

## La gestion de l'accès et de la préservation des ressources naturelles face à la problématique du foncier

par Anaïs Voron

L'émergence de la question environnementale confère au foncier une nouvelle dimension, celle de la gestion des ressources naturelles renouvelables. Les enjeux liés au foncier ont donc évolué depuis une vingtaine d'années.

Désormais, une dissociation est apparue concernant le droit exercé sur le sol qui n'est plus déterminant au regard du droit exercé sur les ressources du sol. Le pastoralisme illustre parfaitement ce propos. Ainsi, le statut de la terre n'entre pas en considération dans la gestion des points d'eau liés aux déplacements et à l'alimentation des animaux. De même, il est fréquent en Afrique subsaharienne qu'un même espace soit l'objet d'utilisations successives par des usagers différents comme c'est le cas des terres du delta intérieur du fleuve Niger successivement utilisées par les pêcheurs, les cultivateurs et les éleveurs.

migrants et les autochtones mais également entre les groupes de migrants dans le but d'acquérir des droits fonciers.

L'accès aux ressources foncières est un facteur de l'émigration rurale contemporaine aussi bien sur le continent africain que sur le continent sud-américain. Le manque de terres, l'émiettement des exploitations familiales représentent de lourdes pressions foncières incitant ainsi les populations rurales à migrer, comme c'est le cas en Bolivie par exemple. A Madagascar, la notion de terres ancestrales entraîne une

distanciée de la notion de propriété individuelle, absolue et exclusive. En effet, la répartition des droits de propriété, très fortement corrélée à la gestion des ressources naturelles devrait être, selon les cas, séparée d'une conception financière et commerciale. Les usages liés au territoire recouvrent des droits et des obligations pour les populations qui vivent des ressources de la terre. La notion de bonne gouvernance du foncier permettrait alors de sortir du cadre juridique traditionnel de propriété de la terre et de mieux s'adapter aux réalités des pays et populations concernés.

En outre, un autre facteur déterminant va jouer un rôle prépondérant dans la corrélation entre accès au foncier et migration. Il ne s'agit pas des difficultés d'accès à la structure foncière mais de la non-existence d'un cadre légal et normatif pour l'accès à la terre comme par exemple l'absence de titres de propriétés. Ces facteurs qui pèsent sur le foncier incitent les populations rurales à migrer pour chercher d'autres terres.

Ainsi, il semblerait que, malgré une politique volontariste des gouvernements de nombreux pays en développement en faveur de la généralisation de la propriété privée de la terre, le foncier demeure une énigme pour de nombreux usagers. Les migrations, les déplacements de population sont alors un mode d'accès à la terre. A l'heure actuelle, la pression foncière reste l'un des principaux facteurs de la migration rurale.

L'inégalité de la répartition des ressources foncières dans les pays en développement et à caractère fortement rural contribue fortement au « mal » développement de ces nombreuses économies. ■

L'accès au foncier est au cœur de la problématique de gestion des ressources renouvelables. De plus, la normalisation et la régulation de l'accès au foncier dans de nombreux pays sont fondamentales pour la prévention des conflits. Ainsi, la déforestation de l'Amazonie brésilienne est indéniablement liée à une appropriation foncière illicite.

Les liens qui unissent les questions foncières à celles des ressources naturelles sont ténus et fragiles face à l'émergence de dynamiques de privatisation et d'accès à la terre. L'accroissement démographique et les mouvements de populations pour la recherche de terres nouvelles contribuent en grande partie à la dégradation de l'environnement dans les pays du Sahel en particulier, et en Afrique en général. Si les populations migrantes deviennent plus importantes que les populations autochtones alors la dynamique foncière devient de plus en plus compétitive, pouvant déboucher sur des conflits entre les groupes ethniques. « La chasse à la terre » menée par les migrants engendre inévitablement des conflits entre les



Photo : DR

sous-exploitation de certaines terres accentuant ainsi la pression sur le foncier. Il conviendrait alors de réfléchir à de nouvelles formes de mise en valeur de la terre par les populations locales

# Le foncier : l'un des freins majeurs de la reconstruction d'Haïti.

Depuis sa création, la capitale d'Haïti, Port-au-Prince n'a cessé de se reconstruire. La ville s'agrandit à grande vitesse malgré les catastrophes naturelles et les crises politiques.

