

HAÏTI

**PLAN D'INVESTISSEMENT POUR LA CROISSANCE DU SECTEUR
AGRICOLE**

SERVICES AGRICOLES ET APPUI INSTITUTIONNEL

ANNEXE 12

ELEMENT : ACCÈS À LA TERRE ET SÉCURITÉ DE LA TENURE

ANNEXE 12

SERVICES AGRICOLES ET APPUI INSTITUTIONNEL

ELÉMENT: ACCES A LA TERRE ET SÉCURITÉ DE LA TENURE

TABLE DES MATIÈRES

A.	CONTEXTE E JUSTIFICATION DE L'INTERVENTION.....	1
	Contexte.....	1
	Justification	2
	Proposition concernant l'élément de tenure et de sécurité foncière	3
	Objectif	3
	Approche et éléments	3
	Deuxième étape. Réforme de la tenure foncière.....	4
	Synergies avec les autres initiatives des Nations Unies dans les domaines des zones urbaines et des réinstallations, après le tremblement de terre, en Haïti	7

ANNEXE 12

SERVICES AGRICOLES ET APPUI INSTITUTIONNEL

ELÉMENT: ACCES A LA TERRE ET SÉCURITÉ DE LA TENURE

A. CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE L'INTERVENTION

Contexte

1. Selon les estimations des Nations Unies, la population d'Haïti s'élevait à environ 9 millions d'habitants en 2005. Le taux d'accroissement était, de 1,69% pour la période 2000-2005¹.
2. Environ 60% des habitants vivent encore en zone rurale et 21% vivaient à Port-au-Prince au 12 janvier 2010. On estime qu'à la suite du tremblement de terre qui s'est produit à cette date, un demi million environ de personnes ont quitté la capitale et migré en zone rurale, surtout vers les départements de l'Artibonite, du Centre et de Grand Anse.
3. La superficie d'Haïti s'élève à 27.750 Km² mais seulement 29% sont constitués de terres arables et, seulement 49% de celles-ci seraient mises en culture selon les estimations du FMI (2006). Les terres agricoles d'Haïti sont caractérisées par la taille extrêmement réduite des parcelles. Environ 80% de celles-ci ont une taille comprise entre 1 à 1,8 Ha. Il est très probable que la pression sur les terres agricoles va augmenter avec les migrations des centres urbains vers les campagnes, dues au récent tremblement de terre.
4. Outre la taille restreinte des parcelles et la pression sur les terres agricoles, la tenure foncière en Haïti est caractérisée par l'absence de formalisation de la tenure comme de celle des transactions foncières. Bien que le code civil stipule que l'enregistrement des transactions foncières et des titres fonciers doit être effectué, dans la plupart des cas ni les transactions portant sur les acquisitions foncières ni les changements de propriétaires à la suite d'héritage ne sont, respectés. Un tiers des parcelles rurales d'Haïti ne sont pas enregistrées et 19% ont seulement le reçu d'acquisition du terrain comme preuve de propriété. Environ 75% des contrats fonciers du pays suivent les normes et les accords traditionnels.
5. Dans ce contexte de tenure informelle, la plupart des paysans d'Haïti sont les propriétaires de leur parcelle de terre. Ils possèdent généralement leur lopin de terre soit par héritage soit par achat. A cause des règles de succession de la famille élargie sur la tenure en zones rurales, la fragmentation de la terre familiale complique davantage encore la situation déjà malaisée de la taille des parcelles. En outre, la complexité des règles d'héritage en matière de tenure foncière dans les familles élargies prête aux conflits entre les membres de la famille quant à l'accès à la terre ainsi qu'à la tenure.
6. La location de terre et le métayage sont deux façons pour les paysans haïtiens de se procurer un supplément de terre. Celle-ci peut être prise en location de l'Etat, de propriétaires absents ou de propriétaires locaux et de parents de ces derniers. Les contrats de prise en location sont le plus souvent informels, à court terme et très inéquitables entre les parties. Le métayage est

¹ Nations Unies, Division de la Population. Projections de la Population Mondiale : révision 2008. Haïti.

une autre manière pour les paysans haïtiens de se ménager un accès à la terre. Avec les accords de métayage, le fermier doit céder 50% de sa récolte au propriétaire. Les contrats saisonniers de métayage pour les terres à riz étaient au nombre de 30.000 en 2007.

