

LES CONFLITS FONCIERS en Haïti

Comité technique Foncier & développement,
Nogent sur Marne, 9-10 novembre 2010

- Histoire
 - Origine de la nation haïtienne
 - Constitution de la petite propriété paysanne
- Caractéristiques de la structure foncière haïtienne
 - Les titres fonciers existent ainsi que les moyens de se les procurer
 - L'indivision : une gestion familiale du foncier
 - La présomption de domanialité
 - L'impossibilité de prescrire contre l'Etat
 - Absence de politique foncière cohérente
 - « Grands » propriétaires terriens « rentiers » et faiblesse des investissements

- **Insécurité foncière**

- Complexité de la situation
- Multiplicité des conflits
 - Les conflits fonciers classiques
 - Dimension politique et réactivation de ceux-ci du fait de l'instabilité
- Insécurité foncière généralisée

- **Le séisme du 12 janvier 2010 et ses effets**

- Nouvelles formes d'insécurité foncière après le séisme
- La reconstruction et nouveaux enjeux

HISTOIRE

La nation haïtienne a succédé à une société coloniale agro-industrielle basée sur l'esclavage

L'organisation coloniale avait atteint ses limites, épuisement des sols et énorme déséquilibre entre la population d'esclaves (dont les 2/3 étaient nés en Afrique) et celle des colons et des affranchis.

Elle trouve son origine dans un choix politico-foncier radical qui a eu pour résultat

- l'élimination des anciens colons
- l'appropriation de toute la terre (à l'exception des propriétés des anciens affranchis et descendants de colons, validées par des titres) et de ce qui restait de l'outil productif par les nouveaux dirigeants
- l'investissement progressif par les anciens esclaves et leurs descendants des grandes propriétés coloniales dont les bâtiments et infrastructures de transformation avaient été en grande partie détruits, en petites parcelles pour l'agriculture familiale

L'histoire agraire d'Haïti est dominée par la lutte entre la grande exploitation productrice de denrées d'exportation et la petite exploitation paysanne basée sur la production vivrière .

Création de la petite propriété paysanne

- Tout au long du XIXe siècle, l'Etat haïtien a utilisé son domaine comme moyen de rétribution de ses clientèles
- La petite propriété paysanne s'est constituée à travers tout le pays par vente de portions de ces vastes propriétés recédées par leurs bénéficiaires (souvent des militaires) en parcelles elles-mêmes subdivisées au fur et à mesure des héritages.

Au début du XXe siècle, durant l'occupation américaine, accaparement de grandes surfaces par des entreprises étrangères

- Loi sur les baux à long terme (1918)
- Affermage sur les terres domaniales de grandes exploitations d'un seul tenant de plusieurs milliers d'hectares, aux dépens des petits paysans qui exploitaient ces terres.
- Il s'ensuit un recul de l'agriculture paysanne dans les plaines où elle était plus faiblement implantée
- La plupart des grandes entreprises font faillite et la dernière abandonne le pays dans les années 1970

Aujourd'hui,

La structure agraire est dominée par cette petite propriété, mais le modèle d'agriculture paysanne haïtien est en crise depuis les années 1950 (surexploitation des mornes, érosion, émiettement de la propriété foncière...) .

Les grandes surfaces appropriées d'un seul tenant (qu'il s'agisse de propriété ou de baux sur des terres domaniales) ne représentent au mieux que quelques centaines d'hectares. Leurs tenants se comportent le plus souvent en « rentiers », cédant les terres en fermage et métayage. Majoritairement, ils n'investissent pas ou très peu dans la protection des sols, l'amélioration de la production ou l'intensification agricole

CARACTERISTIQUES DU FONCIERS HAÏTIEN

La propriété privée individuelle de la terre existe en Haïti et tient une grande place dans les représentations haïtiennes. Elle est censée être validée par un titre foncier dont nul n'ignore l'importance.

La propriété de parcelles achetées en bonne et due forme est considérée comme la forme d'accès à la terre la plus souhaitable.

Les titres fonciers

- Les institutions et professionnels en charge de l'établissement des titres existent à travers tout le pays, depuis l'Indépendance
 - des notaires
 - des arpenteurs
 - et des bureaux de la Direction Générale des Impôts pour l'enregistrement
- Les démarches sont cependant complexe et le coût de l'établissement d'un nouveau titre lors d'une mutation est souvent élevé
 - particulièrement lors des partages successoraux où, du fait du nombre d'arpentages et d'actes requis, il peut être supérieur à la valeur de la parcelle de chacun des héritiers
- Les conséquences en sont
 - Une titrisation le plus souvent partielle
 - Une reconnaissance à travers le temps de la validité des divers documents produits (qu'ils soient notariés –reçus- ou PV d'arpentage...) comme tenant lieu de titre de propriété,
 - La sécurité très relative fournie par de tels documents partiels, mais qui est à mettre en balance avec les difficultés générales rencontrées depuis toujours par les petits propriétaires pour faire valoir leurs droits

