.

JOUE Pierre, « Le jeu croisé des dynamiques agraires et foncières en Afrique subsaharienne » in *Cahiers Agricultures* Vol. 16, n° 5, septembre-octobre 2007, pp 379-385.

KERMEL-TORRES, D. and ROCA P.J., « Bilan prospectif d'une agriculture de survie. » in *La République haïtienne: État des lieux et perspectives*, eds. G. Barthélémy and C. Girault, Paris : ADEC-Karthala, 1998.

LAROSE Serge, VOLTAIRE Frantz « Structure agraire et tenure foncière en Haïti » in *Anthropologie et Sociétés*, Montréal, Vol 8, n° 2, 1984, 85 p.

METRAUX Alfred, « Droit et coutume en matière successorale dans la paysannerie haïtienne » Bruxelles- Antwerpen in *Zaire*, Vol 5, n° 4, avril 1951, pp 339-349.

ORIOLE Michèle, « La mauvaise gestion des terres de l'état » in *La République haïtienne, État des lieux et Perspectives*, eds. G. Barthélémy et C. Girault. Paris : ADEC KARTHALA, 1993.

ORIOLE Michèle, « Structure foncière, réforme agraire et agro-foncière : concepts et réalité » in *Conjonction* n° 200, Le développement rural en Haïti. L'Institut Français d'Haïti, Imprimerie Henri Deschamps, Port-au-Prince, 1996, pp 160-162.

PAULTRE Volny, « Haïti et la FAO face à la sécurité alimentaire » in *Conjonction* No. 200, Le développement rural en Haïti. L'Institut français d'Haïti, Imprimerie Henri Deschamps, Port-au-Prince, 1996, pp 18-20.

ROCHEGUDE Alain, « Foncier et décentralisation : Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers » in « Retour au foncier » *Bulletin de liaison* n° 26, septembre 2001, pp 13 -33.

VICTOR Jean-André, « La réforme agraire à l'envers. » In *La République haïtienne : État des lieux et perspectives*, éd. G. Barthélémy and C. Girault. pp. 317-330, Paris : ADEC-Karthala, 1993.

VICTOR Jean-André, « La problématique foncière et l'écotourisme en Haïti » in Jean-Marie Breton (dir.) *Tourisme, environnement et aires protégées* pp 249-270, Paris, Karthala, 2004.

ZUVEKAS, Clarence, Land tenure in Haiti and its policy implications: a survey of the literature in *Social and Economic Studies* vol. 28 n° 4, 1979, pp 1-30.

Thèses et mémoires

LEVY Michaël, *Violence rurale, réforme agraire et politique en République d'Haïti. Chronique de la plaine de l'Artibonite*. Thèse de doctorat en recherches comparatives sur le développement, sous la direction de Christian Girault, EHESS, Paris, 2006, 482 p.

MURRAY Gérald, *The evolution of Haitian peasant land tenure: A case study in the agrarian adaptation to population growth*. Ph. D. diss., Columbia University, New York, 1977.

ORIOLE Michèle, *Structure foncière et système agraire dans le Sud d'Haïti. Éléments de sociologie pour une réforme agraire*. Thèse de doctorat en sociologie, Université de Paris VII, UFR de sciences sociales. Paris, avril 1992.

RENAUD, Raymond, *Le régime foncier en Haïti*. Thèse pour le doctoral, Faculté de droit de l'université de Paris : Donat-Montchrestien, 1934.

SMUCKER G., *Peasants and development politics : A study in haitian class and culture*. Ph. D. dissertation New School for Social Research, 1982.

Rapports et littérature grise

AGERER, *Colonisation des terres de l'État. Installation contrôlée de producteurs agricoles sur les terres de l'État dans la zone d'intervention de l'ODN*. Rapport final définitif, Organisme de développement du Nord (ODN) Février 1989, 222 p. et annexes.

Anonyme, *Proposition d'une loi cadre de réforme agraire*, miméo, s.d. [1997], 11 p.

ANS (d') André Marcel, *Rapport d'une mission de consultant auprès du projet FAO TCP/HAI/4553 (A) « Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière »*. Mission française de coopération. Miméo, 1996.

