

MISSION FRANCAISE  
DE COOPERATION  
ET D'ACTION CULTURELLE  
EN HAITI

ANDAFAR

\* \* \*

**MISSION D'APPUI  
POUR LA POLITIQUE AGRO-FONCIERE  
EN  
HAITI**

\* \* \*

**ANTHROPOLOGIE**

*M. le Professeur d'ANS  
Université Paris 7*

## Observations et Recommandations

Notre mission s'est effectuée en Haïti du 6 au 20 mars 1996; son calendrier détaillé figure en annexe. Au cours de cette mission, nos activités ont consisté:

- en réunions de travail avec les membres du projet FAO désigné dans le titre;
- en visites de terrain, en compagnie des membres dudit Projet FAO, sur les sites de trois observatoires fonciers ainsi que sur celui d'un conflit en cours (envahissement de terres et pillage d'exploitations agricoles);
- en contacts institutionnels avec les organismes, nationaux aussi bien qu'internationaux, concernés par le projet d'une réforme agro-foncière en Haïti;
- en conférences destinées à informer le public de l'histoire et de la complexité de la question de la "réforme agraire" en Amérique latine;

Ces diverses circonstances ont donné l'occasion de procéder à des observations, nous mettant sur la voie d'un certain nombre de recommandations; on trouvera les unes et les autres résumées ci-dessous sous six rubriques.

### 1. Le Projet FAO TCP/HAI/4553 (A)

L'équipe constituée et dirigée par Mme Michèle Oriol se caractérise par une grande compétence, une parfaite cohésion et une remarquable éthique de travail. Elle mérite en tous points l'appui qui lui est accordé, et qu'il importe par conséquent de continuer à lui offrir. Les quelques petits réajustements de méthode ou d'orientation que nous avons été amené à proposer concernant les recherches en cours, ont fait avec l'équipe l'objet d'échanges détendus mais attentifs, débouchant finalement sur un consentement unanime.

## 2. L'Institut National de la Réforme Agraire (INARA)

Préoccupante en revanche est la situation de l'INARA, organisme haïtien, à l'appui duquel est censé s'effectuer le projet FAO TCP/HAI/4553 et prendre place, par suite, notre propre soutien audit projet. Or, entre l'institution nationale théoriquement support de l'aide internationale et cette dernière, la disparité paraît actuellement choquante, tant au point de vue de la consistance institutionnelle que de l'importance des moyens engagés. En effet, pour reprendre l'expression utilisée devant nous par le Ministre de l'Agriculture, M. Gérard Mathurin, "L'INARA est une institution-personne". Pour l'instant en effet, son effectif ne consiste qu'en son seul Directeur Général, M. Bernard Ethéart.<sup>1</sup>

En outre, l'équipement dont dispose M. Ethéart consiste en l'unique "jeep" au volant de laquelle il se déplace pour l'exécution de ses tâches actuelles, lesquelles consistent pour l'essentiel à se rendre présent sur le théâtre des conflits agro-fonciers. Notons à cet égard qu'il apparaît tout à fait malsain qu'afin de manifester la nécessaire présence de l'INARA sur le terrain, ce soit son Directeur Général en personne qui doive ainsi se déplacer, engageant non seulement sa propre sécurité, mais aussi le crédit de l'institution - voire la crédibilité de la notion même de réforme agraire - dans des négociations subalternes portant sur des litiges locaux, au demeurant impossibles à résoudre tant que ne sont pas définis les axes généraux d'une politique nationale en matière de réforme agraire.

À l'évidence, c'est à l'État haïtien qu'il incombe de manifester l'importance qu'il attache à une prompte mise en oeuvre de la réforme agraire, en dotant sans tarder l'INARA des moyens nécessaires (en personnel aussi bien qu'en budget) afin de mettre cette institution en mesure de coordonner efficacement les actions de soutien que lui apporte l'aide internationale, tout en veillant à leur conformité avec les objectifs d'une future politique nationale en matière de réforme agraire.