L'évolution de la population urbaine à Haïti est liée ouragans, tremblements de terre et ruptures politiques. Les politiques répressives successives, qui ont peu à peu appauvri les provinces, ont participé à ce phénomène en engendrant un exode rural intense vers la capitale. Ainsi, des quartiers informels et auto-construits sont apparus à l'intérieur et à la périphérie de Port-au-Prince.

A la différence des villes latino-américaines, à Port-au-Prince, il ne s'agit pas de 30 ou 40% de pauvres qui vivent dans des bidonvilles de la périphérie mais bien d'une situation qui concerne l'immense majorité des habitants de la capitale. En effet, une grande partie de la ville est un bidonville. Ces quartiers accueillent une très grande concentration d'habitants et d'activités économiques organisées de manière chaotique, notamment au niveau urbain, avec des infrastructures de base (scolaire et de santé) en très mauvais état. Les quartiers informels de Port-au-Prince représentent 20% de la surface bâtie, mais concentrent 80 % de la population. L'occupation

grande partie et causé 230 000 morts et 1,5 millions de déplacés.

La question du foncier est aujourd'hui principale pour la reconstruction de la capitale d'Haïti. Les occupations illégales de terrains, l'absence de cadastre, la difficulté à retrouver les propriétaires vivant très souvent à l'étranger, le manque de politique claire de la part des autorités municipales ou étatiques, l'absence de toute norme légale ont entraîné un énorme retard dans le démarrage des interventions de démolition, de réparation ou de reconstruction.

## Absence de cadastre et accès difficile à la propriété :

La reconstruction est difficile du fait de l'absence de cadastre d'Haïti.

Haïti ne dispose pas de cadastre et depuis l'origine la question de la propriété de la terre est une question conflictuelle. Le partage de la propriété n'a presque pas évolué depuis l'époque coloniale.

Les gouvernements qui ont souhaité procéder à un partage et à une redistribution des terres confisquées des colons, ont rencontré une violente riposte. En effet, aujourd'hui la situation n'a pas changé : une vingtaine de familles

est fondé sur un système juridique non formel d'occupation : les grands propriétaires affectent leurs terrains à un groupe de locataires, qui vont eux-mêmes affecter leur parcelle à des occupants, qui vont construire leur maison, louant parfois à leur tour une pièce ou deux. Ce droit d'occupation peut éventuellement se transformer, suite à plusieurs années d'occupation continue (au delà de 20 ans), en une reconnaissance de propriété.

On remarque finalement que l'état du foncier avant le séisme présentait les mêmes incertitudes qu'aujourd'hui. Il aura surtout mis en lumière les lacunes du pays en matière de droit immobilier.

## Faire face au manque de traçabilité du foncier :

Ces obstacles à l'accès à la propriété doivent être contournés rapidement afin d'accélérer la reconstruction du pays.

Pour palier l'absence de cadastre, un relevé et une reconnaissance de l'usage des terrains sont maintenant appliqués, parallèlement à l'obtention de titres de propriété.

Pour cela, certaines ONG comme la Croix Rouge Britannique, se sont aidées des SIG (Système d'Information Géographique) et



Photo : Regnie DesRoches

illégale des terres est le seul moyen pour les plus vulnérables d'avoir accès au logement.

Le tremblement de terre du 12 janvier 2010 constitue une nouvelle crise dans l'histoire de la ville en ayant détruit une

détiendrait l'essentiel des terres. Il s'agit d'une oligarchie très discrète mais qui veille sur le maintien de ses privilèges et notamment sur ses droits fonciers.