Association nationale des agronomes haïtiens (ANDAH), « APPNE. Projet de système de crédit ». Étude de préfactibilité in *Programme de formation stratégies alimentaires et structures agraires. Principaux documents réalisés par l'ANDAH, 1987-1989* ANDAH-IRAM Financement CEE, [s.d. après mai 1989].

Association nationale des agronomes haïtiens (ANDAH) - PAPDA, *Impact des mesures de libéralisation sur la sécurité alimentaire*, 2000.

Association des petits planteurs du Nord-Est, *Rapport d'activité de l'APPNE*. Terrier Rouge, 13 pages dactylographiées adressées au SOE, 2 mai 1988.

Association des petits planteurs du Nord-Est, *Pozisyon ak reflèksyon asosyasyon Ti Plantè Nodès (APPNE) sou reform agrè. Rankont 29 daou 91, Damyen, 29 août 1991*, 3 pages.

Association des petits planteurs du Nord-Est, *Oryantasyon Asosyasyon Ti Plantè nan Nadès (APPNE) dapwè sa ki te di nan kongre 31 Out – premye sektanm 1991*. Terrier Rouge, 31 août-1^{er} septembre 1991, 7 p.

Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008. L'agriculture au service du développement*, Abrégé français. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington D.C. 2007.

BELLANDE Alex et DAUPHIN Nicolas, *Lèt Agogo, Modes de mise en valeur du milieu et possibilités d'intensification de l'élevage laitier dans le cadre de la réforme agraire dans le Nord et le Nord-Est d'Haïti*, Programme d'appui à l'élevage, départements du Nord et du Nord-Est d'Haïti, Vétérinèd, Port-au-Prince, 2000.

BID, *Haïti Projet d'intensification agricole*. Report No. 97/014 IDB-HAI. Port-au-Prince, Haïti: Inter-American Development Bank. Miméo, [s.d.].

BLOCH, P., V. LAMBERT, N. SINGER, and G. SMUCKER, *Land Tenure issues in rural Haiti: Review of the evidence*. LTC Research Paper 94. Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison. Mimeo, 1988.

BOUDERBALA Négib, « Mission d'appui juridique (27 février-10 mars 1997) », *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière*, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, 1997, 15 p.

BREDA-IRAM, *Étude des possibilités d'augmentation du loyer des terres rurales de l'État*, ministère de l'Économie et des Finances, Port-au-Prince, 1989.

Brigades de paix internationales, « Réforme agraire – L'espérance plantée en terre. » *Bulletin* n° 10, avril 1998 <http://www.peacebrigades.org/archive/haiti/hap98-02f.html#Reforme>

Brigades de Paix Internationales, "Un aperçu du travail de l'INARA dans l'Artibonite." *Bulletin* n° 13 juillet 1999, <http://www.peacebrigades.org/archive/haiti-f.html>.

Centre de Madian Salagnac, *Modes de tenure en Haïti et degrés de sécurité*. Madian-Salagnac, Port-au-Prince, mimeo, 1979.

Commission Intérieur et Collectivités Territoriales, Chambre des Députés, *Proposition de Loi établissant le cadre d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales*, Port-au-Prince, 20 janvier 2009,

Portail de consultation publique en ligne : http://www.decentralisation.parlementhaitien.ht/crbst_5.html

Commission urgence et post-crise, *Haïti : fondement de la crise et bilan de l'action de la communauté internationale*, Haut Conseil de la coopération internationale, Juin 2007, 53 p.

DELAHAYE, Olivier, *Problèmes fonciers en Haïti : éléments de diagnostic et propositions pour une politique foncière*. IRAM, ronéo, 1988.

DELAHAYE Olivier, *Les contraintes liées au foncier*, ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural, IDB – Regional Operations Department II - Identification de créneaux potentiels dans les filières rurales haïtiennes (HA-T1008/ATN-FC-9052), s.l., 2005, 28 p.

DELEBECQUE Francis, « Cadastre (et arpentage) », *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti*, Mission française de coopération et d'action culturelle, ANDAFAR, mimeo, s.l., s.d. [octobre 1996], 10 p.

DESORMES Ronald, *Irrigation et conflit terrien dans la vallée de l'Artibonite. Comment aborder ce drame ?* Travail de recherche réalisé pour l'obtention de la licence en droit, École de droit et des sciences économiques des Gonaïves, s.d. [cité par le document mis en ligne par l'INARA « Gestion des conflits »].