7. L'insécurité de la tenure foncière représente une contrainte pour les investissements agricoles et on estime que c'est particulièrement vrai en ce qui concerne l'aménagement de terres irriguées et de bassins versants.

8. L'Institut National de la Réforme Agraire (INARA) est l'organisme préposé aux questions de tenure foncière dans le pays. Cependant, l'Institut n'a pas été en mesure jusqu'à présent de remplir son rôle en ce qui concerne le foncier et les nécessités du pays en matière d'accès à la terre à cause des difficultés de coordination entre les diverses institutions gouvernementales concernées par les questions foncières dans le pays, des difficultés techniques pour l'adaptation du cadastre aux systèmes actuels de tenure foncière en Haïti et du manque de ressources financières et humaines,.

Justification

9. Le Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural (MARNDR) a publié en septembre 2009 son document de Politique de Développement Agricole 2010-2020. En ce qui concerne la tenure foncière, il y est indiqué que les points principaux dont l'INARA aura à s'occuper dans le court et le moyen terme sont:

- « L'établissement de mécanismes de concertation et de procédures d'arbitrage là où la situation foncière est potentiellement conflictuelle;
- La recherche de voies et moyens pour réduire le coût de l'accès à un titre formel de propriété (arpentage, frais de notaire) pour les petits exploitants disposant de parcelles en indivision;
- La mise au point de dispositions légales pour freiner le morcellement des parcelles cultivées, atteindre la superficie agricole minimum (économiquement rentable et durable sur le plan environnemental) et fixer la durée de la location des terres prises (sur 10-15 ans);
- La distribution des terres du domaine privé de l'Etat et d'autres superficies rendues disponibles à ceux qui les travaillent réellement;
- L'application de dispositions légales relatives au contrôle de l'urbanisation des terres à fortes potentialités agricoles;
- La revue du code civil concernant l'héritage des terres agricoles; et
- La mise à disposition de moyens (humains et matériels) conséquents pour que l'INARA, l'ONACA, les mairies et les différents autres partenaires puissent jouer efficacement leur rôle»¹.

¹ MARNDR. Politique de Développement Agricole 2010-2025. Septembre 2009. Haïti (pp 15) .

10. Suite au tremblement de terre de janvier 2010, le gouvernement haïtien est désireux de bénéficier du soutien des donateurs et des agences des Nations Unies pour la mise en œuvre de sa Politique de développement agricole 2010-2025.

Proposition concernant l'élément de tenure et de sécurité foncière

Objectif

11. La proposition concernant la tenure et la sécurité foncière poursuit deux objectifs : d'une part, arriver à la sécurité de la tenure foncière dans les zones rurales grâce à un processus équitable, transparent et légal de reconnaissance et de régularisation de l'usage des terres et des droits de propriété qui soit facilement accessible aux paysans pauvres ; et, d'autre part, favoriser l'accès à la terre par des accords fonciers culturellement acceptables, qui stimulent le développement agricole et les investissements pour le bien-être des communautés rurales.

Approche et éléments

12. Pour affronter les principaux obstacles en fait de tenure foncière dans les zones rurales d'Haïti, il y a lieu présentement d'envisager une approche globale qui réponde aux objectifs à court et à moyen terme de la politique de développement agricole adoptée par le gouvernement pour la période 2010-2025, grâce à laquelle il importe notamment que l'approche de la tenure foncière vienne tout particulièrement en aide aux zones à fort potentiel agricole, telles que les plaines irriguées, les collines et les terres humides. Il est également nécessaire que, dans le moyen terme, l'approche suggérée parvienne à résoudre les principales difficultés de tenure foncière que rencontre actuellement Haïti au niveau national.