Dans ce contexte de difficulté d'accès à la propriété, l'usage des terrains et l'habitat

de l'analyse de photographies aériennes pour élaborer des cartes renseignant sur l'usage du sol avant le séisme. Les occupants sans titres de propriété sont invités à justifier de l'occupation de leur logement grâce au témoignage d'au

moins deux ou trois personnes de la communauté. Ces informations sont ensuite rendues publiques afin qu'un droit d'opposition puisse être exercé, suivi par la validation des autorités municipales.

Cette démarche est bénéfique en ce qu'elle permet d'aider les plus démunis à accéder aux droits fonciers.

Le principe est d'établir avec l'aide de la communauté, un POS (plan d'occupation du sol), en vue d'en reconnaître les usages. La base de données obtenue suite à ce travail, servira de point de départ à la reconstruction. Ce procédé est dirigé par L'OIM, avec l'Institut Haïtien de Statistiques, le Centre National de l'Information Géo Spatiale et l'ONU-Habitat pour couvrir rapidement l'ensemble des zones affectées par le séisme.

L'ONU-Habitat a par exemple pour objectif de mettre en place un premier cadastre avec l'assistance des notaires haïtiens qui procède à la légalisation des occupations reconnues.

Les acteurs de l'aide humanitaire tiennent à considérer les occupants de longue date des terrains, comme titulaires légitimes afin d'empêcher des interventions sur le logement qui ne seraient pas conditionnées par la possession d'un titre de propriété.

Pour combattre les obstacles à l'accès à la propriété et au relogement, certains urbanistes préconisent que l'État haïtien mette en place une déclaration d'utilité publique de certains terrains. Les propriétaires seraient ainsi contraints à vendre ces terrains à des prix raisonnables pour permettre aux occupants une acquisition à des tarifs abordables.

### **Répondre aux besoins de logements sans pour autant oublier l'accès à l'éducation :**

Parallèlement aux actions de régularisation du foncier à Haïti, les acteurs de l'aide humanitaire ainsi que les habitants de Port au Prince eux-mêmes

sont amenés à mener quotidiennement une lutte d'amélioration des conditions de vie des quartiers. Il s'agit de trouver des solutions aux problèmes de voirie, d'assainissement, de santé, mais également de répondre à la nécessité de scolarisation de la jeunesse d'Haïti. L'avenir doit se construire maintenant. Du savoir-faire et de l'éducation des plus jeunes dépend un avenir sûr.

Les initiatives menées autour la réorganisation du foncier pour la reconstruction, urgentes pour le relogement, n'en restent pas moins essentielles à la question de l'éducation et de l'accès au savoir pour la population d'Haïti. Les services d'éducation, aujourd'hui essentiellement gérées par des organisations privées, ont eux aussi, besoin d'une régularisation des terrains afin de faciliter la construction de centres éducatifs. ■



**Gala Paricheva**, Avocate, Vice-Présidente de l'Association Au Secours Haïti 2010

## **L'EAU, grande oubliée des négociations internationales ?**

Page  
10

L'organisation en mars dernier du 6ème Forum Mondial de l'Eau à Marseille a suscité de nombreuses attentes, immédiatement transformées en déception à l'issue du Forum Mondial. Mais si des solutions concrètes vers une meilleure gouvernance mondiale de la ressource étaient espérées, le Forum s'est en réalité achevé sur une déclaration finale en demi-teinte suscitant des déceptions et laissant une sensation d'inachevé. Seul le Forum Eau, Planète et Peuple, organisé par la société civile, a pu faire émerger de nouvelles solutions et modes de gouvernance.

Pourtant, l'eau est la seule ressource non substituable, et nécessaire à la vie. Il y a donc urgence à prendre des engagements de fond pour une meilleure gouvernance de cette ressource. Il en va de la capacité à trouver des solutions pacifiques aux conflits naissants autour des bassins versants du Nil, du Niger, du Congo, du Tigre et de l'Euphrate, mais également de notre capacité à co-construire un futur écologique serein autour d'activités agricoles et énergétiques apaisées.

### **L'eau, ressource oubliée de la gouvernance globale ?**

A l'inverse de la lutte contre le changement climatique, qui a résulté de la prise de conscience impulsée pour le Club de Rome pour devenir un objet de gouvernance internationale dès le Sommet de la Terre à Rio (1992), l'eau a toujours été l'oubliée des négociations internationales... et à l'origine de nombreuses guerres, de conflits territoriaux ou de tensions.