Direction départementale de la réforme agraire dans l'Artibonite (DDRAA), *Présentation succincte de la réforme agraire dans l'Artibonite*, s.l. [Port-au-Prince], Mimeo, juillet 1998, 19 p.

DURET Paul, DELAHAYE Olivier, « Sécurité foncière et réforme agraire dans l'Artibonite », in Paul Duret, Bernard Taillefer, (Coord.), *Politiques et réformes agraires dans la vallée de l'Artibonite. Haïti 1998*, Vol 4, Port-au-Prince, Management Finances Développement MFD-Haïti, 1998.

DURET Paul, TAILLEFER Bernard, « Diagnostic général : politiques, stratégies, activités et institutions » in Paul Duret et Bernard Taillefer (coord.), *Politiques et réformes agraires dans la vallée de l'Artibonite. Haïti 1998*, Vol 2, Port-au-Prince, Management Finances Développement MFD-Haïti, Version provisoire, octobre 1998.

FAO (Food and Agriculture Organization), *Appui à la définition d'une politique de réforme agro-foncière*, Texte principal, Haïti - Programme de coopération technique, décembre 1997.

FAO (Food and Agriculture Organization), *Haïti. Analyse du secteur agricole et identification de projets*. Rapport sectoriel (final) Vol. I de III : Rapport principal. 75/95 TCP-HAI 23, 3 juillet 1996.

FAO/INARA (Food and Agriculture Organization of the United Nations/Institut national de la réforme agraire), *Définir une politique agro-foncière pour Haïti : éléments d'orientation*. TCP-HAI-4553. Port-au-Prince, Haïti. Miméo, 1997.

FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture), *Thésaurus multilingue du foncier*. Version anglaise, 1999.

FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture), *Thésaurus multilingue du foncier*, version française, 2005 <http://www.fao.org/docrep/005/x2038f/x2038f00.htm>.

Foreign Policy et le Fonds pour la paix, *États en faillite* (FSI), 2007.

GRAIN *Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière*, Rapport en ligne <http://www.grain.org/go/mainbasse>, octobre 2008, 13 p.

Groupe de recherche et d'études sur le foncier (GREF), *L'observatoire du foncier* n° 3, juillet - septembre 2005, Port-au-Prince.

HARRISON Pierre, « Réforme agraire : vue d'ensemble » in Paul Duret et Bernand Taillefer (Coord.), Vol 1, Version provisoire, *Politiques et réformes agraires dans la vallée de l'Artibonite. Haïti 1998*, Port-au-Prince, Management Finances Développement MFD-Haïti, 1998.

Haut Conseil de la coopération internationale, Commission urgence et post-crise, Groupe de travail « Crises endémiques », *Haïti : fondements de la crise et bilan de l'action de la communauté internationale*, juin 2007, 53 p.

Institut national de la réforme agraire (INARA), « Gestion des conflits », s.d. [après novembre 1996], http://cayenne.websitewelcome.com/~inarah/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=42&Itemid=34.

Institut national de la réforme agraire (INARA), « Projet de loi-cadre de réforme agraire », s.d. [après 1995], http://inarahaiti.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=28.

Institut national de la réforme agraire (INARA), « Relance », avril 2006, http://cayenne.websitewelcome.com/~inarah/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=34.

JOINET Louis, *Situation des droits de l'homme en Haïti*, Rapport établi par l'expert indépendant Louis Joinet, Conseil économique et social, Services consultatifs et coopération technique dans le domaine des droits de l'Homme, Distr. Générale E/CN.4/2006/115, 26 janvier 2006.

Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural (MARNDR), *Réforme agraire en Haïti : problématique et perspectives*. Port-au-Prince, Mimeo, 1992.

Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural (MARNDR), *Réforme agraire, Bulletin agricole*, République d'Haïti, 1986.

Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural (MARNDR) - MEF-MCI-CPNAP, *Zonage de la plantation Dauphin et propositions de projets pour sa mise en valeur*, République d'Haïti, décembre 1987, 24 p. + 4 annexes (dont liste des projets).