13. C'est pourquoi l'approche envisagée comporte deux phases : une stratégie à court terme pour répondre à l'insécurité de la tenure et aux difficultés inhérentes à la petite taille des parcelles dans les zones irriguées et dans celles bénéficiant des investissements agricoles ; ensuite, une stratégie à moyen terme comportant une réforme de la tenure rurale, intégrant une politique de tenure foncière, la révision du contexte juridique, un cadastre et un enregistrement des titres qui soient systématiques, de même que le renforcement du fonctionnement institutionnel de la tenure foncière.

Première étape. Sécurité de la tenure foncière et renforcement du statut des terres irriguées et de celles bénéficiant des investissements agricoles

14. Ainsi que déjà signalé, l'objectif de cette phase consiste à obtenir rapidement la sécurité de la tenure dans les zones irriguées et dans celles qui ont bénéficié d'investissements agricoles, choisies pour la stratégie de mise en œuvre de la politique de développement agricole 2010-2025. Dans ces mêmes zones, on veillera à apporter des solutions aux problèmes engendrés par l'exiguïté des parcelles là où ces problèmes menacent la productivité des terres agricoles.

15. En particulier, la stratégie de tenure foncière au cours de cette première étape vise à mettre sur pied des expériences pilotes dans les domaines de l'irrigation des terres et du financement. Ces expériences s'appuieront sur des méthodologies et technologies adaptées aux zones rurales d'Haïti et constitueront la base sur laquelle fonder la réforme foncière qu'envisage la seconde étape.

16. Dans les terres irriguées comme dans celles bénéficiant des investissements agricoles, les questions de sécurité de la tenure foncière et celles des éventuelles solutions pour résoudre l'exiguïté des parcelles de culture comprendront:

➤ *La sécurité de la tenure foncière*

17. Cet élément comportera les activités suivantes : la vérification physique et géographique des limites de propriété; l'analyse de la situation et des types de droits fonciers des terres rurales (usage, propriété, autres); la mise en place de mécanismes de résolution des conflits là où ils existent; la régularisation des titres fonciers ou l'attribution de nouveaux titres et la mise en place d'un système à coût modeste pour leur enregistrement; et le soutien offert au paysan comme au propriétaire, avec stipulation de contrats de louage de la terre qui soient justes et équitables.

➤ *Possibilités d'augmenter les superficies des petites parcelles*

18. Cet élément se réfère à l'effort pour trouver des solutions permettant d'augmenter les superficies des parcelles très réduites, là où des investissements agricoles seront consentis. Cela comprend : un inventaire actualisé des terres de l'Etat, une analyse des ressources en terres (d'Etat, de privés, etc.) à l'intérieur des zones retenues pour investissement ou irrigation; la cession de ces terres à des exploitants directs ; une aide technique aux propriétaires, aux usagers et au gouvernement pour le choix des modalités les mieux appropriées pour l'augmentation de la superficie des parcelles, là où il y a de la terre disponible ; la stipulation de contrats de location des terres sur une longue durée (10-15 ans)¹ ou d'autres modalités de tenure telles que des accords conjoints ou des licences, des initiatives de remembrement, l'utilisation de terres agricoles d'Etat non cultivées ainsi que des formes d'association entre propriétaires et usagers.

19. Cela suppose la mise au point de mécanismes légaux et de contrats qui garantissent équité et justice entre les parties, transparence, simplicité, coûts de transaction modérés, garantie et durabilité. Ceci comprend enfin l'élaboration de plans d'investissement agricole pour les terres qui assurent la durabilité de leur usage durant toute la période du contrat.