## 3. Constitution d'une cellule juridique d'intervention

Dans la perspective du nécessaire étoffement de l'INARA, il serait bon que les bailleurs d'aide internationale considèrent dès maintenant comme représentant une priorité absolue le recrutement, l'entraînement et la mise sur pied d'une cellule juridique d'intervention, capable d'assurer ce dont pour l'heure se charge personnellement le Directeur Général: aller sur le terrain afin d'analyser les conflits qui éclatent sur des questions de terres, et - dans l'attente des mesures à venir dans le cadre d'une réforme - tenter pour le moins de les apaiser en

---

<sup>1</sup> Depuis que son unique collaboratrice, Madame Sabine Manigat, a remis sa démission, avec effet au 1<sup>er</sup> mars.

rappelant les parties au nécessaire respect de la légalité en cours.

Cette cellule juridique d'intervention sur le terrain constituerait la seconde composante d'un ensemble dont le Directeur de l'INARA aurait à assurer la coordination (la première étant la cellule d'études fondamentales et de formation de personnel technique, dont l'actuel projet FAO offre actuellement l'ébauche.

#### 4. Organisation d'un débat national sur la réforme agraire

Dans l'esprit de mettre promptement l'INARA en situation de remplir la première des missions que lui assigne son décret de création, à savoir: "participer à la conception, à la définition et à l'élaboration de la politique nationale relative aux questions agraires", il apparaît également souhaitable que soit rapidement adjointe aux deux premières composantes de l'INARA évoquées ci-dessus, une troisième unité, chargée d'organiser à travers le pays, sur la question de la réforme agraire, un vaste "débat citoyen" appelé à déboucher dans des délais raisonnables sur l'organisation "d'états généraux", préalables à la proposition et puis au vote d'une loi par le pouvoir législatif.

Ce n'est qu'au prix d'une telle démarche, destinée à informer le public et à recueillir son opinion sur les motifs et les enjeux d'une réforme agraire, que l'on peut espérer compter, à l'heure de sa mise en application, sur l'adhésion civique de la société, indispensable condition en vue de son exécution paisible, en conformité avec une volonté générale de consolidation de la démocratie et de l'état de droit en Haïti.

Concrètement, la préparation de cette consultation pourrait prendre la forme suivante: un financement approprié ayant été dégagé, serait mise sur pied une équipe de sociologues chargée d'identifier dans la société les différents secteurs au sein desquels prend corps un courant de pensée sur la question de la réforme agraire, puis de donner une formulation de synthèse à ces diverses opinions a priori, recueillies aussi bien "en haut" (dans les cercles socio-professionnels, économiques ou politiques, généralement localisés dans les zones urbaines), "qu'en bas", c'est-à-dire dans les milieux populaires, suburbains ou ruraux.

Pour amorcer le débat, la tâche de l'équipe de sociologues ne se réduira pas au simple relevé de la variété de ces manières de voir, forcément toutes partielles ou partisans, qu'il ne s'agirait que de présenter en juxtaposition. Sans aller jusqu'à les soumettre à une critique systématique (ce qui aurait pour effet d'étouffer le débat, en superposant à toutes les autres sensibilités celle des sociologues!), le travail d'analyse consistera tout de même, à propos de chacun des courants d'opinions relevés par l'enquête, à mettre en évidence l'enchaînement prévisible des conséquences auquel on devrait norma-

lement s'attendre en cas de mise en application des diverses "solutions" proposées. De tels enchaînements sont en effet généralement laissés dans l'ombre par les groupes sociaux porteurs de ces diverses opinions, que n'inspirent le plus souvent que des hantises ou des aspirations confuses, quand ce n'est pas tout simplement l'égoïsme d'intérêts sectoriels.

En développant cette panoplie de scénarios prospectifs, l'intention serait de confronter le public à des choix bien concrets, lui permettant ainsi de se faire une idée des buts et des enjeux réels d'une réforme agraire. Ainsi deviendrait-il possible de baliser le champ pour un débat public, qu'on s'appliquera ensuite à susciter, à l'échelle nationale, par les moyens les plus divers: séminaires, meetings, journaux, radio, télévision, etc.

Au cours de l'entretien que nous a accordé M. Klaas Geert Van Vliet, spécialiste sectoriel en Haïti de la Banque Interaméricaine de Développement (BID), une grande convergence de vues s'est fait jour entre nous au sujet de l'importance essentielle qu'il convient d'accorder à l'organisation d'un tel débat public; M. Van Vliet nous laissant même entendre que la BID pourrait envisager de participer au financement d'une telle action. De notre côté, en ayant formulé l'idée, il va de soi que nous serions prêt à prendre part à son exécution.