L'indivision: une gestion familiale du foncier

Le maintien des parcelles héritées sous le statut juridique de l'indivision est une pratique répandue

- On constate fréquemment une gestion intra familiale du foncier issue des héritages. La pratique paysanne consiste à maintenir les terres héritées en indivision au point de vue formel.
- Ces mêmes familles, en pratique, se partagent « informellement » la terre, à travers les générations successives. Les multiples parcelles issues du terrain d'origine sont couvertes par le seul titre de celle-ci, titre qui reste entre les mains de l'un des cohéritiers
- Ainsi, du fait de l'indivision intrafamiliale, de nombreuses parcelles n'ont pas de titre propre
- Deux éléments contribuent à l'importance numérique des parcelles détenues sous le régime de l'indivision : le coût de la formalisation et une sorte d'économie morale concernant la gestion optimale de l'héritage, et notamment des terres des absents, dans le cadre familial.

De façon générale, le lien à la terre à travers la représentation voulant que tout Haïtien ait ne serait-ce que des « droits et prétentions » sur une minuscule parcelle en indivision familiale, est profondément enraciné dans l'identité nationale.

Une situation paradoxale

- Rareté des titres et difficultés de la conservation foncière

- Les terres détenues sous le régime de l'indivision, quoi que consistant le plus souvent en parcelles individualisées, sont couvertes collectivement par le titre unique du terrain initial.
- De nombreux titres ont disparus à travers le temps, du fait de l'usure et de la vermine ou lors des évènements politiques, incendies, inondations, etc.

- Multiplicité des sources de titres fonciers

Avec la reconnaissance progressive de documents attestant d'une formalisation partielle, on dénombre actuellement sept types différents d'origine de propriété

- Titre proprement dit, dûment enregistré
- Procès verbal d'arpentage
- Reçu du notaire pour l'achat d'un terrain
- Etc.

Cette situation est à l'origine de nombreux conflits, plusieurs titres concurrents pouvant être présentés sur une même parcelle

Le domaine privé de l'Etat et la présomption de domanialité

Depuis l'Indépendance, en 1804, l'Etat est potentiellement propriétaire de tout terrain non titré

- En pratique, l'Etat ne connaît pas l'étendue ni la localisation de la plus grande partie de ce qu'il considère comme son domaine privé
- Le domaine privé de l'Etat est en effet toujours susceptible d'être étendu au détriment des possesseurs
- Il reste un instrument utilisé par les gouvernements à travers le temps pour satisfaire leur clientèles politiques.

Impossibilité de prescrire contre l'Etat

L'exploitant ou habitant qui n'est pas en mesure de présenter un titre de propriété, ne peut voir sa possession reconnue et régularisée quels que soient

- la durée de sa présence sur le terrain
- ses investissements
- et quand bien même il bénéficierait de baux à ferme délivrés par l'Etat et payés régulièrement

L'INSECURITE FONCIERE

- **Insécurité face à l'Etat**

S'ils n'ont pas de titre de propriété, les possesseurs, petits propriétaires ou s'imaginant tels, sont sans ressource face à la justice et à l'Etat, même si leur possession est reconnue par tous et attestée depuis de nombreuses années

- La prescription contre l'Etat n'est pas possible et en l'absence de titre, une terre est présumée domaniale

- **Insécurité face aux cohéritiers sur les terres familiales**

Les ayants droits en indivision sont en situation précaire relativement aux émigrés revenant faire valoir leurs droits d'héritage, souvent après très longtemps (coutume consistant à exclure de fait les absent opposée à une loi « partageuse » et à l'absence d'application de la prescription par la justice)

- **Dimension politique d'une partie des conflits fonciers**

La dimension politique de la question foncière et les dysfonctionnements d'une partie de l'appareil judiciaire font que la force l'emporte souvent sur l'application de la loi.

De plus, depuis 1986 le pays connaît une importante instabilité politique, chaque changement politique étant l'occasion d'une réactivation de conflits fonciers plus ou moins grave, certains des exclus de la période précédente tentant d'inverser la donne et espérant que le nouveau pouvoir les laissera faire.