Deuxième étape. Réforme de la tenure foncière

20. En tenant compte des méthodologies et technologies mises en oeuvre lors de la première étape et suivant les directives de la Politique de développement agricole 2010-2025 et celles du cadre législatif national et institutionnel de la tenure foncière, l'objectif de cette seconde phase de la stratégie proposée est de mener à bien une réforme de la tenure rurale grâce à la formulation d'une politique foncière, à la révision du cadre législatif actuellement en vigueur, à la mise en place de mécanismes de résolution des conflits fonciers, à la création d'un cadastre intégré à coûts modestes pour la délivrance des titres et leur enregistrement ainsi qu'au renforcement institutionnel de la tenure foncière y compris les services administratifs du foncier. Ceci comporte :

¹ Comme indiqué dans le document de Politique de Développement Agricole 2010-2025 du gouvernement haïtien.

➤ *La formulation et l'adoption par la population d'une politique foncière*

21. La politique foncière touchera aux secteurs suivants : la reconnaissance des droits fonciers, la sécurité de la tenure foncière, l'accès à la terre et la distribution des terres¹, les droits fonciers et l'usage des terres à dévolution urbaine dans des zones agricoles, la location foncière et d'autres accords concernant les modes de tenure, l'administration foncière et les institutions liées à la tenure foncière.

➤ *Révision du cadre législatif actuel*

22. De pair avec le cadre stratégique, le système légal de tenure foncière s'occupera des questions liées à la reconnaissance des baux fonciers, y compris la révision des normes relatives aux droits des terres agricoles reçues par voie d'héritage reconnus par le droit civil.

23. La révision s'occupera également des normes actuelles concernant le loyer de la terre et des arrangements fonciers collatéraux pour mettre en place les mécanismes légaux qui permettent des accords équitables et justes entre parties et assurent une taille suffisante aux parcelles pour en garantir la rentabilité. Cette révision tiendra compte de l'expérience acquise sur ces questions au cours de la première étape.

24. La révision des dispositions légales comprendra, sur la base des expériences et de l'analyse des conflits de tenure foncière existant dans le pays de même que sur la base de la méthodologie expérimentée au cours de la première étape, les normes relatives aux mécanismes de résolution des conflits fonciers.

25. La révision du cadre législatif envisagera toutes les questions de politique foncière liées à la sécurité de la tenure, l'accès à la terre et sa distribution, l'administration foncière ainsi que les institutions préposées à la tenure foncière.

➤ *Mécanismes de résolution des conflits de tenure foncière*

26. Au cours de cette seconde étape et en tenant compte des méthodologies mises en oeuvre lors de la première phase de la stratégie et de la révision du cadre législatif, des mécanismes de résolution des conflits fonciers seront appliqués.

27. Ces mécanismes comprendront un large éventail d'options, depuis les procédures de résolution des litiges sans accord mutuel jusqu'aux procédures basées sur des options formelles ou informelles d'agrément. Ils comporteront un volet de formation à la gestion des conflits et seront conçus pour obtenir une mise en place des institutions nécessaires pour que ces mécanismes de résolution soient disponibles dans les zones rurales.

➤ *Mise au point d'un système intégral de délivrance de titres cadastraux à coût modéré et d'enregistrement des titres*

28. Dans la ligne de l'expérience développée au cours de la première étape et conjointement aux efforts que consentira le gouvernement dans les zones urbaines à la suite du

¹ Ainsi que le prévoit le document de Politique de développement agricole 2010-2025 : "La distribution des terres du domaine privé de l'Etat et d'autres superficies rendues disponibles, à ceux qui les travaillent réellement" (pp 15) .

tremblement de terre, la seconde étape sera consacrée à la mise en place d'un système intégral de délivrance de titres cadastraux et d'enregistrement des titres tant pour les zones urbanisées que rurales¹.

29. Ce segment de la stratégie ne se limitera pas à la technologie appropriée mais visera également à mettre en place les institutions et assurera la formation de l'équipe de travail.