## **5. Suggestions pour la conception d'une politique générale de réforme agraire en Haïti**

Concernant l'esquisse générale d'un processus de réforme agraire en Haïti, notre conviction est qu'il convient d'écarter d'emblée toute approche qui prétendrait partir de l'enregistrement dans un cadastre normalisé de la situation agro-foncière actuelle, dont chacun s'accorde à penser qu'elle est extrêmement embrouillée, et demande de toutes façons à être profondément remaniée. Procéder de la sorte reviendrait donc à inverser l'ordre des priorités, cette remise en ordre cadastrale ne devant intervenir qu'en dernière instance, au fur et à mesure qu'entreront en vigueur les dispositions de la réforme, c'est-à-dire au moment où la volonté de progresser vers un meilleur enregistrement formel des délimitations foncières pourra coïncider avec celle de mener à bien les objectifs fondamentaux de la réforme.

Ces derniers, globalement définis comme consistant en la recherche du progrès social et l'amélioration des conditions économiques, ne pourront être atteints par l'application d'une politique uniforme sur l'ensemble du territoire, dont les divers terroirs présentent des vocations antinomiques, en raison notamment de leurs potentialités très inégales en vue du développement d'actions commercialement compétitives. Voilà pourquoi, selon que de telles potentialités existent ou sont absentes, il faudra assigner aux actions de réforme des finalités

contrastées, tendues vers l'une ou l'autre des deux priorités suivantes:

A. celle de promouvoir, partout où c'est possible, un secteur agricole économiquement performant, capitalisé, technifié et à vocation exportatrice, tirant parti de la situation géographique d'Haïti, de ses conditions climatiques aussi bien que des débouchés offerts par le marché, toutes considérations qui semblent pour l'heure vouer les pays de la zone caraïbe principalement à des cultures de fruits, de légumes ou de fleurs dits "de contre-saison", pour la consommation américaine;

B. ou à l'inverse, dans tous les autres lieux, celle de fixer sur place, dans les meilleures conditions possibles, un important secteur paysan, qui en Haïti regroupe encore près des deux tiers de la population, et à qui ne s'offrent actuellement - compte tenu notamment de la carence du pays en potentiel énergétique - nulles possibilités de reclassement dans des activités articulables avec une migration en direction des villes (lesquelles, d'ailleurs, sont déjà gravement surpeuplées aussi bien qu'affligées des pires conditions sanitaires et sociales).

Dans l'optique du nécessaire maintien de ces masses paysannes sur leurs sites actuels d'implantation, la préoccupation économique doit s'effacer devant les exigences de la gestion sociale et de l'aménagement du territoire. Y prend de surcroît tout son sens la préoccupation pour la préservation ou la restauration des équilibres écologiques; même si, à vrai dire, ce n'est pas vraiment de gaieté de coeur, mais faute de mieux, et contraints par la conjoncture, qu'il faudra bien envisager de s'engager dans l'aménagement, à tout le moins provisoire, d'un dualisme agraire comportant d'un côté du "scientific farming", et de l'autre la consolidation sur place d'une société paysanne un peu anachronique dont le nombre - excessif! - contraste fortement avec ce qui est aujourd'hui de règle aussi bien dans les pays développés que dans ceux de l'Amérique latine qui constituent l'environnement géographique proche de la République d'Haïti.

C'est assurément en considération de ces réalités qu'il convient de comprendre l'insistance des autorités haïtiennes (exprimée dans le texte de la Constitution de 1987, puis dans celui du décret de création de l'INARA en date du 29 avril 1995, et puis plus récemment encore dans les déclarations publiques du nouveau Président et de son Premier Ministre), en faveur de l'exploitation rurale en faire-valoir direct, assorties d'un vibrant plaidoyer en vue de la sauvegarde de la sécurité alimentaire: de tels propos vont effectivement dans le sens d'une consolidation de la vie paysanne. En revanche, dans les mêmes discours, les manifestations très appuyées d'hostilité à l'égard des "propriétaires absentéistes" paraissent méconnaître la nécessité de favoriser l'investissement dans le secteur d'une agriculture exportatrice, où normalement le pro-

priétaire du fonds n'est pas tenu d'établir sa résidence sur son exploitation.