Ministère de l'Économie et des Finances, « Compte rendu de la réunion du Groupe de réflexion gestion des biens du domaine foncier de l'État », miméo, 4 mars 2008, 3 p.

Ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE) – Direction départementale de l'Artibonite, « Éléments de la problématique départementale », *Projet d'appui institutionnel en aménagement du territoire*, (HAI-94-016), PNUD, CNUEDH-Habitat, Février 1998, 173 p.

Ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE), *Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté*, « Pour réussir le saut qualitatif », Port-au-Prince, Imprimerie Deschamps, République d'Haïti, novembre 2007, 172 p. <http://www.mpce.gouv.ht/dsncrpfinal.pdf>.

Mission civile Internationale en Haïti (MICIVIH), *Rapports sur la réforme agraire et les conflits terriens*, miméo, s.l. [Port-au-Prince], s.d.

MONDE Carl, « La terre et les rapports de propriété en Haïti », in *sans titre*, Département d'économie et de développement rural, Faculté d'agronomie et de médecine vétérinaire, Damien, Haïti, s.d., pp 36-48

Office de développement du Nord (ODN) -AGRER, *Colonisation des terres de l'État. Installation contrôlée de producteurs agricoles sur les terres de l'État dans la zone d'intervention de l'ODN*, " Rapport final définitif ", Février 1989, 222 p. + 2 p. bibliographie + 21 annexes.

ORIOLE Michèle, *Choisir un scénario : réforme agraire, réforme foncière ou réforme agro-foncière*, miméo, s.l. [Port-au-Prince], s.d. [1997], 26 p.

ORIOLE Michèle et al., « Synthèse des conclusions et recommandations du rapport de recherche » INARA-FAO-BID, *Projet d'appui à la définition d'une réforme agro-foncière*, miméo, s.l. [Port-au-Prince], 1997, 25 p.

ORIOLE Michèle, « Commentaires autour de la distribution de terres faite par l'INARA sur l'habitation Déseaux, commune de Dessalines, en 1997 », miméo, s.l. [Port-au-Prince], 2 septembre 1998, 17 p.

PARADOL Dominique, « Arpentage (et cadastre) », *Mission d'appui pour la politique agro-foncière en Haïti*, Mission française de coopération et d'action culturelle, ANDAFAR, miméo, s.l., novembre 1996, 16 p.

PIERRE-JEAN Luc, *Indivision, insécurité de tenure et règlement des litiges fonciers. Étude de cas à Changieux (commune de l'Azile)*. Service de recherches agricoles, Centres de Madian-Salagnac, août 1980.

République d'Haïti, *Cadre de coopération intérimaire 2004-2006*, Rapport de synthèse, juillet 2004, 105 p. http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Cadre_de_cooperation_interiminaire.pdf.

SAINT-DIC Roosevelt, *Association des petits planteurs du Nord-Est. Diagnostic préliminaire et perspectives*. SOE, Port-au-Prince, octobre 1988, 28 pages.

Société de développement international Desjardins (SDID) - Fondation Dallacroy, *Rapport d'identification. Revitalisation des plantations du Nord-Est de Haïti (Plantations Dauphin et Madrasse)* Préparé par André DALLAIRE (Fondation Dallacroy) et Claude Miville (SDID), septembre 1987 (daté février 1988), 33 p. + 10 annexes.

Société de développement international Desjardins (SDID), *Rapport d'étude sur la mise en valeur des terres de l'État des anciennes plantations Dauphin et Madrasse*. Préparé par LOUCAS Antoine, JOSEPH Hugues, DAUPHIN Walker, SANON Gabriel, avril 1989, 86 pages + cartes.

Société de développement international Desjardins (SDID), *Étude de faisabilité. Projet d'appui à l'Association des petits planteurs du Nord-Est, APPNE*. Préparé par CANOL Michel et JOSEPH Hugues, septembre 1989, 43 p + 5 annexes.

SMUCKER G., ANDERSON WHITE A., and BANNISTER M., *Land Tenure and the Adoption of Agricultural Technology in Haiti*, CGIAR System-wide Program on Property Rights and

Collective Action, CAPRI Working Paper N°6, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington D.C. , 2000.