D'une façon générale, lorsque l'on évoque l'insécurité foncière en Haïti, on pense à des conflits qui sont

- toujours violents car ils aboutissent à l'exclusion des uns au profit des autres, y compris au mépris du droit ou des décisions administratives antérieures (Bocozelle en 2004)
- et souvent sanglants (1987 dans le Nord Ouest, 1990 à Piat dans l'Artibonite...)
- Par ailleurs, un certain nombre de ces conflits fonciers anciens se réactualisent lors des revirements politiques

• Des tribunaux encombrés par les conflits fonciers

L'importance numérique réelle des conflits fonciers porté devant les tribunaux n'a pas été vérifiée sur le terrain, mais correspond à une représentation générale sur la question

De fait, nombre de ces procès touchant aux questions foncières ne sont pas résolus et traînent en longueur ou sont réactivés régulièrement à travers le temps

- La justice ayant comme pratique de considérer comme valide le titre foncier le plus ancien, sans prendre en compte la prescription acquisitive
- Mais également d'être souvent partielle et de favoriser la plus puissante des parties en conflit

Il en résulte une grande insécurité foncière ayant des effets négatifs sur la protection des sols et les investissements en général

- **Absence d'une véritable politique foncière**

Depuis 1986 on constate la majorité du temps une absence de politique foncière nationale clairement définie

A l'exception de la tentative avortée de réforme agro-foncière entre 1995 et 2000

- **Un Etat tiraillé entre des points de vue opposés**

Au sein des institutions, les points de vue se partagent entre deux approches contradictoires et se cristallisant autour de deux pôles considérés comme opposés

- La défense de la petite paysannerie d'un côté
- La défense du domaine national de l'autre

Ces diverses positions se déclinent dans les divers courants politiques et sont représentées simultanément au sein de la classe dirigeantes
entre

- partisans du maintien d'un accès permanent au domaine national principalement dans le but de favoriser les investissements étrangers (sur le modèle des baux à long terme pendant l'occupation américaine)
- tenants d'un étatsisme foncier, pensant que seul l'Etat peut répartir correctement / équitablement (?) l'accès à la terre (comme l'a tenté l'Institut National de la Réforme Agraire durant les années 1996 à 2000)
- et défenseurs d'une petite agriculture familiale autonome

LES EFFETS DU SEISME du 12 janvier 2010

- Destruction lors du séisme
 - de très nombreux biens immobiliers publics et privés
 - de titres de propriété
 - de pièces d'identités
 - ainsi que de nombreuses archives et de bâtiments abritant les services en charge de l'administration foncière (Direction Générale des Impôts, Office National du Cadastre, CNIGS...)
- Disparition des limites de propriété
 - Modification du relief en de nombreux endroits
 - Les limites de propriété ont disparu, du fait des destructions liées au séisme ou du déblaiement ultérieur des gravats
- Très nombreux morts
 - Perte de nombreuses compétences
 - Un grand nombre de personnes disparus ou inhumées sans acte de décès
 - Attribution massive, au cours des deux dernières années, de nouvelles cartes d'identité en vue des échéances électorales (il suffit de se présenter avec deux témoins) ouvrant la possibilité d'usurpations d'identité et de biens (maisons, terrains...)

Nouvelles formes d'insécurité foncière après le séisme

Investissement de terres privées ou domaniales non appropriées pour les camps de sans-logis

La peur est grande chez les survivants dont les maisons ont été endommagées ou détruites, de perdre définitivement un accès à la terre ressenti, en milieu urbain, comme très précaire face à l'occupation des bâtiments ou des parcelles

(au contraire du milieu rural où c'est l'occupation de terres privées qui est considérée comme très incertaine)

Les propriétaires ou locataires en titre restent sur leur terrain ou y laissent un représentant, même si la maison est inhabitable

Refus par les propriétaires de loger des inconnus sur leur parcelle, même en échange d'un déblaiement gratuit des gravats

Déclarations d'utilité publique et expropriations

Pour les besoins de la reconstruction des bâtiments publics et l'hébergement des rescapés, l'Etat haïtien a déclaré certaines zones (telles le centre ville de Port-au-Prince, ou des terrains occupés par des campements de sans-abris) d'utilité publique

- Impliquant expropriation de ceux qui sont en mesure de présenter des titres
- Et déguerpissement sans compensation des occupants considérés comme des « squatters »

La reconstruction et les nouveaux enjeux d'aménagement du territoire

- Un Etat qui peine à proposer un projet de reconstruction cohérent
- Des investisseurs haïtiens et étrangers prêts à saisir toute opportunité
 - Des occupations de terrain bienvenues ?
 - Exemple d'un camps de personnes déplacées installé sur une terre aride dont le propriétaire aurait négocié l'expropriation pour cause d'utilité publique contre l'installation d'une zone franche sur le reste de son terrain
 - Une aide internationale instrumentalisée ?
 - Les multiples projets de cadastre, associés à des projets d'investissements étrangers sans contrôle social (l'OEA se voit financée par des sociétés privées - Stewart Global Solutions...- qui saisissent l'opportunité de s'imposer sur le marché)
- Comment, dans ce contexte,
 - sécuriser des populations fragilisées
 - et prévenir les conflits potentiels alors même que l'un des enjeux de la sécurisation foncière est de préserver les droits et occupants et que toute intervention fait courir le risque de les réactiver ?