En raison de la disparité des objectifs visés, chacun comprendra aisément que les normes relatives au dimensionnement et à la délimitation des unités foncières ne pourront qu'être très différentes selon qu'il s'agira de prendre en compte, soit des mesures socialement orientées au bénéfice de la paysannerie ou répondant à des nécessités écologiques, soit des dispositions propices au développement d'une agriculture technifiée, à vocation exportatrice. Voilà pourquoi, afin de conférer de l'unité ainsi qu'une bonne lisibilité d'ensemble à la future politique de réforme, le meilleur angle d'attaque paraît plutôt devoir résider dans la mise en avant d'un ensemble de dispositions de nature juridique et fiscale, tendant globalement vers:

- A. la mise en extinction du métayage;
- B. la résorption de l'indivision;
- C. l'instauration d'une fiscalité foncière visant à responsabiliser - économiquement aussi bien que socialement - les différents acteurs du monde agraire, tout en fournissant par ailleurs à la puissance publique une partie des ressources nécessaires afin de financer ses actions de réforme.

Pareil programme, primordiallement centré sur l'objectif d'une suppression du métayage, présenterait en outre l'avantage d'offrir un "affichage" politique assez commode de la réforme, en jouant sur le double registre de la modernisation et du progrès social, tant il est manifeste que le métayage, dont la pratique reste encore aujourd'hui fort commune en Haïti, a essentiellement pour effets:

- A. de permettre aux "plus grands propriétaires fonciers"<sup>2</sup> de maintenir à peu de frais leur emprise sur les parties périphériques ou marginales de leurs fonds;
- B. et d'y entretenir en même temps, dans des conditions de médiocre productivité autant que d'insécurité sur le long terme, des nuées de dépendants constituant une clientèle captive, corvéable à merci autant que manipulable à des fins diverses, notamment politiques (soit donc en évidente contradiction avec l'objectif général de renforcement de la démocratie dans le pays).

La mise hors-la-loi du métayage présenterait le double attrait de mettre fin à cette situation, en même temps qu'elle pourrait mettre à la disposition des actions de réforme un volant de terres rendues disponibles par expropriation ou abandon négocié de la part de leurs anciens propriétaires: marge de ma-

---

<sup>2</sup> Car, rappelons-le, il n'y a pas de véritables "latifundistes" en Haïti.

noeuvre indispensable qui dans tout autre cas ferait défaut à la réforme, sachant qu'il n'y a pas de terres vacantes en Haïti, où de plus le domaine privé de l'État (difficilement évaluable car non répertorié) se trouve déjà aux mains de squatters paysans dont on voit mal dans quelle mesure il serait possible, voire souhaitable, de les en déloger.

Faire de l'expropriation des terres privées jusqu'ici maintenues en métayage la disposition-clé d'une future loi de réforme agraire permettrait non seulement de dégager une marge de terres affectables à la vie paysanne (susceptibles d'être attribuées, selon les cas, à des bénéficiaires individuels ou à des collectivités organisées); ceci aurait en outre pour conséquence de contraindre les "plus grands propriétaires" à concentrer leurs actions sur la partie la plus rentable de leurs exploitations, sur lesquelles par la suite leurs anciens métayers pourraient se voir offrir du travail salarié.

Dans l'approche ici suggérée pour la réforme agraire, la deuxième disposition-clé consisterait à rendre obligatoires les sorties d'indivisions. À cet égard, il paraît souhaitable de procéder de la façon la moins coûteuse et la plus libérale, en fixant simplement un délai raisonnable pour que les détenteurs de fonds indivis se constituent d'eux-mêmes en sociétés de personnes, le nombre des sociétaires aussi bien que l'importance de leurs parts respectives dans les sociétés qu'ils constituent relevant de la seule décision des intéressés. Mais cette décision serait irrévocable, rendant donc impossible que se reproduisent à l'avenir des situations - encore fréquentes jusqu'à présent - où l'on voit tout à coup resurgir de l'inconnu, parfois au terme de plusieurs générations, des "ayants-droits" inattendus qui, sur la seule présentation d'une argumentation généalogique, viennent soudain remettre en cause des partages informels d'héritage parfois effectués depuis longtemps.