Transparency International, *Indice 2006 de la perception de la corruption*, en ligne sur http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases_nc/2006/2006_11_07_ipc_ti_france

United Nations (UNRISD), *Knowledge Network on Civil Society initiatives in land reform and tenurial security in developing countries*, 1998.

Documents multimédia, articles de presse écrite et parlée

Anonyme, « Haïti ne saurait être désigné “champion du monde de la corruption” in *Le Nouvelliste*, Port-au-Prince, 10 novembre 2006.

Anonyme, « Haïti/Limonade : Les paysans ont retrouvé leurs terres, et plus encore » in *AlterPresse* mardi 1er septembre 2009, Port-au-Prince, 31 août 2009.

BALAOU Dominique « Haïti-Saint-Domingue : une zone frontalière pas très franche » in *The New West Indian* n° 18, Juillet 2002

Coopération Europe-Haïti (CoE-H), « Cadre de coopération intérimaire en Haïti : changements nécessaires », *Alter Presse*, 20 juillet 2006 <http://www.alterpresse.org/spip.php?article4941>

CRIBB André-Yves, « Comment cesser de cultiver la pauvreté rurale en Haïti? » in *Le Nouvelliste*, Numéros 35475, 35476 et 35477, 1998.

DUVIVIER PIERRE-LOUIS Michèle, « Plaidoyer pour l'autosuffisance alimentaire » in *Le Nouvelliste* n° 32788 du 29 juillet 1986.

ETHEART Bernard, « Le cadre global de la réforme agraire » in *Conjonction* No. 200, Le développement rural en Haïti. L'Institut français d'Haïti, Imprimerie Henri Deschamps, Port-au-Prince, 1996, pp 153-159.

ETHEART Bernard, « La problématique de l'Artibonite », recueil articles publiés dans *Haïti en marche* d'octobre 2005 à janvier 2006 et mis en ligne en juillet 2008 sur etheart.com. Publication originale : Vol. XIX, No. 41, du 09-15/11/05 (mention détaillée du mémoire de Ronald Desormes), Vol. XIX, No. 42, du 16-22/11/05 et No. 43, du 23-29/11/05 (la première intervention de l'INARA, avant le lancement de la réforme agraire), Vol. XIX, No. 44, du 30/11-06/12/05 (Le projet pilote, Vol. XIX, No. 45, du 07-13/12/05 (La définition des droits), Vol. XIX, No. 46, du 14-20/12/05 (L'identification des biens), Vol. XIX, No. 47, du 21-27/12/05 (L'identification des personnes).

KATZ Jonathan M. “*Haiti Prime Minister Forced to Step Down*”, The Associated Press, avril 2008.

LEMOINE Maurice, « L'esclavage au long de la rivière Massacre » in *Le Monde diplomatique*, septembre 2004.

LINARD André, InfoSud Syfia repris par *AlterPresse*, 27 novembre 2003.

LOOZEN Roger, « Le problème foncier à Haïti », CODEART A.S.B.L. : Chevémont 15, 4852 Hombourg, BELGIUM 25 mai 2004, http://www.codeart.org/actualites/articles/2002-03-B_jn27_fr.htm

LOUIDOR Wooldy Edson, « Haïti : quelle stratégie de réduction de la pauvreté ? » in *Alter Presse* 20 avril 2007.

NORTON Michael, "Land Redistribution". *Associated Press*, 1997.

Radio Kiskeya, *Haïti reste parmi les premiers « États en faillite du monde », selon Foreign Policy et le Fonds pour la paix*, 26 juin 2007, http://haitirectoverso.blogspot.com/2007_06_01_archive.html

SAINT FLEUR Jean Max « Des paysans-éleveurs craignent un nouveau conflit terrien » in *Le Nouvelliste*, 22 janvier 2007.

TEAMS, C. P., "Haiti: Peasants Call for Corrections in Land Reform", 1997.

<http://www.prairienet.org/cpt/archives/1997/jun97/0006.html>, Christian Peacemaker Teams.

TEAMS, C. P., "Haitian Land Disputes Erupt", 1995.

<http://www.hartford-hwp.com/archives/43a/090.html>, Christian Peacemaker Teams.

Communication et déclarations

PIERRE-LOUIS Michèle, « Déclaration de politique générale », septembre 2008.

Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture - Discours de novembre 1995 lors de la semaine du développement rural.