➤ *Renforcement des institutions chargées du foncier et de l'administration foncière*

30. Suivant la politique foncière qui aura été adoptée et dans les limites du cadre législatif, les objectifs et les fonctions des institutions foncières du pays seront restructurés et adaptés, y compris en ce qui concerne les ressources humaines et matérielles, pour répondre à leur nouvelle mission concernant la distribution des terres, la sécurité de la tenure et l'administration de la terre.

Méthodologie.

31. A cause du manque de données et des difficultés liées au scénario politique du pays concernant l'adoption et la réforme des mesures régissant le tenure foncière, la FAO considère fondamental d'initier les activités sur le Composante: accès à la terre et sécurité de tenure foncière, à travers l'évaluation de la situation de tenure foncière dans le pays. Ceci devra être commencé avant les activités liées spécifiquement aux deux premières étapes proposées dans le Composante: accès à la terre et sécurité de tenure foncière.

32. Dans ce but, la FAO propose de lancer une série d'enquêtes et d'analyses qui fourniront un panorama de la situation de tenure foncière actuel, à partir duquel un projet pour le lancement des étapes 1 et 2 pourra être proposé. Ce projet sera discuté par le gouvernement et sera soumis au financement de donateurs. Le développement de l'enquête et de l'analyse impliquera:

- l'actualisation de l'enquête sur la tenure foncière ;
- l'analyse de la situation de tenure foncière, de leurs cadres législatifs associés ainsi que des mécanismes de résolution de conflits ;
- l'analyse du système cadastral et du système d'enregistrement foncier actuel qui débouchera sur la proposition d'un système cadastral et d'enregistrement foncier intégré, accessible et à bas coût ;
- l'analyse du cadre institutionnel de tenure foncière.

33. Le budget proposé ci-dessous inclut les coûts liés à l'analyse de la situation initiale.

¹ Conjointement au travail effectué avec UN-HABITAT

INDICATIVE BUDGET PROPOSAL

Proposed Budget : Component Access to and Security of Land Tenure		
Description		Costs USD \$
<i>1. Survey on land tenure situation in Haiti</i>		145,200
	International land tenure consultant (3 months)	54,000
	National land tenure consultant (12 months)	42,000
	National statistician (3 months)	10,500
	Sample design (1 month)	3,500
	20 survey questionnaire applicants	10,200
	Field transport and hotels during survey	5,000
	Data processing and analysis	20,000
<i>2. Legal frameworks and conflict resolution analysis and proposals</i>		71,500
	International consultant on land tenure legal frameworks (3 months)	54,000
	National consultant on legal frameworks (3 months)	10,500
	National consultant on conflict resolution (2 months)	7,000
<i>3. Cadastre and registration systems analysis and proposal for an integrated low cost accessible system</i>		64,500
	International consultant on cadaster and registration systems (3 months)	54,000
	National consultant on cadaster and registration systems	10,500
<i>4. Analysis of institutional framework on land tenure</i>		43,000
	International consultant on institutions (2 months)	36,000
	National consultant on institutions (2 months)	7,000
<i>5. Technical assistance</i>		57,000
	Land tenure officer (12 weeks)	57,000
<i>6. Travel</i>		21,000
	National	5,000
	International	16,000
<i>7. Activités à mettre en œuvre</i>		500,000
<i>8. Miscellaneous</i>		5,000
Total Budget		907,200

Synergies avec les autres initiatives des Nations Unies dans les domaines des zones urbaines et des réinstallations, après le tremblement de terre en Haïti

34. UN-HABITAT a collaboré avec le gouvernement haïtien dans le domaine du foncier en zones urbaines, de même que dans celui de l'installation provisoire après le tremblement de terre du 12 janvier 2010. La proposition de la présente composante foncière sera conjointe aux efforts qu'UN-HABITAT entreprend déjà dans les zones urbaines d'Haïti.

35. Les activités de cette proposition seront entreprises en coordination avec celles qu'effectue déjà la FAO en Haïti, comme celle dans le projet FAO, GCP/HAI/024/EC.