Au plan fiscal enfin, l'inscription au cadastre des fonds promis à la pratique d'une agriculture commerciale à vocation exportatrice, devra s'accompagner d'une déclaration de leur valeur estimative, le montant déclaré servant de base pour le calcul de l'impôt. Afin de contrecarrer l'habituel réflexe de sous-évaluation, ce même montant serait également pris en compte pour la régulation de l'accès au crédit aussi bien qu'à l'octroi de divers autres avantages commerciaux ou fiscaux (comme par exemple: les quotas de production ou bien d'importation de biens d'équipement, etc.). Dans l'hypothèse d'une expropriation, c'est également cette même valeur déclarative qui servirait de repère pour fixer le montant de l'indemnisation. Des dispositions fiscales moins contraignantes devront être étudiées à l'intention des fonds voués à la résidence paysanne ainsi qu'à une production principalement vivrière, prioritairement destinée au marché intérieur.




## 6. Incertitudes pesant sur la mise en application d'une réforme

En tout état de cause, quelque soit le scénario adopté pour une réforme agraire en Haïti (celui qui se trouve esquissé ci-dessus, ou n'importe quel autre), la plus grande incertitude pèse sur la possibilité de sa mise en application, en raison de l'inexistence actuelle en Haïti d'une force publique à même de garantir efficacement le respect de la légalité. Les Forces armées ont en effet été démantelées et la police civile qui se met laborieusement en place sous l'égide de la Mission des Nations Unies, est loin de rassurer tout le monde quant à son aptitude à faire face, en temps normal, aux exigences du maintien de l'ordre et de la sécurité publique. À plus forte raison, chacun se demande ce qui pourrait advenir lors de la mise en oeuvre d'une action audacieuse et d'envergure - et pas forcément faite pour plaire à tout le monde - comme par exemple une réforme agraire...

Enfin, ne nous dissimulons pas que, même si ses objectifs demeurent réalistes et mesurés, l'exécution d'une réforme agraire suppose un coût que les finances actuelles de la République d'Haïti seraient, à elles seules, bien incapables d'assumer. Il s'avérera donc inévitable que l'aide internationale y contribue, ceci rendant plus impérieuse encore l'exigence d'une procédure démocratique, similaire à celle qui se trouve recommandée dans le présent rapport.

Paris, le 4 avril 1996



---

## Annexe:

# Programme détaillé de la mission effectuée en Haïti du 6 au 20/3/1996

### MERCREDI 6 MARS

17.25	Arrivée par vol AF 526
Accueil	O. DURAND
Coordination	P. BACHERÉ
Hébergement	Hôtel Holiday Inn

### JEUDI 7 MARS

07.30	Séance de travail avec : M. Habert, chef de la Mission de Coopération M. Bacheré, conseiller chargé du dévelopt. économique M. Durand, assistant technique secteur rural.
08.30/17.00	Séances de travail avec l'équipe de l'INARA

### VENDREDI 8 MARS

Visite de terrain à Thiotte

### SAMEDI 9 MARS

Visite de terrain à Thiotte  
Retour à Port-au-Prince

### DIMANCHE 10 MARS

LIBRE

### LUNDI 11 MARS

08.00/14.00	Séances de travail avec l'équipe de l'INARA
-------------	---

### MARDI 12 MARS

08.00/12.30	Séances de travail avec l'équipe de l'INARA
13.00	Déjeuner chez M. le chef de mission, <i>avec autorités de la FAO et de l'INARA.</i>



**MERCREDI 13 MARS**

07.30 Entretien avec M. l'Ambassadeur  
09.00 Réunions avec la FAO  
10.30 Réunion avec la BID  
12.00 Réunion avec l'Union Européenne  
13.00 Déjeuner avec MM. Robert et Jullien / CFD  
16.00 Conférence donnée par le Pr. D'Ans à l'Institut Français d'Haïti

**JEUDI 14 MARS**

Visite de terrain département du Nord

**VENREDI 15 MARS**

Visite de terrain département du Nord

**SAMEDI 16 MARS**

Visite de terrain - Retour à Port-au-Prince

**DIMANCHE 17 MARS**

LIBRE

**LUNDI 18 MARS**

08.00 Entretien avec le ministre de l'Agriculture  
15.00/17.00 Séances de travail avec l'équipe de l'INARA

**MARDI 19 MARS**

07.30 Entretien avec M. J.P. Bouliou, Conseiller Culturel  
08.00/14.00 Séances de travail avec l'équipe de l'INARA  
15.00 Conférence à l'Université QUISQUEYA.

**MERCREDI 20 MARS**

07.30 Séance de synthèse avec M. Habert  
11.45 Départ pour Paris via Miami - vol AA 686