Pourtant, curieusement, l'Eau a d'abord émergé dans les événements internationaux comme un sujet marchand, avec la Conférence de Mar del Plata en Argentine en 1977. Depuis, un Conseil Mondial de l'Eau a été créé, il y a 18 ans, avec une perspective initialement marchande : il s'agissait de partager et d'exporter le savoir-faire français. L'introduction de travaux de gouvernance internationale, hors du champ d'intervention direct des Nations Unies, est ensuite arrivée progressivement.

### **Le processus politique du Forum Mondial de l'Eau en échec**

L'échec du processus parlementaire du Forum Mondial de l'Eau est cuisant, et s'accompagne de quelques accroches diplomatiques : qu'il s'agisse des difficultés d'organisation relevées par de nombreux délégués, du départ du Premier Ministre français laissant trois rangées vides à l'issue de son discours, alors que les Présidents invités de la présidence française s'exprimaient sur des sujets de gouvernance essentiels pour Rio+20, ou de l'ouverture du Forum vécu comme une page de publicité de l'auto-revendiqué « modèle français », les lacunes furent nombreuses, et rendirent impossibles les avancées attendues. Les solidarités autour de l'accès à l'eau, la prévention des conflits et la gestion sereine des bassins versants des grands fleuves, la ratification de la convention des Nations-Unies de 1997 sur les cours d'eau transfrontaliers attendront des horizons plus sereins. C'est indubitablement un échec de la France à l'échelle internationale, et d'autant plus regrettable

que la France s'est fortement érigée en chef d'orchestre, entretenant une certaine confusion.

### **De nouvelles formes de gouvernance se construisent, en partenariat entre collectivités territoriales, entreprises et ONGs...**

Dans ce contexte, les partenaires de la société civile, ONGs notamment, tentent de faire émerger de nouvelles formes de solidarité et de coopération décentralisée, comme le 1% pour l'eau, mais les problématiques environnementale, qu'il s'agisse de pollution ou de juste utilisation de la ressource et d'anticipation des conflits d'usage, comme de limitation du gaspillage, d'optimisation des consommations et du modèle de tarification, peinent à se faire entendre.

### **...mais sans entrainer un mouvement de gouvernance internationale**

Pour quel résultat ? Les seules avancées ayant engagé les Etats dans un cadre onusien restent l'adoption, en Septembre 2000, du dixième objectif du millénaire consacré à l'eau, et la déclaration par l'Assemblée Générale de l'ONU de la Décennie « eau, source de vie » pour la période 2005-2015. Si ces initiatives n'ont pas vocation à être simplement déclaratoires, elles n'en restent pas moins peu contraignantes pour les Etats. Dans les faits, la gestion de l'eau est davantage prise en charge par les différents acteurs de la société civile, qui relayent les Etats sur les territoires sur cette problématique.

En parallèle, de nouvelles formes de co-construction s'organisent, autour des acteurs de la société civile, des collectivités locales et des entreprises.

### **Vers quel(s) modèle(s) tendre ?**

Si on essaye d'approfondir par exemple l'ambition énoncée plus haut de « passer d'une approche cloisonnée à une approche territoriale », on s'aperçoit que le modèle parfait universel n'existe pas. Certains pays du Nord ont trouvé des solutions intéressantes, au travers des outils de gouvernance et de planification à l'échelle du bassin versant. On voit également dans des pays du Sud une organisation sociale modifiée qui atteint des bons objectifs de gouvernance à l'échelle d'une ressource en eau. Mais chaque région a ses modèles, et le

système français des Agences de l'Eau produit localement des résultats encourageants, alors que le principe pollueur-payeur, prometteur, peine à se généraliser. A contrario, des modèles alternatifs non européens, par exemple en Amérique du Sud (Bolivie, Argentine...) ou même du Nord (New-York, Californie, Colombie-Britannique...) ont les plus grandes difficultés à se faire attendre et à faire l'objet d'un examen aussi attentif que d'autres solutions. Il en est d'ailleurs de même pour toutes les politiques, dites « coutumière », d'anticipation des conflits d'usage (médiation ou tribunal de l'eau), l'économie de la ressource ou les techniques organiques ou décentralisées d'assainissement.

En d'autres termes, et encore plus dans le domaine de l'eau que dans d'autres domaines techniques, et sans doute parce que le politique, l'usager ou l'habitant

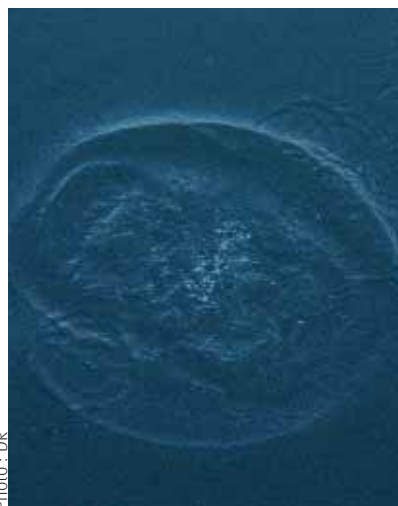


Photo : DR

joue le rôle final, les synergies créées par la présence ou l'absence de dialogue et de partage d'information et du pouvoir sont des facteurs clés de mises en place de solutions réussies.

### **Et quelles ambitions ?**

L'eau est une ressource qui ne connaît pas de frontière. Présente à l'échelle du globe, elle ne peut être appréhendée qu'en termes de flux, sans cesse en mouvement dans le cadre d'un cycle planétaire global. Les problématiques qu'elle pose relèvent donc d'une échelle mondiale et imposent une gouvernance politique active à cette échelle.

De plus, la ressource en eau est au cœur du développement des territoires. Vitale pour les populations, elle est d'importance toute aussi première pour le maintien des

écosystèmes, et est à la base du développement de toutes les activités humaines. Echelles mondiale et territoriale de la gouvernance de l'eau sont donc indispensables, et indissociables. Tout l'enjeu consiste à réussir à intégrer les deux dynamiques. A l'international, ce constat impose des problématiques institutionnelles encore peu prises en compte dans les autres secteurs, particulièrement en matière d'intégration et de prise en compte effective des collectivités locales. A l'échelle territoriale, cela exige le développement d'une compétence eau nécessairement transverse, avec une approche en termes de flux et d'usages interdépendants de la ressource.) Dans un contexte où la ressource se raréfie et connaît de plus fortes fluctuations sous l'effet combiné du changement climatique et de perte de zones humides, nous devons en France et en Europe nous doter de nouvelles approches décloisonnées permettant une bonne prospective de l'eau sur les territoires, des processus de partage et d'arbitrage et des modes de gestion mieux à même de garantir la pérennité des usages qui en sont faits. Pourtant, les moyens manquent encore pour corréliser le partage de la ressource avec les politiques de lutte contre la pollution, de préservation des milieux et de la biodiversité et la réponse aux enjeux agricoles et énergétique. Eléments de réponse qui ne peuvent être que politiques, et peinent à se caler.

Et, pour avancer plus vite localement mais aussi à l'échelle internationale, la Conférence de Rio+20 représente donc une occasion unique de faire émerger un nouveau processus politique de gouvernance de l'eau, équilibrée entre Etats, acteurs économiques, et société civile. L'approche par un nexus liant eau, énergie et alimentation est particulièrement prometteuse à cet égard, puisqu'elle permet d'appréhender la ressource en eau dans une perspective systémique, la seule qui permette une gouvernance à la fois pacifiée et soutenable. Il est en effet urgent de s'orienter vers une gouvernance mondiale de l'eau s'appuyant sur, et appuyant, des modèles locaux concrets et diversifiés de gestion de l'eau, en développant une compétence eau qui soit transverse et territorialisée. ■



**Nicolas Imbert** est Directeur Exécutif de Green Cross France et Territoires.